

Institutions administratives

Leçon 6 : L'administration territoriale de l'Etat

, Hélène PAULIAT
, Clotilde DEFFIGIER

Table des matières

Section 1. L'administration de l'Etat dans la région.....	p. 2
§1. Région et Préfet de région.....	p. 2
A. L'évolution de la fonction du préfet de région.....	p. 3
1. Un statut proche de celui de préfet de département.....	p. 3
2. Des préfectures de région à revoir à la lumière de la nouvelle carte régionale.....	p. 4
B. L'évolution des attributions du préfet de région.....	p. 5
1. Des pouvoirs renforcés par la charte de la déconcentration de 2015.....	p. 5
2. Une adaptation possible des services régionaux de l'Etat aux spécificités du territoire.....	p. 6
C. Un exemple : la spécificité des compétences en matière d'Education, la répartition des compétences Préfet/Recteur.....	p. 8
§2. Une structure administrative régionale spécifique.....	p. 9
A. Les institutions de coordination indispensables.....	p. 10
1. La montée en puissance du secrétariat général aux affaires régionales.....	p. 10
2. Le rôle consultatif du comité de l'administration régionale.....	p. 11
B. La restructuration des directions régionales de l'Etat.....	p. 12
Section 2. L'administration de l'Etat dans le département.....	p. 17
§1. Département et Préfet de département.....	p. 17
A. Le statut du préfet : un sous-préfet de région ?.....	p. 17
B. Les attributions du préfet.....	p. 18
§2. La réorganisation de l'administration déconcentrée.....	p. 20
A. L'évolution des services départementaux.....	p. 20
B. Les nouvelles directions départementales.....	p. 22
§3. Arrondissement et sous-préfet.....	p. 23
A. Un statut classique.....	p. 23
B. Des attributions réduites.....	p. 24

La déconcentration est un phénomène ancien en France, qui a accompagné la décentralisation. **La charte de la déconcentration du 7 mai 2015** réaffirme la nécessité de la présence de l'Etat dans les territoires, en reconnaissant **deux circonscriptions administratives de l'Etat**, la **région** avec à sa tête un préfet de région, et le **département**, avec à sa tête un préfet de département, alors que l'arrondissement, placé sous l'autorité d'un sous-préfet, est simplement considéré comme un cadre territorial d'action de l'Etat. La réforme de la carte régionale s'est accompagnée d'une réorganisation de l'administration de l'Etat au sein des territoires. La Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) ont affecté l'organisation des administrations déconcentrées de l'Etat.

Section 1. L'administration de l'Etat dans la région

La région, circonscription administrative de l'Etat, est dirigée par un préfet (§1) ; la circonscription régionale présente certaines caractéristiques (§2).

§1. Région et Préfet de région

La région est donc une circonscription administrative de l'Etat, en même temps qu'une collectivité territoriale décentralisée. Les **régions économiques** ont d'abord vu le jour en 1938 (décret du 28 septembre), établissements publics, qui deviendront les chambres régionales de commerce et d'industrie ; à l'origine, il s'agissait de groupements de chambres de commerce. 19 régions économiques étaient alors créées, respectant les limites des départements. Ces régions économiques fonctionnèrent très peu de temps puisque survint la seconde guerre mondiale (v. J.-L. Masson, *Provinces, départements, régions : l'organisation administrative de la France d'hier à demain*, éd. F. Lanore, 1984).

On ne peut pas parler alors de véritable régionalisation ; c'est en 1941 ([loi du 19 avril](#)) que sont institués des **préfets régionaux**, instruments de concentration du pouvoir au niveau régional (v. J.-L. Masson, op. cit.). Un préfet-délégué auprès du préfet régional est créé par [décret du 18 juillet 1941](#). Une [ordonnance du 3 juin 1944](#) supprime les préfetures régionales et les missions incombant aux préfets régionaux. Un décret n° [55-873](#) du 30 juin 1955 crée des **régions économiques de programme** ; un décret n° [59-171](#) du 7 janvier 1959 les transforme en **circonscriptions d'action régionale** ; le décret n° [60-516](#) du 2 juin 1960 délimite les nouvelles régions (en essayant de faire coïncider leurs frontières avec celles des régions militaires) et harmonise les circonscriptions administratives. En revanche, l'organisation des conférences interdépartementales n'était pas fixée par ce texte, mais par une simple circulaire du 20 juin 1960. Le fonctionnement de ce dispositif s'avérant satisfaisant, le Gouvernement passa à une étape suivante : réorganiser les régions pour leur permettre d'assurer leurs nouvelles missions.

Le décret n° [64-251](#) du 29 juillet 1963 instaure une **expérience d'aménagement des services de l'Etat** dans les circonscriptions d'action régionale de Bourgogne et de Haute-Normandie. Le décret du 14 mars 1964 généralise cette expérimentation. Selon l'article 1^{er} de ce texte : « *le préfet coordonnateur institué au chef-lieu de chaque circonscription d'action régionale définie par le décret du 2 juin 1960 prend le titre de préfet de région de... Le préfet de la région est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de cette circonscription* ». Ce sont alors 21 préfets de région qui sont créés. Le décret n° [82-390](#) du 10 mai 1982 est relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région. La carte administrative régionale est restée stable, assimilant les évolutions de la déconcentration ([loi n° 92-125](#) du 6 février 1992 et décret n° [92-604](#) du 1^{er} juillet 1992, puis décret n° [2015-510](#) du 7 mai 2015). Mais pour tenir compte de la réforme territoriale qui a affecté les limites régionales, le Gouvernement a dû modifier les circonscriptions administratives (décret n° [2015-969](#) du 31 juillet 2015 ; voir également le décret n° [2016-1689](#) du 8 décembre 2016 fixant le nom, la composition et le chef-lieu des circonscriptions administratives régionales).

A. L'évolution de la fonction du préfet de région

Le préfet de région bénéficie d'un statut dont les fondements sont assez proches de celui du préfet de département (1) ; le redécoupage de la carte régionale amène le Gouvernement à revoir l'organisation des préfetures de région (2).

1. Un statut proche de celui de préfet de département

Le statut du préfet de région est issu du décret du 14 mars 1964, mais il est actuellement régi par le décret n° [2004-374](#) du 29 avril 2004, modifié par le décret n° [2010-146](#) du 16 février 2010. Comme précédemment, le préfet de région est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de région. **Le préfet de région bénéficie donc d'un dédoublement fonctionnel** puisqu'il est à la fois préfet d'une région et préfet d'un département de cette région. Le statut des préfets, dans leur ensemble, donc à la fois pour les préfets de département et pour les préfets de région, est déterminé par le décret du 29 juillet 1964 modifié par le décret du 29 avril 2004 et par le décret du 16 février 2010.

Le préfet de région est un personnage entre le politique et l'administratif ; il est nommé par décret du Président de la République, sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'intérieur ; il entre dans le champ d'application de la loi n° [2013-907](#) du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; à ce titre, il doit transmettre à la HATVP une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.

Selon l'article 72, dernier alinéa de la Constitution :

« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

Il est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans la région (le préfet de département dans ce dernier), et comme le préfet de département, il a en charge les intérêts nationaux et le respect des lois dans la région ; il représente le Premier ministre et chacun des ministres ; il veille à l'exécution des textes gouvernementaux ; il est le garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région. Il dirige, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat. Les préfets de région et de département sont les délégués territoriaux des établissements publics de l'Etat, sauf exception, et des GIP (voir décret n° [2020-1010](#) du 6 août 2020 relatif au délégué territorial de l'Agence nationale du sport).

Ils ont la charge d'exercer le contrôle de légalité des actes de la région, des établissements publics régionaux et des établissements publics interrégionaux si ceux-ci ont leur siège dans la région. Ils expliquent et appliquent la politique définie par le Gouvernement.

Le préfet est astreint à une obligation de loyauté envers le Gouvernement puisqu'il est chargé d'appliquer la politique que celui-ci détermine. Il doit respecter un strict devoir de réserve ; il ne bénéficie ni du droit syndical ni du droit de grève. Il est également obligé de respecter ce que l'on appelle une période de réserve, au moment des élections nationales ou locales, comme d'autres fonctionnaires d'autorité.

Depuis le décret du 16 février 2010, le préfet de région a **autorité sur les préfets de département**, le texte précisant que cette autorité ne peut être déléguée ; il est difficile d'apprécier ce que signifie ce terme, qui ne semble pas devoir se comprendre en termes purement hiérarchiques. La RÉATE s'est en effet accompagnée d'un mouvement général de resserrement de l'administration déconcentrée au niveau régional.

Le préfet de région dans le nouveau schéma préfectoral mis en place par le décret du 16 février 2010 :

Le nouveau schéma préfectoral mis en place par le décret précité du 16 février 2010 vise d'abord à assurer **la cohérence de l'action de l'Etat** dans la circonscription régionale.

Le préfet de région, garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région, est responsable de l'exécution des politiques nationales et communautaires, sous réserve des compétences de l'ARS et du Rectorat.

A ce titre, il a autorité sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques par le biais d'**un pouvoir d'instruction**.

Il dispose par ailleurs d'**un pouvoir d'évocation**, pour une durée limitée, de tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale : dès lors, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département. Cette faculté ne peut pas être déléguée. Dans une instruction du 13 décembre 2010 du Premier ministre, il est précisé que « *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* ». Le préfet de région n'est donc pas une « instance d'appel » des décisions du préfet de département.

Du point de vue budgétaire, le préfet de région arrête la répartition des crédits des budgets opérationnels de programme (BOP : il comprend une déclinaison des objectifs et des résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique). Ce pouvoir lui confère ainsi la capacité d'adapter les moyens mis à sa disposition aux enjeux territoriaux.

Source : *Les préfetures à l'heure de la Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat* (RéATE, Rapport d'information, Sénat, n° 77 (2013-2014), octobre 2013).

Le statut du préfet a cependant considérablement évolué du fait de la réforme de la haute fonction publique (ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021). Cette ordonnance supprime l'Ecole Nationale d'Administration et la remplace par l'Institut National du Service Public (INSP). Elle crée un nouveau corps interministériel des administrations de l'Etat, ce qui a entraîné la suppression des grands corps de l'Etat. Ainsi le corps des préfets et des sous-préfets disparaît début 2023 (décret n° 2022-491 du 6 avril 2022). Il ne sera plus possible ou en tout cas il n'est plus souhaité de faire toute sa carrière dans le corps préfectoral ou dans le corps diplomatique. Les hauts fonctionnaires seront amenés à changer de fonctions.

2. Des préfetures de région à revoir à la lumière de la nouvelle carte régionale

A la suite du redécoupage régional, l'Etat est contraint de revoir également l'organisation de l'Etat sur le territoire régional.

Le préfet de région sera toujours le préfet du département dans lequel se trouve le chef-lieu de la région, mais cela ne va pas sans poser problème, puisque, à la faveur du redécoupage de la carte des régions décentralisées, les nouveaux chefs-lieux de région ont été déterminés de manière provisoire par décrets (voir la série de décrets du 31 juillet 2015) et de manière définitive par le décret n° 2016-1689 du 8 décembre 2016 fixant le nom, la composition et le chef-lieu des circonscriptions administratives régionales. C'est ainsi que 7 préfets préfigurateurs avaient été nommés pour les 7 nouvelles régions fusionnées (il s'agissait des préfets des régions Alsace, Aquitaine, Bourgogne, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes) ; ils ont été chargés, en avril 2015, sous l'autorité du coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'Etat auprès du Premier ministre (M. Nevache), d'animer et de coordonner la réforme, de mener le dialogue avec les élus et la concertation avec les organisations syndicales pour élaborer un projet d'organisation régionale, incluant notamment une proposition d'organisation fonctionnelle et d'implantation géographique pour chaque direction régionale. Chaque préfet préfigurateur devait remettre son projet d'organisation en juin 2015, après une concertation avec les élus, les représentants du personnel, les services de l'Etat... Le Gouvernement affirmait sa volonté de garantir un fonctionnement plus efficace des services territoriaux de l'Etat en appui aux politiques publiques de proximité.

Le décret n° 2015-1689 du 17 décembre 2015 portant diverses mesures d'organisation et de fonctionnement dans les régions de l'administration territoriale de l'Etat et de commissions administratives précise les modalités de fusion de certaines directions régionales dans les régions fusionnées ; il permet aux nouvelles directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de disposer de plusieurs directeurs adjoints ; il adapte le ressort territorial des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Dans le même temps, pour les agences régionales de santé, 7 directeurs généraux préfigurateurs ont également été désignés. L'ordonnance n° 2015-1620 du 10 décembre 2015, prise sur le fondement de l'article 136 de la loi NOTRe et le décret n° 2015-1650 du 11 décembre 2015 adaptent les agences régionales de santé au nouveau découpage régional et prévoient leur mode de fonctionnement transitoire.

Le statut du préfet de région évolue, mais ce sont surtout ses missions qui connaissent de profondes modifications, puisque la région est devenue l'échelon pertinent d'intervention de l'Etat.

B. L'évolution des attributions du préfet de région

La fonction de préfet de région est de plus en plus importante, puisque, comme l'indiquait le rapport thématique de la Cour des comptes (L'organisation territoriale de l'Etat, juillet 2013), la région est l'échelon de référence : « *il est indispensable que l'administration territoriale de l'Etat soit structurée et coordonnée à ce niveau pour constituer un interlocuteur unique des collectivités, quelle que soit la répartition de leurs propres compétences* » (p. 205).

Les attributions du préfet de région ont été renforcées par la charte de la déconcentration du 7 mai 2015 (1) ; ce texte reconnaît surtout une marge de manœuvre aux préfets pour adapter l'organisation des services aux spécificités territoriales (2).

1. Des pouvoirs renforcés par la charte de la déconcentration de 2015

Selon l'article 72, dernier alinéa de la Constitution : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* » Cette disposition s'applique donc aux préfets de région, qui ont la charge d'exercer le contrôle de légalité des actes de la région, des établissements publics régionaux et des établissements publics interrégionaux si ceux-ci ont leur siège dans la région. Ils expliquent et appliquent la politique définie par le Gouvernement ; le préfet de région est devenu l'interlocuteur unique du président du conseil régional ; il a un rôle majeur en matière de préparation du contrat de plan Etat-Région.

Le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration listait trois domaines d'intervention pour cette circonscription administrative ; le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration étend notablement ce champ ; la région demeure « *un échelon de programmation et de répartition des crédits de l'Etat ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales* » ; plus largement, le décret du 7 mai 2015 érige la région en **échelon territorial de « mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne en matière d'emploi, d'innovation, de recherche, de culture, de statistiques publiques, de développement économique et social et d'aménagement durable du territoire »**. La circonscription régionale coordonne les actions de toute nature intéressant plusieurs départements. La région est désormais chargée (art. 5 du décret de 2015) de la conduite d'actions de modernisation des services déconcentrés dans les domaines de la simplification de leur activité administrative et de l'amélioration de leurs relations avec les usagers ; de la définition du cadre stratégique de la politique immobilière des services déconcentrés de l'Etat, ce qui semble s'imposer du fait de la faible valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat. A la suite d'un référé de la Cour des comptes (du 19 mars 2015) et des recommandations du Conseil de l'immobilier de l'Etat (2013), une circulaire a renouvelé les outils de la stratégie immobilière de l'Etat à travers les schémas directeurs immobiliers régionaux (circulaire du 16 décembre 2014, n° 5757/SG).

La nouvelle charte de la déconcentration de 2015 **introduit quelques nouveautés** : le préfet (de région comme de département) peut recevoir délégation des ministres pour édicter les actes relatifs à la situation individuelle des agents publics exerçant leurs fonctions dans les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat (à l'exception des domaines de la justice et de l'inspection du travail) ; il s'agit d'un point que la RéATE n'avait guère traité, alors même que la déconcentration de la gestion des personnels pose problème depuis longtemps. Déjà la circulaire du Premier ministre du 28 octobre 2014 *relative au protocole des relations entre*

les administrations centrales et les services déconcentrés avait confié au préfet de région la mission d'élaborer la stratégie de l'Etat en région, document unique établi à partir des priorités affirmées par les directives nationales d'orientation ; ce document propose un cadre pour les relations de l'Etat avec les collectivités territoriales ; il se traduit en objectifs, annuels ou pluriannuels, dont certains peuvent être chiffrés ; il prend en compte les engagements souscrits dans le cadre des contrats de plan. La charte de la déconcentration a été précisée par une circulaire du 18 novembre 2015 (n° 5828/SG) ; elle explicite en particulier les mécanismes de déconcentration budgétaire (renforcement du dialogue de gestion), de déconcentration des actes concernant les agents publics, la modularité de l'organisation territoriale de l'Etat.

Une réflexion a également été menée sur les outils permettant aux services de l'Etat au niveau national et au niveau déconcentré de fonctionner ([Circulaire n° PRMX1425854C du 28 octobre 2014](#) relative au protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés, [Circulaire n° PRMX1528058C du 18 novembre 2015](#)). La prolifération de textes est en effet préjudiciable à une action publique efficace. Voir ci-dessous le tableau des instruments des services déconcentrés.

Les documents stratégiques de services déconcentrés

(Source, Rapport Cour des comptes, nov. 2017, p. 35)

	Directives nationales d'orientation	Stratégies de l'Etat en région	Documents de priorité départementale
Signataires	Ministre / secrétaire général	Arrêté du préfet de région	Arrêté du préfet de département
Validation	Cabinet du Premier ministre	Cabinet du Premier Ministre après consultation CAR	Consultation CAR
Destinataires	Administration centrale / préfets / direction régionale / direction départementale interministérielle		
Echelon géographique	National	Régional	Départemental
Portée	Triennale	Triennale	Annuelle
Périmètre	Ministériel/ Interministériel		
Nombre (métropole)		13	96

2. Une adaptation possible des services régionaux de l'Etat aux spécificités du territoire

Conformément aux principes posés par la Modernisation de l'action publique (MAP qui a succédé à la RGPP) et dans un souci de bonne gestion des moyens, les préfets « sont chargés, dans leur circonscription administrative, de la mise en œuvre des **mutualisations nécessaires à un meilleur fonctionnement des services déconcentrés**. Les projets de mutualisations sont arrêtés par le préfet, après avis du comité de l'administration régionale ou du collège des chefs de service et des comités techniques compétents. Un bilan en est adressé chaque année par le préfet de région à la conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat », les établissements publics de l'Etat ayant un échelon territorial pouvant participer à des mutualisations (art. 13). Ces dispositions ont été précisées par la circulaire du Premier ministre du 28 juin 2016 (n° 5872/SG). Les préfets peuvent également se rapprocher les uns des autres pour faire prendre en charge une mission par un service déconcentré pour le compte d'un autre (art. 14). Mais la plus grande nouveauté reconnue aux

préfets de région réside dans la possibilité pour eux de lancer des expérimentations ; c'est le sens de l'article 16 du décret de 2015, ci-dessous reproduit.

Article 16 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 :

« Sous réserve des dispositions du décret du 3 décembre 2009 susvisé, et sans préjudice des dispositions de l'article 19 du présent décret, le préfet de région peut, pour la mise en œuvre des politiques publiques et afin de tenir compte des spécificités locales, proposer de déroger aux règles fixées par les décrets relatifs à l'organisation des services déconcentrés de l'Etat et à la répartition des missions entre ces services. Les dispositions prévues au présent alinéa ne s'appliquent pas aux services mentionnés à l'article 32 et au 2° du I de l'article 33 du décret du 29 avril 2004 susvisé. Les propositions de dérogation prévues au premier alinéa sont transmises par le préfet de région au Premier ministre, après avis des comités techniques compétents, de l'instance de collégialité des chefs de services déconcentrés de l'Etat en région et des ministres responsables des politiques publiques concernées. Après avis de la conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat prévue à l'article 17, et de la ou des instances consultatives de représentation du personnel compétentes, et accord du Premier ministre, la dérogation est mise en œuvre, le cas échéant à titre expérimental, par le préfet de région. »

Article 17 de ce même décret :

« Il est créé auprès du Premier ministre une conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat. Présidée par le secrétaire général du Gouvernement, elle réunit les préfets de région, les secrétaires généraux des ministères, ainsi qu'un recteur d'académie, un directeur régional des finances publiques et un directeur général d'agence régionale de santé. Elle comprend également deux représentants du Premier ministre, un représentant du ministre de l'intérieur, un représentant du ministre chargé du budget, un représentant du ministre chargé de la fonction publique, un représentant du ministre chargé de la réforme de l'Etat, un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales et un représentant du ministre chargé des outre-mer. »

Il n'est sans doute pas inutile d'adapter l'organisation des services de l'Etat aux exigences territoriales, surtout depuis le redécoupage régional. Il faudra cependant veiller à associer les services concernés et l'ensemble des agents, et faire en sorte que l'équité territoriale soit respectée. Le bilan de l'expérimentation menée n'est pas du tout traité par le décret, mis à part le fait que la conférence nationale de l'administration territoriale tient compte du bilan annuel réalisé par les préfets de région ayant mis en œuvre ce dispositif... Mais qu'advient-il ensuite ?

Le Président de la République, dans son discours aux préfets du 5 septembre 2017, a insisté sur le pouvoir d'appréciation et de dérogation des préfets : *« C'est pourquoi vous aurez un rôle managérial important, oui, j'utilise bien ce mot que certains n'osent pas prononcer mais somme toute vous dirigez des femmes et des hommes, des services, et donc pour assurer cette transformation, ce changement, j'ai besoin qu'à plein vous exerciez ce rôle en expérimentant partout où vous le souhaitez, en regardant aussi à chaque fois que deux normes s'opposent comment on doit déroger à l'une pour respecter l'intérêt général et donc je vous demande ce qui est le fondement même de votre mission, c'est du jugement. La responsabilité que je vous donne suppose d'exercer son jugement sur le terrain, de savoir ce qui est bon et pas bon, ce qu'on priorise et ce qu'on ne priorise pas. Je ne vous demande pas d'être des automates de l'action publique, ça n'est pas ma conception des préfets, je vous demande d'être des acteurs engagés de la transformation publique sous toutes ses formes mais qui proposent, qui sollicitent mais qui jugent aussi sur le terrain de la bonne application de la norme, qui donnent des perspectives aux acteurs économiques et aux concitoyens mais dont la finalité et que cette action soient respectées, efficaces et justes, rien d'autres. Le gouvernement sollicitera à cet égard vos propositions sur le grand chantier normatif que nous allons engager qui permettra dans toutes ses adaptations non seulement en Outremer évidemment, la Constitution le permet déjà mais nous souhaitons aller plus loin, comme dans tous les territoires là où il y a un désir, une nécessité qui le justifie »*. Adapter l'organisation de l'Etat aux territoires est un défi permanent, qui nécessite des possibilités dérogation ou d'expérimentation. Ainsi le décret n° [2017-1845](#) du 29 décembre 2017 est relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu aux préfets ; cette expérimentation concerne les préfets des régions et des départements de Pays de la Loire, de Bourgogne-Franche-Comté et de Mayotte, les préfets de département du Lot, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Creuse ainsi que le représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin et, par délégation, le préfet délégué dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Il autorise, dans certaines matières, le représentant de l'Etat à prendre des décisions dérogeant à la réglementation, afin de tenir compte des circonstances locales et dans le but d'alléger les démarches administratives, de réduire les

délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques (voir Leçon 2). Deux mois avant la fin de l'expérimentation, le préfet adresse au ministre de l'intérieur un rapport d'évaluation, qui précise notamment la nature et le nombre des dérogations accordées, les motifs d'intérêt général qui les ont justifiées et apprécie les effets de l'expérimentation au regard de ses objectifs. Il fait état, le cas échéant, des contestations et des contentieux auxquels les dérogations ont donné lieu. Ce mécanisme mis en place doit répondre à des objectifs précis. Ainsi, on le rappelle, la dérogation doit être justifiée par deux conditions cumulatives : un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales. Comme l'indique la circulaire du 9 avril 2018 explicitant le droit de dérogation, « le pouvoir de dérogation s'exerce à l'occasion de l'instruction d'une demande individuelle et se traduit par la prise d'une décision au cas par cas. Il n'a pas pour objectif d'exonérer de manière durable de règles procédurales, ni de généraliser des mesures de simplification de normes ou d'accorder de manière générale et non individualisée des dérogations. En revanche, il vous permet de décider de ne pas appliquer une disposition réglementaire à un cas d'espèce, ce qui la plupart du temps devrait conduire à exonérer un particulier, une entreprise ou une collectivité territoriale d'une obligation administrative ». La décision de dérogation revêt impérativement la forme d'une décision individuelle dans la mesure où toute décision réglementaire est exclue du champ de l'expérimentation. La circulaire insiste sur la nécessaire motivation de la dérogation : « Votre décision sera prise sous la forme d'un arrêté motivé en droit et par les circonstances particulières du cas d'espèce ; il vous est demandé d'apporter une attention toute particulière à la motivation de vos décisions de dérogation. La faculté de déroger à une norme réglementaire relève de votre pouvoir discrétionnaire. Aussi lorsque vous serez saisi d'une demande de dérogation, il vous appartiendra d'apprécier au cas par cas si elle est justifiée ». Certaines matières sont totalement exclues de la dérogation (« la dérogation ne doit pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé »), en particulier tout ce qui est relatif à la sécurité... or, le terme est très large. La circulaire ne minimise pas les risques contentieux, et incite les préfets à effectuer un bilan coût-avantage.

Le décret a été contesté devant le **Conseil d'Etat, qui, dans un arrêt du 17 juin 2019, Association Les amis de la terre France**, n° [421871](#), en a confirmé la légalité, tout en encadrant la faculté de déroger aux normes réglementaires ; il a apporté des précisions dans une autre décision, tout en réaffirmant la légalité du décret autorisant et généralisant le pouvoir de dérogation (CE, 21 mars 2022, n° [440871](#), *Associations Les amis de la Terre France, Notre affaire à tous, Wild et Legal et Maïouri Nature Guyane*). **Le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 généralise et pérennise ce droit de dérogation reconnu aux préfets.**

Malgré le caractère généraliste des missions du préfet de région, il est un domaine où il doit collaborer avec une autre autorité, celui de l'Education nationale.

C. Un exemple : la spécificité des compétences en matière d'Education, la répartition des compétences Préfet/Recteur

Le domaine de l'éducation nationale demeure spécifique au niveau régional. **Le recteur est en effet le représentant personnel du Ministre de l'Education nationale dans l'Académie, alors même que le préfet de région est le représentant de chacun des ministres sur ce territoire.** Le recteur étant le responsable de l'académie, les deux autorités doivent donc collaborer dans ce secteur. Tel est le cas dans le domaine budgétaire et financier : le préfet de région est l'unique ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans la région (si on laisse de côté le cas particulier de l'institution judiciaire, décret du 24 mai 2004). Le recteur reçoit donc délégation de signature du préfet.

Mais le recteur et le préfet sont également **tenus de travailler ensemble** sur certains sujets, pour lesquels leurs compétences se recoupent : ainsi si le préfet se préoccupe nécessairement d'aménagement du territoire, il ne peut ignorer les fermetures et ouvertures de classes ou de filières (le recteur est membre de droit du comité régional de l'aménagement et du développement du territoire, présidé par le préfet et le président du conseil régional). Le Conseil académique de l'Education nationale, institué dans chaque académie, est présidé par le représentant de l'État ou de la collectivité concernée, mais c'est le recteur qui le préside pour certaines questions.

Il existe pourtant une **exception** : si le préfet a en principe autorité sur l'ensemble des services déconcentrés de l'académie, le **décret n° 2004-374 du 29 avril 2004** (*Décret relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements*) précise que les compétences des préfets ne s'appliquent pas au contenu de l'action éducative ainsi qu'à la gestion des personnels qui y concourent (art. 33) ; l'article 20 du décret n° **2010-146** du 16 février 2010, qui modifie pour partie cette disposition, maintient le contenu et l'organisation de l'action éducatrice ainsi que la gestion des personnels et des établissements qui y concourent en dehors de la compétence spécifique du préfet de région. Mais cette exception est, d'une certaine manière, source de complexité, en particulier lorsqu'il s'agit de donner les éléments permettant d'exercer le contrôle de légalité sur les décisions des établissements publics locaux d'enseignement (ordonnance du 1^{er} juillet 2004, décret du 27 août 2004, modifiant le décret du 30 août 1985).

Voir la circulaire du 30 août 2004 sur la mise en œuvre du contrôle de légalité des EPLE.

Le régime spécifique des académies va perdurer malgré la réforme de la carte régionale. Ainsi, le Gouvernement avait envisagé, du fait de cette réforme, la fusion d'une dizaine d'académies (Aix-Marseille et Nice, Besançon et Dijon, Caen et Rouen, Lille et Amiens, Poitiers et Limoges), fusion recommandée par l'IGAENR. Neuf recteurs coordinateurs avaient été désignés en conseil des ministres en avril 2015. Chaque recteur coordinateur devait mener, en lien avec le préfet préfigurateur et les autres recteurs concernés, « *la concertation avec les organisations syndicales pour élaborer un projet d'organisation inter-académique, pouvant aller de dispositifs de coopération renforcée à une intégration conduisant à une fusion d'académies* », selon une déclaration commune du ministre de l'intérieur et de l'ancien secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat. Le conseil des ministres du 31 juillet 2015 a cependant retenu un scénario différent de celui de la fusion : les académies actuelles seront maintenues dans leurs limites géographiques, mais elles seront regroupées en 17 régions académiques au total (outre-mer compris), correspondant aux nouvelles régions territoriales, 9 régions académiques comprenant plusieurs académies ; dans chacune d'elles, un recteur de région académique sera désigné, parmi les recteurs de la région, pour garantir l'unité et la cohérence de la parole de l'État dans les champs de compétence intéressant la région. Ces régions académiques ont fait l'objet du décret n° **2015-1616** du 10 décembre 2015. Il est à noter l'expérimentation menée actuellement (septembre 2017) en Normandie, où un seul recteur dirige les académies de Caen et de Rouen ; ce devait être transitoire après l'éviction du recteur de Rouen. Le ministre de l'éducation nationale a souhaité tenter l'expérimentation d'un seul recteur pour une région académique comprenant deux académies ; cette situation annonce peut-être l'avenir ... Cela semble se confirmer avec les annonces du Ministre Blanquer, qui, lors de la présentation de la stratégie de son ministère pour la transformation de l'action publique en août 2018, a indiqué que dès 2020 devraient émerger 13 académies correspondant aux 13 régions métropolitaines. Il existe donc des recteurs de région académique, au nombre de 13. Mais le décret n° **2019-1200** du 20 novembre 2019 relatif à l'organisation des services déconcentrés des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation renforce le rôle et les attributions du recteur de région académique ; ce dernier fixe les orientations stratégiques des politiques ministérielles d'éducation et d'enseignement supérieur et de recherche, dans lesquelles s'inscrivent les décisions des recteurs d'académie ; il a autorité sur les recteurs d'académie et reçoit le droit d'évoquer leurs compétences ; il arrête l'organisation fonctionnelle et territoriale de la région académique. Le texte met en place le cadre juridique permettant la création de services régionaux et les mutualisations de services, aux niveaux interacadémique et interrégional. Dans les régions comprenant plusieurs académies, le recteur de région académique est secondé dans sept de ces régions, par un recteur délégué, compétent pour les questions relatives à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (décret n° **2019-1200** du 20 novembre 2019) et, dans l'ensemble des régions académiques, par un secrétaire général de région académique. Ces recteurs délégués, dont la nomination est faite sur des emplois à la décision du Gouvernement, est l'interlocuteur privilégié des universités, des écoles et des organismes de recherche sur le territoire. Les 7 recteurs délégués ont été nommés au Conseil des ministres du 5 février 2020.

Le préfet de région ne peut exercer seul les multiples missions qui lui incombent. Il est donc assisté d'instances qui l'assistent.

§2. Une structure administrative régionale spécifique

Le préfet de région peut s'appuyer sur des instances de coordination spécifiques, dont les effectifs se sont renforcés compte tenu de la technicité des missions qui lui incombent ; ces structures ne se retrouvent pas au niveau du département qui est organisé de manière très différente (A). Mais, comme pour les départements, les directions régionales ont subi une réorganisation totale pour mieux répondre aux attentes des citoyens et à la nécessité mettre en œuvre les politiques publiques (B).

A. Les institutions de coordination indispensables

Deux institutions résument à elles seules la spécificité de l'administration régionale : le secrétariat général aux affaires régionales, dont le rôle est extrêmement important, particulièrement lors de la préparation des contrats de plan Etat-Région (1) ; le comité de l'administration régionale, qui doit connaître, en particulier, de l'affectation des crédits et de la réalisation des dépenses (2).

1. La montée en puissance du secrétariat général aux affaires régionales

Dans l'exercice de ses fonctions, le préfet de région est assisté par un secrétariat général aux affaires régionales, dont les missions sont désormais définies par le **décret n° 2009-587 du 25 mai 2009**.

Le SGAR n'est pas une institution totalement nouvelle. La circulaire du 19 octobre 2004 le plaçait déjà dans une situation centrale sur de très nombreux sujets ; mais **le décret de 2009 étend considérablement ses missions**, qu'il exerce tout en assistant le préfet de région dans ses prérogatives. Ainsi, sous l'autorité du préfet de région, il coordonne l'action des services régionaux de l'Etat et veille à l'articulation de celle-ci avec celle des services départementaux ; il veille à la cohérence de la mise en œuvre des politiques nationales et de celles de l'Union européenne qui relèvent du niveau régional et met en œuvre certaines d'entre elles ; il peut également mettre en œuvre certaines politiques nationales ou européennes qui relèvent du niveau interrégional lorsque le préfet de région en a été désigné coordonnateur ; il anime l'action des services régionaux de l'Etat dans les domaines des études, de l'évaluation et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ; il coordonne la mise en œuvre des actions d'information et de communication de l'Etat relatives aux politiques publiques dans la région, en relation avec le service d'information du Gouvernement (SIG) ; il anime et coordonne l'organisation et la mise en œuvre des fonctions mutualisées des services de l'Etat en région ; il organise et anime une plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (GRH).

Le SGAR est **considéré comme une administration**, avec à sa tête un secrétaire général aux affaires régionales, assisté de collaborateurs (chargés de mission, contractuels) interministériels ; l'organisation est variable d'une région à une autre, permettant ainsi une certaine adaptation des services aux exigences du territoire. Les effectifs des SGAR ont fortement augmenté, compte tenu de l'évolution du rôle de cette administration. Le rapport précité du Sénat recommandait de « *maîtriser l'évolution des effectifs des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), ceux-ci ne devant ni doubler les directions régionales ni limiter le rôle de pilotage de ces dernières* ». Le SGAR devient aussi une administration de moyens à la suite de la LOLF et du renforcement de ses missions RH. L'évolution de ces compétences pose la **question de la répartition des missions** entre le SGAR et le directeur général de la préfecture.

Bien entendu, **des dispositions sont prises pour accompagner la réorganisation** des services de l'Etat en région puisque de nombreux emplois vont être supprimés (voir décrets n° [2015-984](#) du 31 juillet 2015 portant diverses mesures relatives à certains emplois de l'encadrement supérieur de l'Etat et à l'accompagnement des fonctionnaires occupant des emplois supérieurs concernés par la nouvelle organisation des services déconcentrés régionaux et n° [2015-1043](#) du 20 août 2015 portant mesures d'accompagnement des fonctionnaires occupant certains emplois au sein des services de l'Etat en région, des secrétariats

généraux pour les affaires régionales et des agences régionales de santé, concernés par la nouvelle organisation des services déconcentrés régionaux). Le décret n° 2015-1894 du 29 décembre 2015 modifie le décret de 2009 relatif aux missions des SGAR : en plus des attributions qui lui revenaient, il organise et anime une plate-forme régionale des achats de l'Etat ; c'est un arrêté du Premier ministre qui fixe, pour chaque région, le nombre d'adjoints au secrétaire général pour les affaires régionales (le texte tenant compte de l'évolution des régions) ; ces adjoints ont en charge des pôles (Un pôle de l'animation régionale des politiques publiques et un pôle de la coordination interministérielle de la déconcentration, de la modernisation et des mutualisations sont confiés à la responsabilité d'un ou plusieurs adjoints au secrétaire général pour les affaires régionales, selon l'article 5 du décret de 2015 qui modifie l'article 3 du décret de 2009).

2. Le rôle consultatif du comité de l'administration régionale

Le comité d'action régionale est une **instance importante de coordination** ; c'est au sein de cette structure que doit s'effectuer la cohérence des actions de l'Etat.

Selon l'article 21 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010, qui modifie l'article 35 du décret du 29 avril 2004,

« Le préfet de région préside le comité de l'administration régionale qui est composé :

1° Des préfets de département ;

2° Du ou des recteurs d'académie ;

3° Du directeur régional des finances publiques ;

4° Du secrétaire général placé auprès du préfet du département où se situe le chef-lieu de la région ;

5° Du secrétaire général pour les affaires régionales ;

6° Du directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;

7° Du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;

8° Du directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;

9° Du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;

10° Du directeur régional des affaires culturelles ;

11° Le cas échéant, du directeur interrégional de la mer.

Le directeur général de l'agence régionale de santé est membre du comité de l'administration régionale. Le préfet de région associe, en tant que de besoin, les responsables d'établissements publics et services de l'Etat ayant leur siège dans la région ou dont l'activité s'exerce au-delà de la région. Il peut proposer aux chefs de cour et de juridiction d'assister aux travaux du comité de l'administration régionale. Il peut inviter toute personne qualifiée à être entendue. Le secrétariat du comité de l'administration régionale est assuré par le secrétaire général pour les affaires régionales ».

Depuis le décret n° 2020-42 du 24 janvier 2020 portant création des commissaires à la lutte contre la pauvreté, **le comité de l'administration régionale comprend également le commissaire à la lutte contre la pauvreté**, qui assure, sous l'autorité du préfet de région, la coordination régionale et le pilotage interministériel de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté, en mobilisant l'ensemble des administrations concernées par les politiques publiques qui y concourent.

Ce comité est consulté 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 l'utilisation de tous les crédits

ouverts au profit des services de l'Etat en région (sauf ceux qui relèvent du Recteur d'académie) : les projets d'application territoriale des programmes proposés par les directeurs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat et les projets de schémas d'organisation financière associés, à l'issue de cet examen, le préfet de région transmet un avis aux ministres concernés ; les projets de répartition des emplois et des crédits entre les départements ; les moyens mis à disposition des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat présents dans les départements ; le plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines élaboré par chaque plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (élément dont l'importance a été renforcée par le décret du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique, art. 10) ; les schémas pluriannuels de stratégie immobilière proposés par les préfets de département préalablement à leur approbation par le préfet de région (ils ont été remplacés par les schémas directeurs immobiliers régionaux) ; le schéma régional organisant la mutualisation des moyens entre services de l'Etat préalablement à son approbation par le préfet de région (art. 22). Il peut aussi être consulté sur les modalités de mise en œuvre territoriale des programmes LOLF ; 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. Le décret GBCP (Gestion budgétaire et comptable publique) a **renforcé le rôle du préfet en matière de budget opérationnel de programme** puisque les préfets de région ont été désignés comme responsables des budgets opérationnels de programme du périmètre « administration territoriale de l'Etat » des services placés sous leur autorité ; les BOP (Budgets opérationnels de programme, ils constituent une déclinaison des objectifs et des résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique) relevant de sa compétence sont analysés en comité d'action régionale. La circulaire précitée du 28 octobre 2014 a profondément modifié le dialogue de gestion en matière budgétaire, les préfets de gestion étant désormais davantage associés à ce dialogue : « *Un premier échange entre ministères et préfets de région a lieu avant l'été ; il permet d'intégrer les enjeux territoriaux saillants dans la préparation du cadrage budgétaire. Lors du dialogue de gestion de l'automne, des échanges stratégiques centrés sur les thèmes particulièrement sensibles au niveau régional sont organisés entre préfets de région, secrétaires généraux des ministères et responsables de programme ; les modalités (réunions, visioconférence, autres formes) sont choisies par les acteurs* ».

Il faut souligner que certaines préfectures de région peuvent être organisées de manière très spécifique ; tel est le cas de la **préfecture de la région d'Ile-de-France, préfecture de Paris** (décret n° [2020-139](#) du 19 février 2020 modifiant certaines dispositions relatives à la préfecture de la région d'Ile-de-France, préfecture de Paris).

Ces deux instances sont des instances **de coordination, de discussion ou de mise en œuvre stratégique des décisions**. Mais ce sont les directions régionales qui constituent les services de l'Etat en région, qui ont connu une restructuration importante à la suite de la RéATE.

B. La restructuration des directions régionales de l'Etat

L'organisation des directions régionales a été revue à l'occasion de la RéATE. **Huit grandes entités administratives intégrées ont vu le jour** (au lieu des 20 antérieurement). Dans chaque préfecture de région, l'on trouve donc actuellement : la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (la DIRECCTE) ; la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ; la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (la DREAL) ; la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ; la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ; la Direction régionale des finances publiques (DRFIP) ainsi que les services du Rectorat et l'Agence régionale de santé.

Les services déconcentrés régionaux avant et après la RÉATE

Avant la RÉATE	Après la RÉATE
Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP)	Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP)
Direction Générale des Impôts (DGI)	
Direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP)	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)
Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP)	
Mission "concurrence" de la Direction régionale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DRCCRF)	
Division développement industriel des DRIRE	
Services de métrologie des DRIRE	
Direction Régionale du Commerce Extérieur (DRCE)	
Délégation Régionale du Tourisme (DRT)	
Service du Délégué Régional au Commerce et à l'Artisanat (DRCA)	
Chargé de Mission Régional à l'Intelligence Economique (CRIE)	
Direction Régionale de l'Equipelement (DRE)	
Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE)	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)
Direction Régionale de l'Environnement (DIREN)	
Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF)	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)
Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC)	
Direction Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS)	Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS)
Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports (DRJS)	
Direction Régionale de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (ACSé)	
Agences Régionales de l'Hospitalisation (ARH)	Agences Régionales de Santé (ARS)
Rectorat	

Source : Commission des finances du Sénat, Tableau reproduit dans le rapport d'information du Sénat n° 77 (2013-2014), Les préfetures à l'heure de la RÉATE

Comme le souligne la communication du Conseil des ministres du 22 avril 2015, s'intéressant aux devenirs des directions régionales à la suite de la modification des limites des collectivités régionales, « *Les anciennes directions régionales ont vocation à constituer une direction unique ; ces directions ne seront pas nécessairement implantées au chef-lieu de la région, lorsque les villes concernées sont bien reliées entre elles* » ; c'est dire que les directions régionales seront réparties sur le territoire des nouvelles régions, en faisant en sorte que certaines **demeurent dans les chefs-lieux des anciennes régions pour ne pas trop les dépouiller...** « *Les fonctions de programmation stratégique des directions régionales seront regroupées sur le site d'implantation principale* », mais d'autres implantations peuvent être envisagées. Le décret précité n° 2015-1689 du 17 décembre 2015 portant diverses mesures d'organisation et de fonctionnement dans les régions de l'administration territoriale de l'Etat et de commissions administratives définit une organisation provisoire de certains services déconcentrés de l'Etat en région et fusionne certaines directions de différentes régions désormais regroupées. L'organisation et les missions des directions ont donc été revues pour tenir compte des nouveaux périmètres et des nouveaux enjeux (décret n° 2016-885 du 29 juin 2016 modifiant le décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, par exemple).

La Cour des comptes, dans son rapport public thématique de novembre 2017 *Les services déconcentrés de l'Etat, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, **s'est montrée très critique vis-à-vis de l'organisation territoriale de l'Etat**. L'Etat doit recentrer ses services déconcentrés sur les missions prioritaires ; les missions sont insuffisamment hiérarchisées et évaluées. Ainsi, selon le rapport, « *La revue des missions des services déconcentrés de l'Etat à laquelle la Cour a procédé montre une grande diversité de situations, incluant des missions ou des services en forte tension, et une distribution de leur exercice qui est loin d'être optimale. Alors que les nouvelles technologies ont un impact de plus en plus fort sur le contenu des missions, toutes les conséquences sont loin d'en être tirées, à la fois sur le dimensionnement du réseau territorial de l'Etat et sur le niveau des effectifs nécessaires à l'accomplissement des missions concernées. En*

d'autres termes, les gains de productivité, au demeurant insuffisamment mesurés, ne sont pas optimisés. Par ailleurs, les services déconcentrés de l'État continuent d'intervenir dans plusieurs champs que le législateur a très largement décentralisés ; la plus-value de ses attributions résiduelles, consommatrices de moyens parfois susceptibles de constituer des doublons, n'est pas établie et un effort de clarification s'impose. Les enquêtes de la Cour ont enfin établi qu'une gestion plus efficiente

d'un certain nombre de missions est possible et nécessaire, en supprimant certaines, en gérant différemment d'autres, notamment par le recours croissant à l'interdépartementalité voire au niveau régional, en modernisant les fonctions d'inspection-contrôle ou d'expertise et d'observation » (Rapport, pp. 83-84).

L'organisation des services déconcentrés de l'Etat doit s'adapter aux enjeux nouveaux des territoires. Le bilan est ici critique :

« Il est prématuré de dresser un bilan définitif de la réforme récente des circonscriptions régionales et de la réorganisation des services de l'État qui l'a suivie. Si cette réorganisation a été menée à bien dans des délais très contraints, ce qui est un succès, il est possible toutefois d'en évoquer les risques.

Un premier risque concerne la mise en œuvre concrète de cette réforme. Les services déconcentrés de l'État ont été réorganisés avant même la mise en place des conseils régionaux nouvellement élus, et la volonté d'assurer l'équilibre du territoire ainsi que l'engagement de ne pas imposer de mobilité géographique aux agents se sont traduits par la mise

en place de directions régionales "multi-sites" réparties entre les chefs lieux des anciennes régions. Les difficultés quotidiennes de management et de fonctionnement qui en résultent constituent un risque et un surcoût pour la bonne marche des services de l'État. En outre, la création de quatre "méga régions" comportant plus de dix départements conduit à une évolution de la fonction de préfet de région. Dans ces régions, la création auprès du préfet de région d'un poste de préfet délégué chargé du département chef-lieu paraît s'imposer. La Cour renouvelle en outre sa recommandation antérieure que le préfet de région bénéficie lors de sa nomination d'un mandat d'une durée déterminée. La persistance de découpages dérogatoires à la nouvelle carte des régions justifierait également des ajustements des administrations territoriales de l'éducation nationale, des finances publiques et des douanes.

Un deuxième risque inhérent à la récente réforme concerne le renforcement de l'échelon départemental de l'État qui en est présenté comme la contrepartie. La récente réforme des circonscriptions régionales n'a pas épuisé la question de l'avenir des services de l'échelon départemental. Le devenir des directions départementales n'atteignant pas la taille critique exige l'étude de nouvelles modalités d'organisation interdépartementale et infrarégionale et l'exploitation des possibilités ouvertes par le principe de modularité de l'organisation des services de l'État. L'échelon infra-départemental des services déconcentrés de l'État constitue quant à lui un réseau à la fois dense et inerte. Le redéploiement de ce réseau est nécessaire, tant pour permettre une meilleure adéquation de la répartition des services de l'État au regard des bassins de vie, que pour des enjeux d'efficience. La fonction et l'implantation des sous-préfectures doivent faire l'objet d'une révision beaucoup plus ambitieuse que celle qui a prévalu jusqu'à présent. La rationalisation du réseau infra-départemental des finances publiques, des douanes et des DDT doit être accélérée. La carte des circonscriptions du 1^{er} degré de l'Éducation nationale devrait être revue en fonction des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale ; les regroupements pédagogiques intercommunaux dits concentrés devraient être favorisés et la compétence scolaire devenir une des compétences obligatoires des EPCI » (Rapport, pp. 119-120).

Une gestion fortement rénovée des moyens des services déconcentrés de l'Etat est nécessaire : « en matière de ressources humaines, dont la gestion demeure à la fois très centralisée, très cloisonnée et très rigide, ne permettant ni d'accompagner les évolutions des missions de l'État dans les territoires, ni les réorganisations géographiques et fonctionnelles qu'appelle l'environnement nouveau dans lequel il les exerce. Les regroupements organiques auxquels l'État a procédé aux échelons déconcentrés il y a bientôt dix ans, ne produisent pas leurs pleins effets en l'absence d'une véritable gestion interministérielle des effectifs qui composent ces structures regroupées » (Rapport, p. 178).

La Cour des comptes suggère un certain nombre d'évolutions autour de 4 orientations générales : recentrer les services déconcentrés sur les missions prioritaires de l'Etat et répartir de manière plus efficace l'exercice de celles-ci entre ces services ; faire des services publics numériques un levier de transformation des services déconcentrés de l'Etat ; accélérer l'adaptation de l'organisation territoriale des services de l'Etat (en tirant le meilleur parti de l'échelon régional, en rationalisant les réseaux de l'Etat dans les territoires, en approfondissant les mutualisations des fonctions support) ; faire davantage confiance aux services déconcentrés dans la gestion mutualisée et décloisonnée de leurs moyens.

La **circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019** est relative à la **mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat**. Elle propose de désenchevêtrer les compétences de l'Etat, des collectivités et des opérateurs et acteurs ; chaque acteur doit être replacé dans son rôle pour permettre l'exercice efficace de compétences clarifiées. La circulaire souhaite réorganiser le réseau déconcentré de l'Etat pour mieux répondre aux priorités affichées par le Gouvernement. La création du service public de l'insertion implique le regroupement en une seule entité, au niveau régional, des DIRECCTE et des DRJSCS, et au niveau départemental, des compétences des directions existantes au sein de la Direction départementale de l'insertion et de la cohésion sociale (DDICS). **Ainsi, au 1^{er} avril 2021, la fusion des DIRECCTE et des DRJSCS a donné lieu à la création des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).**

La DREETS conduit les politiques dans les champs suivants :

- travail ;
- entreprises, emploi, économie ;
- consommation et concurrence ;
- répression des fraudes et métrologie ;
- cohésion sociale ;
- formation certification.

Tableau des directions régionales des ministères sociaux

Au niveau départemental, des directions départementales de la cohésion sociale et des unités départementales des DIRECCTE sont regroupées au sein des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS). **Le 1^{er} janvier 2021, sont créées, auprès des recteurs de région, les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES).** Dans chaque département, un service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) intégrant les missions sport, jeunesse et vie associative, sont mis en place au sein des services départementaux de l'Education nationale. Le décret n° [2020-1050](#) du 14 août 2020 place les directions départementales interministérielles sous l'autorité du ministre de l'intérieur et non plus du Premier ministre (« *Les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'État relevant du ministre de l'intérieur. Elles sont placées sous l'autorité du préfet de département. Le ministre de l'intérieur assure la conduite et l'animation du réseau des directions départementales interministérielles, en y associant les ministres concernés et dans le respect de leurs attributions respectives* »).

Le texte de juin 2019 préconise également de gagner en efficience par la mutualisation des moyens et la coopération interdépartementale : il est proposé de mettre en place des secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles (cette réforme est effective depuis le 1^{er} janvier 2021), et de relancer les schémas directeurs immobiliers. Une meilleure articulation d'exercice des missions à l'échelon interdépartemental des DREAL et des DDT est recherchée. La mise en place de plateformes de gestion interdépartementales ou départementales coordonnées par la région pourrait être étendu à des missions environnementales. L'Etat déconcentré est rassemblé autour du préfet, dont le rôle de coordination à l'échelle départemental est renforcé. Un comité interministériel régional des transformations des services publics, présidé par le préfet de région, est créé (décret n° [2019-769](#) du 24 juillet 2019), pour garantir une stratégie globale cohérente de l'ensemble des restructurations, assurer la planification dans le temps des opérations, organiser la concertation avec les élus et l'ensemble des parties prenantes (la composition est large: ils sont présidés par les préfets de région. En sont membres les préfets de département, les directeurs des services régionaux de l'État, les recteurs de régions académiques, les directeurs généraux des agences régionales de santé et les directeurs régionaux des établissements publics de l'État. Le rôle du préfet sur l'ensemble des services de l'Etat sera conforté sur le plan réglementaire, avec une obligation d'informer le préfet de département de toute restructuration. Les préfets de région sont incités à préparer un projet d'organisation conforme à ces orientations pour répondre le mieux possible aux spécificités territoriales, en associant les agents. La réforme de l'organisation territoriale des services publics est coordonnée par la Mission de coordination (MICOR).

L'administration régionale prend de plus en plus d'importance. **C'est véritablement l'échelon territorial de coordination et d'animation des politiques de l'Etat.** Mais le département, par son ancienneté, conserve

une légitimité et reste encore un cadre de référence de l'action de l'Etat. Il est probable que l'extension des régions par la fusion des collectivités existantes va indirectement renforcer la mission du préfet de département, qui jouera le rôle de représentant de l'Etat de proximité.

Section 2. L'administration de l'Etat dans le département

Le département est **la plus ancienne circonscription administrative de l'Etat** ; on sait que l'Assemblée constituante a retenu un découpage du territoire en circonscriptions d'une taille telle qu'elle permette de se rendre du chef-lieu à la périphérie et en revenir en une seule journée à cheval. La loi du 28 pluviôse an VIII confirme ce découpage territorial. Il existe actuellement 101 circonscriptions administratives départementales, dont 5 se situent en outre-mer (§1). Mais le département n'est pas la seule circonscription administrative qui existe sur ce territoire, puisqu'il existe une division infra-départementale, l'arrondissement, qui n'est pas qualifiée de circonscription administrative mais de simple cadre territorial de l'action de l'Etat (§2). Le Président Macron avait souhaité, dans un discours prononcé le 12 mars 2024, un grand mouvement de déconcentration au profit des préfets de département. Le contexte politique actuel n'a pas permis de traduire cette intention dans les faits.

§1. Département et Préfet de département

Le statut du préfet de département a servi de modèle pour déterminer celui du préfet de région. Il est le plus ancien, mais son rôle s'est un peu restreint dès lors que le préfet de région a désormais autorité sur lui (A). Ses attributions demeurent importantes, et vont sans doute s'avérer nécessaires du fait de la fusion des régions (B).

A. Le statut du préfet : un sous-préfet de région ?

L'évolution du rôle du préfet de région, avec un renforcement très important de ses compétences, suscite des **interrogations sur le devenir des préfets de département** ; quels peuvent être leur place et leur positionnement au sein de l'administration, puisque le préfet de région a désormais autorité sur eux ? Le rapport d'information précité du Sénat recommandait que « *le département demeure un échelon de proximité essentiel et que le préfet de département reste un interlocuteur indispensable pour les élus locaux ainsi que les acteurs du tissu économique et social de nos territoires (les chefs d'entreprises, les responsables associatifs...)* ».

Comme le préfet de région, le préfet de département est un **personnage entre le politique et l'administratif** ; il est nommé par décret du Président de la République, sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'intérieur (il figure dans la liste de l'article 13 de la Constitution). Le système de nomination a été profondément modifié par la réforme de la haute fonction publique ; des nominations pouvaient être prononcées, dans la limite de sept postes, sur des emplois supérieurs comportant une mission de service public relevant du Gouvernement. Les intéressés étaient alors placés sur un emploi de préfet hors cadre pour une durée maximale de trois ans qui pouvait être prolongée de deux ans. Les préfets qui, au moment de leur nomination, avaient la qualité de fonctionnaire étaient placés en position de détachement de leur corps d'origine. Ils pouvaient être titularisés dans ce grade. Le mécanisme d'avancement était défini par le décret de 1964 modifié par celui de 2009. Le pouvoir de nomination était discrétionnaire même si la plupart des recrutements provenaient de la sous-préfecture, et des corps recrutés par la voie de l'ENA. Le corps commençait à se féminiser, mais progressivement ; ainsi en 2012, les femmes préfets ne représentaient que 10,5 % des effectifs (soit 19 pour 192). La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 a instauré une obligation de féminisation pour parvenir en 2018 à une proportion de 40 % de femmes dans la haute fonction publique. On rappellera que c'est en 1981 qu'une femme a été nommée préfet pour la première fois...

La réforme de la haute fonction publique a été opérée par l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 ; l'ENA est supprimée, remplacée par l'Institut national du service public (INSP). Mais surtout, la création du corps des administrateurs de l'Etat a entraîné la mise en extinction de plusieurs corps de la haute fonction publique, dont celui des préfets et sous-préfets. **Le décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 en tire les conséquences, en fonctionnalisant les emplois de préfet et sous-préfet.** Les fonctions demeurent, mais le corps disparaît. La durée maximale d'exercice continu des fonctions de préfet est de neuf ans, quel que soit le nombre d'emplois occupés pendant cette période. Lorsque la durée entre deux affectations dans des emplois de préfet est inférieure à deux ans, ces deux affectations sont comptabilisées comme relevant d'un exercice continu des fonctions. Un comité consultatif est chargé de formuler un avis sur l'aptitude professionnelle des personnes

susceptibles d'être nommées pour la première fois dans un emploi de préfet. Au moins deux tiers des emplois de préfet sont occupés par des personnes justifiant de plus de cinq années de services dans plusieurs postes territoriaux d'encadrement supérieur au sein des services déconcentrés de l'Etat, de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière ou d'établissements publics en relevant, dont au moins trois années en qualité de sous-préfet. Une logique de métier s'impose donc : un fonctionnaire pourra être nommé aux fonctions de préfet et sera alors placé en position de détachement, dans lesquelles il sera évalué ; si cette dernière n'est pas satisfaisante, il sera réintégré dans son corps ou cadre d'emplois d'origine ; si la personne nommée dans les fonctions de préfet n'est pas fonctionnaire, elle pourra exercer de telles fonctions dans le cadre d'un contrat qui pourra, éventuellement, après évaluation, ne pas être renouvelé ; le licenciement est également possible. Ce contrat est conclu pour une durée maximale de deux ans, renouvelable dans la limite d'une durée totale de cinq ans dans un même emploi. Il comporte une période probatoire d'une durée maximale de six mois.

Le préfet de département, comme le préfet de région, entre dans le champ d'application de la loi n° [2013-907](#) du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; aux termes de l'article 11 de cette loi, il doit donc transmettre à la haute autorité pour la transparence de la vie publique **une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts**.

Le préfet de département est assisté d'un directeur de cabinet, d'un secrétaire général de la préfecture (qui est lui aussi soumis à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts, au titre de la loi n° [2016-483](#) du 20 avril 2016, explicitée sur ce point par le décret n° [2016-1967](#) du 28 décembre 2016), ces deux collaborateurs faisant également partie du corps préfectoral. **Certaines directions lui permettent d'exercer ses compétences** ; elles constituent des directions souvent en charge de fonctions support. Il peut donner délégation de signature au secrétaire général de la préfecture et à des directeurs et chefs de services, en particulier pour exercer un recours gracieux auprès des collectivités territoriales.

Le préfet est astreint à une **obligation de loyauté envers le Gouvernement** puisqu'il est chargé d'appliquer la politique que celui-ci détermine. Il doit respecter un strict devoir de réserve ; il ne bénéficie ni du droit syndical ni du droit de grève. Il est également obligé de respecter ce que l'on appelle une période de réserve, au moment des élections nationales ou locales, comme d'autres fonctionnaires d'autorité (v. L. Saban et F. Ferrand, « Pour une neutralité incontestable en période électorale », *JCP-A* 2014, act. 166).

B. Les attributions du préfet

« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », cette disposition vaut pour les préfets de département comme pour les préfets de région (voir supra).

Conformément au décret de 2010, les compétences du préfet de département sont proches, dans le département, de celles du préfet de région au sein de la région. Ainsi, *« le préfet de département dans le département, est dépositaire de l'autorité de l'Etat. Il a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il représente le Premier ministre et chacun des ministres. Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales. Il dirige, sous l'autorité des ministres et dans les conditions définies par le présent décret, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat »*.

La direction des services lui permet de **garantir une cohérence dans l'intervention de l'Etat sur le territoire départemental**. Il exerce également le contrôle de légalité, en utilisant le déféré préfectoral ; il ne peut plus annuler lui-même un acte d'une collectivité locale, il doit saisir la juridiction administrative en cas de doute sur la légalité de cette décision. L'exercice du contrôle de légalité pose de multiples problèmes au sein des préfectures du fait de la réduction importante des personnels liée à la RGPP. Si le nombre d'actes obligatoirement soumis à transmission s'est réduit, les préfets doivent cependant faire porter leur contrôle sur les actes dits prioritaires, concernant tel ou tel domaine jugé particulièrement important ; le préfet doit définir une stratégie locale de contrôle qui doit être compatible avec les principes nationaux.

Ces compétences peuvent être ainsi présentées :

Le champ de compétences du préfet de département :

Le préfet de département est chargé de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires dans le cadre fixé par le préfet de région tout en conservant ses missions propres.

Dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département, il a seul la responsabilité de **l'ordre public et de la sécurité des populations** étendue au champ de la sécurité nationale, du **contrôle de légalité** et de la **police des étrangers**. Ces missions régaliennes ne peuvent pas être l'objet du pouvoir d'évocation du préfet de région, non plus que les matières relevant de la compétence légale du préfet de département.

Désormais, le préfet de département a **autorité sur le commandant du groupement de gendarmerie départementale** dans le domaine relevant de ses compétences (ordre public et police administrative). Cet élargissement s'inscrit dans le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, le préfet **dispose des moyens de l'ARS dans l'exercice de ses compétences sanitaire, de salubrité et d'hygiène publiques**. En cas d'événement sanitaire pouvant constituer un trouble à l'ordre public, les services de l'agence sont placés pour emploi sous son autorité.

Source : rapport Sénat n° 77.

La mission de maintien de l'ordre public est donc essentielle ; il n'est sans doute pas besoin de mentionner ici la conception élargie de l'ordre public, qui, au-delà de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques, englobe également le respect de la dignité de la personne humaine, ce qui a permis aux préfets d'interdire le spectacle de Dieudonné, le Mur en 2014. Le préfet peut également se substituer au maire si ce dernier n'édicte pas les mesures exigées par les circonstances. La mission d'ordre public a pris une importance particulière depuis quelques années, puisque c'est lui qui détient la compétence en matière d'entrée et de séjour des étrangers mais aussi en matière de droit d'asile (profondément modifié par la loi du 29 juillet 2015 et à nouveau modifié par la loi asile et immigration adoptée le 1^{er} août 2018).

Il est également chargé **d'expliquer la politique du Gouvernement** ; il est le relais entre le Gouvernement et les élus locaux.

Le préfet de département est associé, à son niveau, **à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie nationale au plan départemental**. Selon la circulaire de 2014, les documents de priorités départementales « *sont arrêtés par le préfet de département, après avis du comité de l'administration régionale, qui s'assure de leur compatibilité avec le document adoptant la stratégie de l'Etat en région. Ils constituent la traduction opérationnelle, sous forme de feuille de route annuelle adaptée aux spécificités du département, de cette stratégie* ».

La **charte de la déconcentration de 2015** a contribué à une meilleure définition de la mission des départements et des préfets placés à leur tête. En effet, « *sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, la circonscription départementale est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne* », ce qui lui confère un champ d'intervention relativement important. Les préfets de département sont chargés, comme les préfets de région, de la mise en œuvre des mutualisations nécessaires à un meilleur fonctionnement des services déconcentrés ; ils peuvent décider qu'un service déconcentré pourra exercer des attributions pour le compte d'un autre ; ils ne disposent cependant pas du pouvoir de mener une expérimentation relative à l'organisation de leurs services.

Remarque

Une innovation : la prise de position formelle du représentant de l'Etat.

Il convient de s'arrêter quelques instants sur un point particulier, relatif à la **prise de position formelle du représentant de l'Etat**, qu'il s'agisse du préfet de département ou du préfet de région.

En effet, selon l'article [L. 1116-1](#) du CGCT (issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 Engagement et Proximité, « *Avant d'adopter un acte susceptible d'être déféré au tribunal administratif, les collectivités territoriales ou leurs groupements ainsi que leurs établissements publics peuvent saisir le représentant de l'Etat chargé de contrôler la légalité de leurs actes d'une demande de prise de position formelle relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leur exécutif. La demande est écrite, précise et complète. Elle comporte la transmission de la question de droit sur laquelle la prise de position formelle est demandée ainsi que du projet d'acte./ Le silence gardé par le représentant de l'Etat pendant trois mois vaut absence de prise de position formelle./ Si l'acte est conforme à la prise de position formelle, le représentant de l'Etat ne peut pas, au titre de la question de droit soulevée et sauf changement de circonstances, le déférer au tribunal administratif* ». Le décret n° [2020-634](#) du 25 mai 2020 prévoit la mise en œuvre de ces dispositions. La demande de prise de position formelle est transmise au représentant de l'Etat par tout moyen permettant d'apporter la preuve de sa réception. Cette demande est écrite et signée par une personne compétente pour représenter l'auteur de la demande. Elle comprend le projet d'acte relevant des attributions du demandeur ainsi que la présentation claire et précise de la ou des questions de droit portant sur l'interprétation d'une disposition législative ou réglementaire directement liée au projet d'acte. Elle est assortie d'un exposé des circonstances de fait et de droit fondant le projet d'acte ainsi que de toute information ou pièce utile de nature à permettre à l'autorité compétente de se prononcer. Si la demande est incomplète, le représentant de l'Etat invite son auteur à fournir les éléments complémentaires nécessaires. Le délai de 3 mois au terme duquel le silence gardé par le représentant de l'Etat vaut absence de position formelle court à compter de la date de réception de la demande ou, le cas échéant, à compter de la date de réception des éléments complémentaires demandés. La prise de position formelle est transmise au demandeur par tout moyen permettant d'apporter la preuve de sa réception. Lors de la transmission de l'acte définitivement adopté au représentant de l'Etat, dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité, l'auteur de la demande de prise de position formelle joint à l'acte transmis la prise de position formelle.

Comme pour les préfetures de régions, l'administration départementale a été revue à l'occasion de la RéATE.

§2. La réorganisation de l'administration déconcentrée

Les services départementaux et les directions départementales ont été réorganisés.

A. L'évolution des services départementaux

Un peu à l'instar du comité de l'administration régionale, les textes ont prévu un collège des chefs de service.

Selon l'article 26 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant l'article 40 du décret du 29 avril 2004, « *le préfet de département préside le collège des chefs de service qui est composé :*

1° *Du ou des préfets délégués, le cas échéant ;*

2° *Des sous-préfets ;*

3° *Des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat placés sous son autorité ;*

4° *Du directeur départemental des finances publiques ;*

5° *De l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale ;*

6° Du commandant du groupement de gendarmerie départementale ;

7° Du directeur départemental des services d'incendie et de secours ;

8° Des directeurs de préfecture ;

9° Du responsable de la délégation territoriale de l'agence régionale de santé dans le département ;

10° Des responsables des unités et délégations territoriales des services.

Il peut associer le directeur général de l'agence régionale de santé ou son représentant. Il peut également associer les chefs ou responsables des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans la région.

Il associe, en tant que de besoin, les responsables d'établissements publics et services de l'Etat ayant leur siège dans le département.

Il peut proposer aux chefs de juridiction d'assister aux travaux du collège des chefs de service.

Il peut inviter toute personne qualifiée à être entendue.

Le collège des chefs de service est réuni soit en formation plénière, soit dans une composition restreinte que le préfet détermine en fonction de l'ordre du jour ».

Ce collège est consulté sur les conditions de mise en œuvre des politiques de l'Etat dans le département et les conditions d'organisation et de fonctionnement des services de l'Etat, en vue de la réalisation d'actions communes et de la mutualisation de leurs moyens. Il est consulté sur la mise en œuvre dans le département de la stratégie immobilière de l'Etat en région, même si, on l'a vu, l'heure est désormais à l'élaboration de schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

Il existe classiquement des services départementaux pour les fonctions support (ressources humaines, fonctions logistiques...). Le décret n° [2020-99](#) du 7 février 2020 relatif à l'organisation et aux missions des secrétariats généraux communs départementaux apporte des modifications d'organisation (voir également la [circulaire du 2 août 2019](#)). Il prévoit la création, dans chaque département, de services déconcentrés à vocation interministérielle placés sous l'autorité du préfet. Ces services, appelés **secrétariats généraux communs départementaux**, sont chargés de l'ensemble des fonctions support à l'échelon départemental. Le secrétariat général commun départemental exerce ses missions au bénéfice, d'une part, des services de la préfecture de département et, d'autre part, des directions départementales interministérielles. Le préfet de département peut, après accord du préfet de région, étendre au bénéfice de services régionaux de l'Etat des missions exercées par le secrétariat général commun départemental. Le secrétariat général commun départemental assure la gestion de fonctions et moyens mutualisés en matière budgétaire, d'achat public, d'affaires immobilières, de systèmes d'information et de communication, de logistique, de ressources humaines, de relation avec la médecine de prévention et de mise en œuvre des politiques d'action sociale au bénéfice des agents des directions et services. Sur décision du préfet de département concerné, le secrétariat général commun départemental peut assurer la gestion mutualisée d'autres fonctions ou moyens. Le préfet de département arrête la date de création du secrétariat général commun, qui devait intervenir au plus tard le 30 juin 2020, et la liste des agents affectés au secrétariat général commun à la date de création de celui-ci. La création de ces secrétariats communs répond à un triple objectif : professionnaliser les agents affectés à des fonctions supports, leur permettant de développer une vraie expertise sur ces sujets ; faire apparaître des marges en emploi et les réallouer sur les fonctions métiers ; garantir la réalisation effective d'un certain nombre de services auprès des préfectures et des DDI. L'installation effective de ces secrétariats a eu lieu au 1^{er} janvier 2021, le calendrier initial n'ayant pu être tenu du fait de la crise sanitaire. Le bilan de cette réforme semble mitigé.

Voir L'essentiel sur le contrôle budgétaire relatif aux secrétariats généraux communs d'Isabelle Briquet, rapporteure spéciale des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », 29 juin 2022.

Si les services ont donc vu leur action rendue plus cohérente par la création de ce collège des chefs de service (dès 1992), les directions départementales ont été considérablement modifiées.

B. Les nouvelles directions départementales

La réorganisation des directions fait suite à l'expérience menée en départements des pôles de compétence pour conduire des projets communs à plusieurs services déconcentrés. Comme pour les directions régionales, la RéATE a conduit à revoir la structure des directions départementales. Tous les départements sont dotés de **directions départementales interministérielles (DDI)**, deux ou trois en fonction de l'importance démographique du département, placées sous l'autorité du préfet de département. **Ces directions interministérielles sont désormais rattachées au ministère de l'intérieur et non plus au Premier ministre (décret n° 2020-1050 du 14 août 2020).** L'objectif est de faire du ministère de l'intérieur le pivot de l'interministérialité dans les territoires. Les préfetures et les DDI sont ainsi rassemblées sous un même pilotage. La **direction départementale des territoires (DDT)** se retrouve dans l'ensemble des départements. Elle regroupe les anciennes directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), de l'équipement (DDE) et les services « environnement » de la préfecture. Dans les départements littoraux (soit 22 départements), la DDT englobe également l'ancienne direction des affaires maritimes dont elle reprend les missions : la DDT prend alors le nom de direction départementale des territoires et de la mer (DDTM). La direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) reprend les compétences des anciennes directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS), des affaires sanitaires et sociales (DDASS) en matière d'affaires sociales, des unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (UDCCRF) et des services vétérinaires.

Dans les départements dont la population est supérieure à 400 000 habitants (soit 42 départements) ou si les circonstances locales le justifie, les missions de la DDCSPP sont confiées à deux structures : une **direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)**, dont la mission est d'affirmer le rôle d'animateur de l'Etat dans les domaines de la cohésion sociale, de la jeunesse, des sports, de la vie associative et de l'éducation populaire. Elle rassemble les personnels de l'ancienne DDJS, une partie de ceux des DDASS et les personnels des préfetures intervenant en matière d'accès au logement, de politique de la ville ou de droits des Femmes ; une **direction départementale de la protection de la population (DDPP)**, qui rassemble les compétences techniques, scientifiques, juridiques et économiques dont dispose l'Etat pour assurer ses fonctions d'information, de prévention et de contrôle dans le domaine de la protection des populations. Elle est issue du rapprochement des personnels de la direction départementale des services vétérinaires et de ceux en charge de la répression des fraudes.

Trois unités territoriales (UT) s'ajoutent aux directions départementales interministérielles : **l'UT de la DIRECCTE**, composée essentiellement de l'ancienne direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ; **l'UT de la DRAC**, qui succède au service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP) ; **l'UT de la DREAL**, composée de l'ex-subdivision de la direction régionale de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Il s'agit, pour les ministères concernés, de conserver un réseau départemental, mais **cette situation rompt avec le principe de simplification de l'organisation administrative prévue.**

La création du service public de l'insertion et le soutien à l'innovation impliquent, au niveau départemental, la fusion des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et des unités départementales (UD) de la DIRECCTE, au travers de la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ; cette évolution doit permettre à l'État territorial de disposer des moyens nécessaires à un meilleur accompagnement des personnes en difficulté, de l'hébergement d'urgence à l'insertion par l'activité économique jusqu'à l'emploi. C'est donc l'ensemble du parcours d'insertion et d'accès à l'emploi qui sera suivi par la DDETS.

Le gouvernement a aussi souhaité rassembler les missions jeunesse, vie associative et engagement, et préparer la mise en œuvre du service national universel (SNU). Pour ce faire depuis le 1^{er} janvier 2021, un

service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) intégrant les missions sport, jeunesse et vie associative, est mis en place au sein des services départementaux de l'Éducation nationale.

Sur cette organisation, la **circulaire du 12 juin 2019** précitée suggère des évolutions, en particulier des regroupements (voir supra).

§3. Arrondissement et sous-préfet

« *Sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, l'arrondissement est le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'Etat* », précise le décret du 7 mai 2015. Force est donc de constater que, contrairement aux deux autres circonscriptions administratives, département et région, l'arrondissement n'est pas qualifié ainsi par la charte de la déconcentration. Il ne l'était pas davantage dans le décret du 1^{er} juillet 1992, portant initialement charte de la déconcentration (art. 5). **Faut-il conserver cet échelon**, alors que de nombreuses institutions s'interrogent sur son utilité. Dans son rapport annuel pour 2012, la Cour des comptes estimait que la carte des arrondissements mériterait sans doute d'être revue, car elle n'a guère évolué depuis 1926 ; l'amenuisement progressif de leurs missions incitait également à revoir leurs compétences.

Rapport annuel de la Cour des comptes 2012 (extraits) :

« *Le réseau des sous-préfectures recouvre la carte des arrondissements, échelon administratif généralement absent des structures territoriales des pays européens comparables. Si la valeur de ce symbole, particulièrement pour les élus locaux, est réelle, son importance, mesurée par ses effectifs, est moindre (5 000 emplois en 2013). Son coût, estimé à environ 250 M€ en 2012, n'est pas négligeable* ».

La réorganisation du réseau des sous-préfectures n'a pas été retenue comme un élément de la révision générale des politiques publiques (RGPP), alors que les circonscriptions départementales et régionales ont fait l'objet d'une revue d'ensemble... Ce niveau de déconcentration, dont la Cour des comptes estime qu'il devient de plus en plus « inconsistant », demeure pourtant. Il est cependant difficile de revenir sur une institution, le sous-préfet, créée par décret du 6 avril 1811. Emmanuel Macron, après la crise des gilets jaunes, a promis le retour des services publics dans les territoires ruraux ; ainsi 6 sous-préfectures ont ouvert ou rouvert leurs portes dont celles de Château-Gontier ou de Rochechouart.

A. Un statut classique

Selon la Cour des comptes, « *La « sous-préfecture » désigne à la fois le chef-lieu de l'arrondissement et les services administratifs sous l'autorité du sous-préfet. Il y a des arrondissements sans sous-préfecture : ceux des chefs-lieux du département. Au 1^{er} janvier 2015, leur nombre est de 235 : 227 en métropole et 8 en outre-mer* ».

C'est le **décret du 14 mars 1964**, modifié à plusieurs reprises, qui porte statut des sous-préfets. Ils sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'intérieur (art. 2). Ils étaient recrutés parmi les administrateurs civils et les membres des autres corps auxquels destinait l'Ecole nationale d'administration mais ils pouvaient aussi être nommés par la voie du détachement. Selon l'article 1^{er} du texte, « *Les sous-préfets assistent les préfets dans l'accomplissement de leur mission. Ils veillent, sous leur autorité, à l'application des textes législatifs et réglementaires et à la mise en œuvre des directives du gouvernement. A ce titre, ils sont chargés de l'administration d'un arrondissement ou des fonctions de secrétaire général de préfecture, de directeur de cabinet de préfet, de chef de cabinet de préfet ou de toute autre mission entrant dans le cadre défini à l'alinéa précédent* ». **La réforme de la haute fonction publique a mis en extinction le corps des préfets et des sous-préfets (décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet**. Les corps sont supprimés, les fonctions demeurent. Les emplois de sous-préfet sont pourvus par décret du Président de la République, sur proposition du Premier ministre, du ministre de l'intérieur et, pour les emplois outre-mer, du ministre chargé de l'outre-mer. Les nominations sont prononcées pour une durée initiale maximale de trois ans, durée qui peut être prolongée sans que la durée totale d'occupation d'un même emploi puisse excéder cinq ans. La durée maximale d'exercice continu des fonctions de sous-préfet est de neuf ans, quel que soit le nombre d'emplois occupés pendant cette

période. Lorsque la durée entre deux affectations dans des emplois de sous-préfet est inférieure à deux ans, ces deux affectations sont comptabilisées comme relevant d'un exercice continu des fonctions. Les agents nommés dans les emplois de sous-préfet peuvent se voir retirer leur emploi dans l'intérêt du service ; ces décisions de retrait d'emploi ne sont pas motivées. Comme les emplois de préfet, les emplois de sous-préfet sont fonctionnalisés.

Le sous-préfet est un auxiliaire du préfet et un délégué du préfet dans les arrondissements.

Le sous-préfet peut bénéficier d'une délégation de signature du préfet, dont le juge peut vérifier qu'elle est régulière.

Exemple

CAA Marseille, 26 juin 2015, n° **14MA01440** (extraits) :

« Considérant que Mme A...D..., sous-préfet, chargée de mission, disposait d'une délégation de signature du préfet de l'Hérault, en date du 7 septembre 2010, régulièrement publiée au recueil des actes administratifs du département le même jour, accessible tant au juge qu'aux parties, l'habilitant à signer en cas d'absence ou d'empêchement de M. E...B..., sous-préfet, secrétaire général de la préfecture de l'Hérault, "tous actes, arrêtés, décisions et circulaires relevant des attributions de l'Etat dans le département de l'Hérault en ce qui concerne les affaires intéressant plusieurs services départementaux des administrations civiles de l'Etat, à l'exception des réquisitions prises en application de la loi du 11 juillet 1938 relative à l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre" ; que cette délégation n'est pas générale ; qu'il n'est pas établi que le secrétaire général de la préfecture de l'Hérault n'était pas absent ou empêché lorsque la décision portant refus de titre de séjour a été prise ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la décision contestée aurait été signée par une autorité incompétente doit être écarté comme manquant en fait ».

CAA Lyon, 25 juin 2015, n° **14LY04014** (extraits) :

« Considérant, en premier lieu, que l'arrêté contesté a été signé par M. D...C..., sous-préfet de Nyons ; que, par un arrêté du 5 mars 2014 publié au recueil des actes administratifs de la Préfecture de la Drôme, une délégation permanente de signature a été donnée à Mme Alice Coste, secrétaire générale de la préfecture de la Drôme à l'effet de signer au nom du Préfet, tous actes et documents administratifs relevant des services de la Préfecture et de la fonction de direction des services déconcentrés de l'État, à l'exception d'un certain nombre d'actes dont ne font pas partie les refus de titres de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français ; qu'en cas d'absence ou d'empêchement de Mme B..., la délégation de signature ainsi définie est exercée par M. D...C..., sous-préfet de Nyons ; qu'il n'est pas établi ni même allégué que, le 5 mai 2014, Mme B...n'a pas été absente ou empêchée ; que, dès lors, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'acte doit être écarté ».

Le sous-préfet est soumis à un devoir de réserve, renforcé par rapport à celui qui est imposé aux fonctionnaires et agents publics ; il est également soumis à des exigences déontologiques (déclaration d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale).

Exemple

Voir la décision *Guigue* (CE, 23 avril 2009), dans laquelle le juge administratif juge légale la décision mettant fin aux fonctions du sous-préfet de Saintes pour avoir publié un article anti-israélien.

Le sous-préfet dispose d'attributions qui s'amenuisent au fur et à mesure des réformes administratives.

B. Des attributions réduites

Selon la Cour des comptes, « Le rôle et les missions du sous-préfet d'arrondissement reposent à titre principal sur les dispositions des articles 13, 14, 38, 43 et 44 du décret 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. Délégué du préfet dans l'arrondissement, la plupart de ses attributions proviennent des délégations et des missions que lui

confie le préfet, mais il dispose par ailleurs de quelques pouvoirs propres issus de la loi, comme par exemple celui d'organiser les élections municipales partielles. » (art. L. 247 du Code électoral).

Le sous-préfet est le délégué du préfet dans l'arrondissement ; la plupart de ses attributions proviennent des délégations et des missions que lui confie le préfet, mais il dispose par ailleurs de quelques pouvoirs propres issus de la loi, comme par exemple celui d'organiser les élections municipales partielles (art. L. 247 du Code électoral).

Une directive nationale d'orientation de 2004 avait invité à la reconnaissance du **concept de « maisons de l'Etat »**, réunissant autour de la sous-préfecture les représentations d'autres services déconcentrés de l'Etat ou d'opérateurs publics. Le constat était en effet que les missions de guichet étaient relativement peu importantes. Une circulaire du Premier ministre du 15 octobre 2014 (n° 5745/SG) a déterminé le cahier des charges pour la création des maisons de l'Etat, qui se distinguent des maisons de services au public. La Maison de l'Etat « *consiste à regrouper avec souplesse, au niveau infra-départemental, des services de proximité de l'Etat ou éventuellement d'opérateurs nationaux sur un site unique, dans les territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'Etat* ». Le territoire pertinent du regroupement est en principe l'arrondissement ; le lieu de création pourra être les locaux existants d'une sous-préfecture.

La centralisation du contrôle de légalité en préfecture à compter de 2009 a enlevé des compétences aux sous-préfectures ; ces dernières conservent cependant une petite activité en ce domaine, qui s'avère pratiquement totalement inutile, d'autant plus inutile avec l'amélioration de la transmission électronique des actes.

Rapport annuel Cour des comptes 2015 (extraits, p. 383) :

« Considérés comme « résiduels » par le ministère, ces effectifs sont affectés à des tâches peu utiles voire complètement inutiles : réception et tri des actes en sous-préfecture, signature par le sous-préfet de lettres d'observation préparées par la préfecture qui a la compétence au fond. Cette survivance, que le rôle d'interface avec les élus joué par le sous-préfet ne justifie guère, semble d'autant plus surprenante qu'a été déployée une application informatique pour la transmission dématérialisée des actes des collectivités territoriales aux préfectures ».

Mais le sous-préfet peut également former un **recours gracieux** à l'encontre d'un acte, avant la formalisation d'un recours contentieux.

Exemple

Pour un exemple : CAA Marseille, 24 juillet 2015, SAS Pongara, n° 12MA03031.

Il en va de même du maintien de la délivrance de certains titres par les sous-préfectures, qui ne peut se justifier que dans des cas très particuliers. Plusieurs missions et groupes de travail ont été chargés de **réfléchir aux missions des sous-préfectures et des arrondissements** ; de manière un peu surprenante, les conclusions ont été très modérées, prônant souvent le statu quo. L'un des groupes avait proposé un classement des arrondissements en sept catégories, chacun remplissant des missions types ; une telle classification aurait pu permettre un redécoupage des arrondissements ou tout au moins une nouvelle cartographie, cela n'a pas été le cas.

Typologie des arrondissements proposée par le groupe de travail du ministère de l'intérieur

Catégorie	Nombre
Urbains	49
Périurbains	78
Montagnards	16
Littoraux	42
Ruraux peu denses	40
Ruraux de tradition industrielle	38
Ruraux périurbanisés ou rurbanisés	79
Total	342

Source : Cour des comptes, à partir de données du ministère de l'intérieur.

Des expérimentations ont été menées pour faire évoluer cette carte (par exemple en Alsace et en Moselle), mais la tâche est lourde. La méthode qui a été utilisée dans ces départements pourrait utilement être transposée au niveau national : concertation approfondie avec des comités d'usagers, les élus locaux et les organisations syndicales des personnels de préfecture et de sous-préfecture ; fusions d'arrondissements aboutissant en un ou deux ans (le jumelage d'arrondissements pouvant constituer une étape transitoire) ; substitution d'« antennes » ou de « maisons de l'État » aux sous-préfectures supprimées. Une nouvelle carte pouvait être envisagée au 1^{er} janvier 2016, à l'occasion de l'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale..., même si, dans une proportion limitée, certaines ont été supprimées. Le président de la Cour des comptes insistait sur le fait qu'il serait difficile de rendre efficacement un service public aux citoyens avec un maillage territorial datant du XIX^{ème} siècle. Les gouvernements successifs ont essayé de trouver un rôle spécifique aux sous-préfectures et aux arrondissements : les maisons de l'Etat sont restées initialement à l'état de concept, mais se sont développées au cours de l'année 2016 (24 maisons de l'Etat sont opérationnelles fin septembre 2016, 41 projets sont en cours) ; quant à voir dans les sous-préfectures des administrations de mission, en charge de l'ingénierie territoriale laisse dubitatif ; le maintien des missions traditionnelles en parallèle avec cette orientation semble totalement contradictoire pour la Cour des comptes. Il ne serait pas inutile de développer cette fonction d'expertise et de conseil auprès des collectivités territoriales, mais les équipes en sous-préfectures ne sont pas très nombreuses.

La réforme a été relancée par le ministre de l'intérieur (à l'époque) Bernard Cazeneuve, en septembre 2016, précisément lors de l'inauguration d'une maison de l'Etat en Vendée. Son objectif est « *d'adapter les limites des arrondissements aux intercommunalités pour renforcer la cohérence des cadres d'intervention des pouvoirs publics* » et faire ainsi « *émerger une vraie vision de l'implantation des services publics* ». Un vaste toilettage de la carte des arrondissements est donc en cours. Selon le ministre, « *sur les 335 arrondissements que compte le pays, le nombre d'arrondissements mis en cohérence avec la carte intercommunale sera ainsi porté à 249, soit les trois quarts* ».

Si peu d'études ont été consacrées à l'évolution du métier de sous-préfet, une retient l'attention (W. Kamel, « L'évolution du métier de sous-préfet au XXI^{ème} siècle », rapport d'expertise, juin 2014). Elle proposait 15 recommandations.

LISTE DES QUINZE RECOMMANDATIONS

Axe I : Repositionner le sous-préfet d'arrondissement

- Recommandation n° 1 : Développer le découplage entre le sous-préfet et l'administration exclusive d'une circonscription administrative.
- Recommandation n° 2 : Valoriser le métier de sous-préfet d'arrondissement en inscrivant au moins un poste en classe fonctionnelle I.
- Recommandation n° 3 : Rendre obligatoire, dans la prochaine Directive nationale d'orientation des préfectures, l'attribution d'une mission régionale pour chaque sous-préfet d'arrondissement.
- Recommandation n° 4 : Mettre fin au dédoublement fonctionnel systématique du secrétaire général de préfecture, par ailleurs sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu du département
- Recommandation n° 5 : Instituer un statut juridique de « sous-préfet coordonnateur » à l'instar de celui de préfet « coordonnateur ».

Axe II : Renforcer sa professionnalisation

- Recommandation n° 6 : Inscrire l'activité du sous-préfet dans une multiplicité de réseaux : le réseau de ceux qui exercent dans des territoires ayant des caractéristiques communes, le réseau de ceux qui assurent la veille d'une même politique publique...
- Recommandation n° 7 : Concevoir un parcours de formation individualisé dès l'entrée dans le corps des sous-préfets.
- Recommandation n° 8 : Former l'ensemble des sous-préfets aux nouveaux enjeux sécuritaires : intelligence économique, cybermenaces et prévention des mouvements radicaux.
- Recommandation n° 9 : Désigner chaque sous-préfet d'arrondissement comme chef de file du suivi d'un des axes prioritaires (de niveau national ou départemental) du contrôle de légalité.
- Recommandation n° 10 : Expérimenter le passage par un stage préalable auprès d'un collègue, avant la prise de poste, pour les nouveaux sous-préfets.
- Recommandation n° 11 : Doter le métier d'un code de déontologie et/ou d'un « déontologue ».

Axe III : Accroître sa dimension interministérielle

- Recommandation n° 12 : Faire des sous-préfets des points de contact territoriaux du Commissariat général à l'égalité des territoires.
- Recommandation n° 13 : Etablir les sous-préfets comme des relais du Service d'information du Gouvernement.
- Recommandation n° 14 : Tester une fonction « banc d'essai » obligatoire pour les projets de nouvelles politiques ministérielles auprès d'un panel de sous-préfets.
- Recommandation n° 15 : Elaborer un texte interministériel actualisant la doctrine d'emploi des sous-préfets.

L'attribution d'une mission régionale aux sous-préfets pour mieux les intégrer au sein de l'administration territoriale de l'Etat est une perspective intéressante ; une spécialisation dans tel ou tel secteur pour les sous-préfets serait aussi un élément de réflexion utile. Les perspectives sont peu claires encore. **Le rapport sénatorial précité de 2013 consacrait plusieurs recommandations aux sous-préfets** : il souhaitait ainsi « préserver le sous-préfet comme « porte d'entrée » du réseau des services de l'Etat », le sous-préfet devenant, selon la formule du rapport, « un développeur », les petites collectivités ne disposant pas de l'expertise nécessaire pour faire avancer leurs projets ; à ce titre, une deuxième recommandation préconisait de « doter les sous-préfectures en cadres qui seront la "ressource" pour accompagner les projets locaux » ; enfin, il restait prudent sur une éventuelle réforme et proposait de ne redimensionner la carte des sous-préfectures qu'à la condition nécessaire de tenir compte des temps d'éloignement des usagers par rapport aux services de l'Etat, afin de ne pas désertifier certains territoires (ruraux, montagnards...).

Un autre rapport sénatorial a été remis en février 2017 : L'Etat, à proximité (Sénat, n° 420, 2016-2017). Il formulait 18 observations pour faire évoluer les préfectures et sous-préfectures. Il remarquait que le mécanisme des maisons de l'Etat ne contribuait pas à renforcer les sous-préfectures.

Les préfets sont des représentants de l'Etat en territoire indispensables. **La Cour des comptes, dans un référé du 23 septembre 2014, a cependant critiqué fortement la gestion des préfets.** Elle soulignait la trop

grande brièveté des affectations territoriales, 2 ans en moyenne, ce qui nuit à la continuité de l'Etat en territoire ; ce phénomène se remarque surtout pour les préfets de département. La Cour déplorait surtout la faible durée passée par un préfet sur un poste en territoire : *« compte tenu du nombre important d'affectations en position hors cadre, le nombre d'affectations territoriales sur l'ensemble d'une carrière préfectorale est faible : les préfets partis en retraite en 2013 n'avaient, en moyenne, connu que 2,5 affectations territoriales depuis leur nomination »*. La Cour était très dure sur le constat : *« Bien que l'alternance des préfets réponde à des besoins, notamment parce que la neutralité locale d'un haut fonctionnaire est un exercice d'autant plus difficile que son affectation territoriale est longue, le rythme actuel est, de l'avis général, excessif. Cette instabilité nuit à la continuité des politiques publiques et donc à leur efficacité, complexifie le partenariat entre Etat et collectivités territoriales, effrite la légitimité des préfets auprès de leurs équipes et des élus locaux. En outre, elle va à l'encontre d'une évaluation sereine et objective des résultats obtenus par les intéressés ; il est ainsi illusoire d'asseoir une part variable de la rémunération, comme c'est le cas aujourd'hui, sur les résultats de certaines politiques de long terme, comme la sécurité publique ou l'emploi »*. La Cour déplorait également le trop grand nombre de préfets hors cadre (75 en 2013), aucun texte n'apportant de limites à ces nominations. Le nombre de préfets en charge d'une mission de service public augmente également. Enfin, la Cour s'interrogeait sur la nécessité de conserver un corps de préfets.

Voici ses recommandations :

- Recommandation n° 1 : Fixer l'objectif d'une durée minimale de fonctions de trois ans pour les préfets de département et de quatre ans pour les préfets de région.
- Recommandation n° 2 : Regrouper dans le temps, autant que possible, les nominations des préfets sous forme de mouvements cohérents.
- Recommandation n° 3 : Dans le cadre juridique actuel d'un corps spécifique, aligner les positions prévues pour les préfets sur celles du droit commun de la fonction publique et, corrélativement, supprimer la catégorie des préfets en mission de service public.
- Recommandation n° 4 : Mener à bien l'étude sur la fonctionnalisation des préfets annoncée par le ministère de l'intérieur.

Pour tenir compte de ces observations, le Gouvernement a publié **le décret du 15 mai 2015** : il supprime cette possibilité de nomination hors cadre ; il définit les autres fonctions pouvant être confiées aux préfets (conseiller du Gouvernement, membre du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat ou affectation à l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer ou en cabinet ministériel).

Un rapport d'information du Sénat publié en septembre 2022 s'intéressait à l'Etat dans les territoires ; il proposait de maintenir les sous-préfectures, mais de faire évoluer la carte des arrondissements pour tenir compte des transformations des périmètres, notamment des intercommunalités. Le rapport s'interrogeait sur le rôle du sous-préfet dans un univers de politiques publiques de plus en plus complexes et enchevêtrées. Il encourageait la création de sous-préfets attachés à une thématique particulière.

Mais il n'a été traité ici que des « préfets classiques » si l'on peut dire. **Il existe un préfet de police**, chargé d'assurer la sécurité des personnes et des biens sur plusieurs départements (Paris, Bouches-du-Rhône). De son côté, le décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005 a créé les **préfets délégués pour l'égalité des chances**, nommés auprès de certains préfets de département (décret n° 2005-1646 du 27 décembre 2005 désignant les départements dans lesquels est nommé un préfet délégué pour l'égalité des chances, modifié par le décret n° 2020915 du 28 juillet 2020) ; ils assistent les préfets de département pour toutes les missions concourant à la coordination et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations ; ils participent également désormais aux actions de lutte contre la radicalisation. A ce titre, ils participent à la mise en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées résidant en France. Des **délégués du préfet** ont également été instaurés après la mise en place du plan Banlieues 2008, pour mieux assurer la représentation de l'Etat dans les quartiers. **Il existe d'autres catégories de préfets** : le préfet maritime représentant de l'Etat en mer, chargé de fonctions de sauvegarde maritime ; le préfet délégué pour la sécurité et la défense assiste le préfet de zone pour toutes les missions concourant à la sécurité et à l'ordre publics, à la sécurité civile et à la défense de caractère non militaire (art. [R. 1311-15](#) du code de la défense).