AJ Collectivités Territoriales 2025 p.456

Réorganisation des services territoriaux de l'État : les décrets sont publiés !

Pierre Villeneuve, Avocat, cabinet Goutal, Alibert & Associés - Le Droit Autrement (GAA-LDA), professeur associé à l'EHESP

Annoncée à Chartres le 8 juillet 2025 lors de la conférence de presse du Premier ministre consacrée à la refondation de l'État local, la réorganisation des services de l'État a une double ambition : la cohérence d'ensemble de l'action des services de l'État et la cohérence territoriale des décisions mises en oeuvre sous l'autorité si ce n'est le contrôle du préfet. Cette réforme qui doit « redonner au préfet toute sa place dans l'État » s'inscrit dans une filiation connue, celle de la réforme territoriale de l'action de l'État engagée depuis 2007 avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) mais aussi celle promue par la charte de la déconcentration de 2015. Symbole de la permanence et de la continuité de l'action publique, la fonction préfectorale est affirmée plus fortement avec comme perspective de « faire du préfet le délégué territorial de l'ensemble des opérateurs de l'État ayant une action territoriale ». Afin de « renforcer le pilotage stratégique » de ce dernier, deux axes sont privilégiés par les décrets du 30 juillet 2025 modifiant le décret du 29 avril 2004.

Un renforcement significatif des pouvoirs des préfets par le décret du 30 juillet 2025

Schématiquement, le décret du 30 juillet 2025 concerne deux volets de l'action préfectorale : l'un « managérial » et l'autre tendant à l'élargissement des prérogatives du préfet et de la cohérence de son action à l'échelle du territoire dont il a la charge (on notera d'ailleurs la disparition des termes « de département » et « de région » à l'art. 1er du décret).

Pour ce faire, ses **prérogatives managériales** sont ainsi renforcées :

- le préfet sera désormais consulté préalablement à la nomination de l'ensemble des chefs de services déconcentrés de l'État, ainsi que des responsables des établissements publics de l'État agissant sur son territoire hors établissements scolaires, hospitaliers et médico-sociaux (Décr. n° 2025-723, art. 5) ;

- le préfet fixe leurs objectifs, procédera ou contribuera à leur évaluation annuelle, et déterminera la part variable de leur rémunération après avoir recueilli l'appréciation des ministres concernés (art. 6) ;

- le préfet sera désigné comme le délégué, lorsqu'il ne l'est pas déjà par exemple (Ademe, Anah, Anru, ANCT) pour les opérateurs de l'État agissant au plan local, dès lors que leurs missions présentent une dimension territoriale. À ce titre, il pourra leur adresser des directives d'action territoriale et leur demander de réexaminer, avec effet suspensif, des projets de décision « ayant une incidence dans sa circonscription territoriale » (art. 14). On demeure circonspect sur cette « quasi-tutelle préfectorale » car par définition, c'est l'objet même d'un projet d'avoir un impact local sur le territoire concerné ;

- le préfet enfin est conforté dans sa mission de chef d'orchestre de l'action territoriale de l'État, avec la responsabilité d'animer la collégialité de l'ensemble des services et opérateurs de l'État au plan local à travers différents outils comme le comité d'administration régionale (art. 8).

Un renforcement de ce volet est aussi à noter sur la plan opérationnelle et juridique avec la déconcentration des actes relatifs à la situation individuelle des agents publics exerçant leurs fonctions dans les administrations déconcentrés de l'Etat (v. Arr 20 août 2025, JO du 22 août).

La seconde orientation réside dans « la cohérence territoriale des décisions mises en oeuvre » conduisant à donner au préfet un avis préalable sur l'ensemble des projets d'implantation des services publics en y incluant l'éducation nationale avec la carte scolaire, les finances publiques avec le réseau de la DGFIP et les ARS avec l'offre de soins. Ce dernier point devrait susciter l'attention si ce n'est la crainte des élus locaux comme des services déconcentrés de l'État.Plus significatif sans doute, outre l'avis sur le projet régional de santé (CSP, art. R. 1434-1), le préfet de région émet un avis sur les projets soumis à la décision du Directeur général de l'agence régionale de santé (DGARS) ayant une incidence significative sur le schéma régional de santé mentionné à l'article R. 1434-5 du CSP. Tout projet de fusion ou de coopération hospitalière et sanitaire, toute fermeture de services de soins aura à ne pas en douter une incidence significative sur le schéma régional de santé et devra conduire le DGARS à une plus forte association du préfet de région.

Ainsi, le préfet de région émet un avis, après consultation du préfet de département concerné, avant toute décision de retrait par le DGARS, d'une autorisation d'activité de soins prévue à l'article L. 6122-1 du CSP (établissements de santé) ou toute décision d'abrogation d'une autorisation prévue au *b* de l'article L. 313-3 du CASF (établissements médico-sociaux). Il en est de même à toute décision de suspension d'une autorisation d'activité de soins pour lequel le DGARS recueille l'avis du préfet de département concerné. Toutefois, en cas d'urgence ou de crise sanitaire, le DGARS suspend les autorisations prévues aux articles du CSP et du CASF sans cet avis préalable (Décr. n° 2025-723, art. 3)

Si l'objectif annoncé est de rendre plus efficace l'action publique de l'État en renforçant les pouvoirs des préfets, elle se traduit par un **affaiblissement des prérogatives des ARS**, dans un contexte où leur pérennité en temps qu'agence est fortement questionné (v. not. Sénat, Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée, Rapport n° 807, 1er juill. 2025).

L'extension du pouvoir de dérogation aux normes

En y consacrant un décret de manière spécifique (Décr. n° 2025-724 du 30 juill. 2025), le gouvernement souhaite supprimer la liste limitative des domaines dans lesquels les préfets pouvaient déroger. Expérimenté depuis 2017, généralisé en 2020, promu par la loi 3DS du 21 février 2022, le pouvoir de dérogation est élargi en consacrant le fait que le préfet (de département ou de région) puisse déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence. Les collectivités territoriales ont donc tout intérêt à se saisir de ces nouvelles opportunités de territorialisation de l'action publique locale.

Un peu plus de vingt ans après le décret du 29 avril 2004 et dix ans après l'adoption de la charte de 2015, la réforme de l'administration territoriale franchit une **nouvelle étape** qui devrait conduire le préfet à être le premier représentant de l'État sur les territoires et vers lesquels usagers et collectivités territoriales sont appelés à se tourner de manière privilégiée si ce n'est parfois exclusive, au détriment des autres services déconcentrés de l'État.

Décr. n° 2025-723 du 30 juill. 2025 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ; Décr. n° 2025-724 du 30 juillet 2025 étendant le pouvoir de dérogation reconnu au préfet.