

CIRCULAIRE N° 3832/SG DU 23 FÉVRIER 1993
relative à l'application du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992
portant charte de la déconcentration

NOR : PRMG9330001C

Le Premier ministre à Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets.

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a apporté une novation essentielle dans l'organisation et le fonctionnement des services des administrations civiles de l'Etat, en inversant la règle de répartition des compétences entre les administrations centrales et les services déconcentrés.

Désormais, en effet, les administrations centrales ne disposent plus que d'une compétence d'attribution, correspondant aux « missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ».

La loi affirme, par ailleurs, de la manière la plus solennelle que, sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, l'organisation des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat s'articule autour des circonscriptions régionale, départementale et d'arrondissement.

Le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, pris en application de la loi n° 92-125 du 6 février 1992, traduit la volonté du Gouvernement de tirer toutes les conséquences des principes fixés par le législateur, sans porter atteinte à la spécificité reconnue à certains services par l'article 7 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de département et par l'article 6 du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région.

Texte cadre pour l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et texte programme pour l'action gouvernementale, la charte de la déconcentration :

fixe les critères qui justifient la dévolution d'une attribution à l'administration centrale, et prévoit les modalités de mise en conformité de la répartition des attributions de l'Etat entre l'administration centrale et les services déconcentrés avec le principe de la compétence de droit commun de ces derniers ;

organise la complémentarité entre les trois niveaux d'administration déconcentrée ;

traite enfin de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés par plusieurs dispositions destinées à renforcer leur cohésion et leur capacité d'adaptation.

1. La compétence de droit commun des services déconcentrés

Le Gouvernement est déterminé à prendre rapidement les mesures rendues nécessaires par l'introduction du principe de la compétence de droit commun des services déconcentrés, parfois appelé principe de subsidiarité, dans l'organisation des administrations civiles de l'Etat. A la suite du séminaire gouvernemental sur la modernisation du service public du 16 juin dernier, j'ai demandé à chaque ministre de me faire, pour le 31 octobre 1992, des propositions de mise en conformité des attributions des administrations centrales placées sous leur autorité avec les principes fixés par la loi et précisés par l'article 2 de la charte de la déconcentration.

Le comité interministériel de l'administration territoriale, instrument et garant de la déconcentration, dont les compétences et la composition (avec notamment la participation de deux préfets et de deux chefs de service déconcentré) ont été profondément rénovées, statuera prochainement sur un premier programme de déconcentration correspondant aux critères nouveaux de répartition des compétences rappelés ci-dessus. Ce programme comportera un échéancier des transferts d'attributions, mais aussi des transferts de moyens en personnels et en crédits de fonctionnement, ainsi que des expérimentations nécessaires.

Vous serez informés du programme ainsi adopté. J'ai la ferme volonté d'aboutir à un plan de déconcentration ambitieux de nature à apporter un réel changement dans l'exercice de vos responsabilités.

Cette déconcentration accrue des compétences et des moyens rend indispensable votre collaboration au rôle spécifique des administrations centrales dans la conception des politiques publiques et dans l'évaluation de leurs résultats. Les administrations centrales ne peuvent remplir ces fonctions que grâce au retour d'informations qu'elles reçoivent des échelons déconcentrés sur la mise en œuvre des politiques.

Une de vos tâches essentielles est de veiller à la qualité et à la rapidité de ces retours d'information.

2. L'organisation de la complémentarité entre les différents échelons territoriaux

La répartition des attributions entre les différents échelons territoriaux procédait, jusqu'à présent, d'une démarche empirique ou d'une juxtaposition de logiques ministérielles, d'ailleurs variables dans le temps, sans qu'une cohérence d'ensemble soit toujours assurée.

Pour la première fois dans notre droit positif, la charte de la déconcentration définit les principes sur lesquels doit se fonder désormais la répartition des compétences entre les trois niveaux d'administration territoriale de l'Etat, et organise la complémentarité entre ces niveaux.

Il ne s'agit pas d'instituer une primauté du niveau régional ou du niveau départemental, mais de tenir compte de l'évolution de notre société, en conférant à la région des compétences bien délimitées afin d'accroître l'efficacité d'ensemble de l'action déconcentrée de l'Etat dont le département est l'échelon de droit commun.

2.1. Le niveau régional et le préfet de région

La région est le niveau de définition des stratégies de l'Etat dans l'ensemble de la région pour atteindre les objectifs des politiques gouvernementales.

C'est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire (art. 3). Dans ce domaine, les pouvoirs du préfet de région sont renforcés par le législateur et l'article 15-1 de la charte. Il vous revient ainsi de fixer les orientations pour la mise en œuvre de ces politiques, de les notifier aux préfets de département qui doivent s'assurer de la conformité des décisions qu'ils prennent avec ces orientations et vous en rendre compte.

Vous devez, bien entendu, exercer personnellement ces responsabilités nouvelles, et veiller à ce que les orientations que vous notifierez aux préfets de département (art. 15-1 de la charte qui remplace l'article 4 du décret n° 82-390 du 10 mai 1982) auront été largement débattues en conférence administrative régionale (C.A.R.) qui doit, aux termes de l'article 15-VII, alinéa 1, de la charte, se prononcer sur les orientations de l'action de l'Etat dans la région, notamment en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire.

Ces « C.A.R. à thèmes » doivent être des moments privilégiés de réflexion et de définition des axes de la stratégie de l'action de l'Etat dans la région pour la mise en œuvre des politiques gouvernementales.

S'agissant d'orientations stratégiques, il convient de leur assurer une certaine pérennité. Il vous appartient donc de déterminer la périodicité de ces « C.A.R. à thèmes » en fonction de cet objectif. Sauf évolution du contexte qui supposerait une adaptation de l'action de l'Etat, ces orientations me paraissent devoir être fixées pour une durée d'au moins douze mois.

Plus généralement, l'échelon régional est chargé de la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région, et de l'animation et de la coordination des politiques relatives à la culture, à l'environnement, à la ville et à l'espace rural.

La région constitue, par ailleurs, l'échelon privilégié de programmation et de répartition des crédits d'investissement de l'Etat, ainsi que de la contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales. Les aspects financiers du rôle de la C.A.R. vont faire l'objet d'une circulaire spécifique du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique et du ministre du budget.

La charte a apporté, par voie de conséquence, un certain nombre de modifications au décret n° 82-390 du 10 mai 1982, dans le sens d'un renforcement de votre caractère d'interlocuteur des instances décentralisées régionales. C'est ainsi que le texte prévoit votre compétence exclusive de négociation, sur mandat du Premier ministre, du contrat de plan Etat-région (art. 15-V) et, plus généralement, de négociation de toute convention passée par l'Etat avec la région ou l'un de ses établissements publics (art. 15-II), le préfet du département concerné recevant de votre part une délégation spécifique lorsqu'une convention a son champ d'application limité à un département. Ces délégations feront l'objet d'un arrêté particulier, établi après concertation avec le préfet du département.

Par ailleurs, l'article 15-IV, en organisant une procédure assurant votre information préalable avant la conclusion de toutes les conventions autres que celles relevant du fonctionnement courant des services, que les établissements et organismes publics de l'Etat et les entreprises nationales envisagent de passer avec la région ou ses établissements publics, vous permettra de disposer d'une information plus complète dans vos relations avec les instances régionales. Il vous appartient, à cet égard, de prendre les contacts utiles avec les responsables de ces établissements, organismes et entreprises, afin d'organiser cette information préalable selon des délais compatibles avec l'efficacité des procédures concernées.

Enfin, je vous rappelle la souplesse de gestion budgétaire offerte par la lettre commune n° L/C 360 CD 4679 du 26 septembre 1991 concernant la mesure expérimentale de redistribution des crédits de paiement à l'échelon local.

Cette expérimentation est prolongée jusqu'au 31 décembre 1994. En application du décret n° 82-390 du 10 mai 1982, l'autorité prévue par la lettre commune précitée sera désormais le préfet de région.

2.2. *Le niveau départemental et le préfet de département*

Le renforcement des compétences du niveau régional dans un certain nombre de domaines ne se traduit pas pour autant par l'effacement du niveau départemental, ni par l'institution d'une relation hiérarchique entre le préfet de région et le préfet de département, qui demeure le seul représentant de l'Etat dans le département.

Le département est reconnu, en effet, comme échelon de droit commun de la mise en œuvre des politiques tant nationale que communautaire, et a, de ce fait, vocation à bénéficier principalement des mesures de déconcentration des procédures administratives.

L'article 4 de la charte dispose, par ailleurs, que les moyens de fonctionnement des services de l'Etat dans le département leur sont alloués directement par les administrations centrales, selon les modalités définies par chaque ministère, consacrant ainsi la politique de globalisation et de déconcentration de ces moyens de fonctionnement entreprise dans le cadre de la modernisation du service public. Le Gouvernement entend, par cette disposition, éviter toute déresponsabilisation des services déconcentrés placés sous votre autorité qui résulterait de la tendance, parfois constatée, de donner au niveau régional un rôle de régulation ou de répartition des moyens des services départementaux de l'Etat. L'intention du Gouvernement, concrétisée par plusieurs dispositions de la charte, est, au contraire, de renforcer votre capacité d'action à cet égard.

A l'image des dispositions prévues en ce qui concerne le préfet de région, la charte renforce votre capacité d'interlocuteur du département et des communes en affirmant (article 16-II qui remplace l'article 10 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982) votre compétence exclusive pour la négociation de toute convention avec les collectivités ou leurs établissements publics.

De même, l'article 16-VIII de la charte, complétant les dispositions de l'article 21 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982, institue à votre profit une procédure d'information préalable sur toutes les conventions, autres que celles concernant le fonctionnement courant des services, que les organismes relevant de l'Etat envisagent de passer avec les collectivités territoriales de votre département ou leurs établissements publics.

Je vous invite, comme pour l'échelon régional, à prévoir une information des organismes exerçant leur activité dans votre département afin d'arrêter des modalités de mise en œuvre qui concilient obligation d'information du préfet et efficacité administrative.

L'article 16-IV accroît votre capacité d'action en matière de gestion du patrimoine des services de l'Etat. La circulaire du 21 février 1992 relative à la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat avait entrepris un premier mouvement de déconcentration. Des dispositions réglementaires étaient néanmoins nécessaires afin, notamment, de vous transférer le pouvoir d'affectation de locaux. Tel est l'objet du décret n° 92-606 du 1^{er} juillet 1992 portant déconcentration de procédures domaniales et modification du code du domaine de l'Etat, publié en même temps que la charte. Ces deux textes vous donnent les instruments nécessaires pour exercer pleinement votre responsabilité de gestionnaire du patrimoine immobilier de l'Etat dans le département, reconnue par l'article 15, alinéa 3, du décret n° 82-389 du 10 mai 1982.

S'agissant du schéma départemental des implantations des services de l'Etat, document prospectif à échéance de dix ans qu'il vous appartient d'élaborer après consultation du collège des chefs de service prévu à l'article 16-VI de la charte, la cohérence d'ensemble du dispositif doit vous conduire à prendre en compte :

- les orientations que doivent vous communiquer les ministres concernés en matière de projets d'implantation ou de développement des services déconcentrés ou délocalisés ;
- le cas échéant, les projets des services déconcentrés régionaux implantés dans votre département, ou appelés à s'y implanter, qui doivent vous être communiqués par le préfet de région au titre de sa responsabilité en matière de gestion du patrimoine immobilier des services déconcentrés régionaux de l'Etat, prévue par l'article 14 du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 ;
- le schéma départemental d'équipement qu'il appartient au garde des sceaux, ministre de la justice, d'arrêter, après vous avoir consulté.

Dès la parution de la charte de la déconcentration, j'ai pris les dispositions nécessaires pour la mise en place effective de la commission interministérielle de la politique immobilière, prévue par l'article 18 de la charte, et que vous pourrez saisir des éventuelles difficultés que vous pourriez rencontrer dans l'élaboration du schéma départemental des implantations de l'Etat ou du programme annuel départemental d'équipement et d'entretien prévu à l'article 16-VI, alinéa 2, de la charte.

Enfin, l'article 16-IX de la charte vous permettra de prendre l'initiative, si vous l'estimez nécessaire, d'établir un schéma départemental des services publics en zone rurale ou, dans le cadre de la politique de la ville, en zone urbaine, afin de mieux coordonner la politique d'implantation de ces services.

2.3. *L'arrondissement et le sous-préfet d'arrondissement*

Le législateur et le gouvernement ont tenu à affirmer le rôle de l'arrondissement dans l'animation du développement local et la conduite de l'action administrative de proximité (art. 5 de la charte).

Les missions du sous-préfet d'arrondissement se voient confortées par l'ajout d'un article spécifique dans le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 (art. 17 de la charte), sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 54 du décret-loi du 5 novembre 1926 qui demeurent en vigueur. Dans le cadre de sa fonction générale de traitement des affaires relevant de son arrondissement, il lui revient, notamment, de coordonner l'action de tous les services de l'Etat dans l'arrondissement, et de contribuer au développement local.

Vous veillerez à donner au sous-préfet des orientations quant à l'action qu'il doit mener sous votre autorité. Ces orientations pourront, le cas échéant, prendre la forme d'une lettre de mission.

Il importe également que vous mettiez le sous-préfet en mesure d'assumer ses responsabilités, en lui allouant les moyens en crédits et en personnels lui permettant d'atteindre les objectifs que vous lui assignez.

Par ailleurs, le résultat probant des expériences menées localement, en vue de confier à un sous-préfet des missions dépassant le cadre de son arrondissement, a conduit à donner à cette procédure un fondement réglementaire et à étendre cette possibilité, par accord entre les préfets concernés, à une partie des départements limitrophes. Vous disposez de toute latitude pour fixer les domaines d'utilisation de cette procédure, notamment en ce qui concerne le développement local, étant précisé que la mise en œuvre de ce dispositif n'entraîne pas, s'agissant des actes juridiques pris par le sous-préfet, modification de l'ordre des compétences et des limites fixées à la compétence territoriale de ce dernier.

3. Le renforcement de la cohésion et de l'efficacité des services déconcentrés

La complexité des problèmes que rencontre la société française exige, chaque jour davantage, le dépassement des clivages traditionnels dans l'action des services de l'Etat. Il s'agit là d'un impératif d'autant plus fort que le traitement de ces problèmes, dans le contexte institutionnel créé par la décentralisation, impose que l'Etat soit, au niveau déconcentré, un partenaire efficace, susceptible de créer une dynamique avec les collectivités locales mais aussi avec les autres parties prenantes de la vie locale (partenaires économiques et sociaux, associations...), et de nourrir en son propre sein un dialogue social fructueux.

Il est donc nécessaire, non seulement de renforcer la capacité d'action et de décision du préfet en étendant le champ de ses compétences par la déconcentration, mais aussi de mettre en place des dispositifs favorisant la capacité d'adaptation des services déconcentrés et développant les pratiques interministérielles pour renforcer l'unité, la cohérence et donc l'efficacité de l'appareil de l'Etat au service de ses usagers.

C'est également dans cet esprit que vous veillerez, notamment, à susciter l'analyse du trésorier-payeur général pour toutes les dispositions à caractère budgétaire et financier qui seraient soumises à votre examen ou à votre décision.

Le chapitre III de la charte de la déconcentration comporte ainsi plusieurs dispositions qui institutionnalisent des pratiques, prévoient des méthodes d'actions nouvelles et, surtout, vous ouvrent des possibilités d'initiatives nouvelles.

3.1. Le développement des pratiques collégiales

Le renforcement des attributions de la conférence administrative régionale (art. 15-VI et 15-VII de la charte) et l'institutionnalisation, au niveau départemental, d'un collège des chefs de service (art. 16-VI de la charte) sont destinés à favoriser les pratiques collégiales.

Il ne s'agit pas, en l'espèce, de réduire en quoi que ce soit votre pouvoir de direction et votre capacité de décision, mais bien plutôt, dans une conception moderne du management, d'allier l'unité de ce pouvoir à l'enrichissement procuré par la collégialité dans la réflexion et la définition des actions.

Je vous demande d'utiliser pleinement les dispositions de l'article 16-VI de la charte, et de veiller à la participation personnelle à ces réunions des chefs ou responsables des services de l'Etat.

Bien entendu, la composition de ce collège pourra varier en fonction des sujets inscrits à l'ordre du jour. Vous veillerez, dans ces conditions, à ce que les responsables de pôles de compétence et les chefs de projets soient associés aux réunions, en tant que de besoin. Il en sera de même pour les directeurs de la préfecture, compte tenu des attributions qu'ils sont amenés à exercer par délégation du préfet en matière de coordination interministérielle.

S'agissant des chefs de juridiction, vous pourrez leur proposer d'assister aux travaux des instances collégiales, dans le respect de leur indépendance, pour les affaires relevant de leur compétence.

Afin d'éviter la création d'une nouvelle structure, le dernier alinéa de l'article 33 modifié du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 a prévu que la C.A.R. pourrait être réunie en formation de collège des chefs de service pour assumer, au niveau régional, le rôle dévolu au niveau départemental à ce collège.

La C.A.R. et le collège des chefs de service doivent être conçus comme l'état-major ou le conseil d'administration de l'Etat dans la région et le département.

Il vous appartient de veiller à ce que ces instances jouent pleinement leur rôle de réflexion sur les conditions de mise en œuvre des politiques gouvernementales, de détermination d'objectifs, et de définition des actions et des moyens nécessaires pour les atteindre.

Je vous demande d'organiser, dans les prochains jours si cela n'est pas encore fait, une installation officielle de ces instances qui devront être, notamment, le lieu de discussion pour la mise en place d'actions communes, la désignation de chefs de projet ou la constitution de pôles de compétence.

3.2. Les actions communes

La charte prévoit dans son article II que vous pouvez fixer, après consultation des chefs des services concernés, les moyens affectés à des actions communes à ces services.

Ces actions communes peuvent concerner aussi bien l'application de politiques interministérielles que le développement de solidarités entre services (formation, informatique, imprimerie, communication, action sociale...). La déconcentration des rétablissements de crédits, mise en place récemment, est de nature à faciliter l'organisation de ces actions communes.

Cette méthode doit vous permettre une utilisation plus souple et plus efficace de l'ensemble des moyens mis à votre disposition. Elle impose la fixation concertée d'objectifs précis, et doit avoir comme finalité permanente un meilleur service rendu par une mise en synergie des compétences et des moyens.

La mise en place de ces actions communes doit faire l'objet d'une réunion spécifique du collège des chefs de service au moment où se définissent les orientations budgétaires d'un exercice, afin que les moyens nécessaires puissent être mobilisés en temps utile. Cette réunion doit être également l'occasion d'une réflexion sur l'harmonisation de la gestion des moyens des services déconcentrés.

3.3. Les chefs de projet

La méthode des chefs de projet a fait l'objet de la circulaire du Premier ministre du 17 janvier 1991. Un premier bilan en a été tiré par la circulaire interministérielle (fonction publique et réformes administratives-intérieur et sécurité publique-budget) du 14 janvier 1992. Cette forme de management est désormais expressément prévue par l'article 12 de la charte. Je vous demande de veiller à ce que la mission du chef de projet soit définie de manière suffisamment précise dans la lettre de mission que vous devez lui adresser, et d'assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de ces missions.

3.4. Les pôles de compétence

Lorsque l'importance ou la durée d'une mission le justifie, vous pouvez prendre l'initiative de créer des pôles de compétence au sens de l'article 13 de la charte de la déconcentration. Cette notion nouvelle est destinée à permettre de dépasser les rigidités inhérentes à toute structure, pour privilégier une appréhension globale des problèmes à traiter par des services ou parties de service dont les missions sont complémentaires.

A titre d'exemples, et sans que cette liste soit limitative, des pôles de compétence centrés sur le traitement des problèmes de l'emploi et du chômage, de l'eau, de la sécurité et la prévention pourraient être mis en place, si vous estimez que l'action de l'Etat dans ces domaines prioritaires de la politique gouvernementale y gagnerait en efficacité.

Pour chacun des pôles de compétence que vous souhaitez constituer, il vous revient de préciser les services appelés à y participer, ses modalités d'organisation et de fonctionnement, et d'en désigner le responsable.

Dans le choix du responsable, il sera notamment tenu compte :

- de son aptitude à exercer une fonction de coordination ;
- de sa compétence dans le domaine concerné ;
- de son niveau hiérarchique.

Vous vous efforcerez, préalablement à la nomination du responsable du pôle, de recueillir l'avis des responsables des services et organismes appelés à en faire partie.

Il vous appartient de définir par ailleurs, en accord avec les responsables concernés, les modalités d'association à ces pôles de compétence des services qui ne sont pas placés sous votre autorité et des organismes assurant une mission de service public, qui peuvent apporter une contribution à la réalisation des objectifs que vous aurez définis.

*
* *

Bien entendu, l'ensemble de ces dispositifs doit être utilisé à bon escient, avec le souci de l'efficacité, de l'économie de moyens, et ne doit pas se transformer en facteur de confusion.

Sous ces réserves, il s'agit de moyens importants pour transcender les clivages traditionnels, et développer le réflexe interministériel dans la conduite des actions mais aussi dans les mentalités. Il vous revient donc d'utiliser pleinement, en concertation avec les chefs des services déconcentrés, la capacité juridique nouvelle qui vous est donnée.

Je vous demande d'informer le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives et le ministre du budget des initiatives que vous prendrez dans ce domaine, et de l'évaluation que vous ferez des résultats obtenus.

*
* *

L'outil juridique de mise en œuvre de la déconcentration, traduction de la volonté politique du Gouvernement, est en place. Il vous appartient, avec les chefs des services déconcentrés et l'ensemble des personnels, dans le cadre d'un dialogue social renforcé par les mesures de déconcentration en matière de recrutement et de gestion dont les perspectives sont tracées par l'article 14 de la charte de la déconcentration, de le faire vivre sur le terrain.

La déconcentration, élément clef de la modernisation de l'appareil de l'Etat, doit être le complément opérationnel de la décentralisation, en même temps que le gage de l'unité et de la cohésion de la nation, et l'instrument d'un traitement efficace des problèmes de notre temps au service de nos concitoyens.

Fait à Paris, le 23 février 1993.

PIERRE BÉRÉGOVOY

