PARUTION DES 3 DECRETS DU 30 JUILLET 2025 RELATIFS AUX POUVOIRS DES PREFETS

La présente note est une contribution pour initier et alimenter un travail collectif. Elle donne quelques éléments d'information et d'analyse qui pourraient servir de base à ce travail.

1. Une réforme annoncée

Le 8 juillet 2025, le Premier ministre BAYROU a affirmé vouloir faire du préfet le « *délégué territorial* » de l'Etat et renforcer son pouvoir de dérogation. Ce discours s'inscrit dans la droite ligne définie par Macron, le 12 mars 2024, dans son discours devant les cadres dirigeants de l'Etat. Il y affirmait vouloir étendre le champ de l'Action Territoriale de l'Etat (ATE), faire du préfet « *le pilote effectif de l'ensemble des services de l'Etat, opérateurs et agences* » et accélérer les « *simplifications* » en étendant ses pouvoirs de dérogation.

Mais Macron n'avait pu aller plus loin, les résultats des élections européennes et de la dissolution de l'Assemblée nationale qu'il a décidée dans la foulée, ayant coupé court à son projet.

Avec la nomination de Bayrou, il a pu reprendre son idée et ce sont trois nouveaux décrets qui ont été publiés le 31 juillet dernier :

- Le décret n° 2025-723 du 30 juillet 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'Etat dans les régions et départements ;
- Le décret n° 2025-724 du 30 juillet 2025 étendant le pouvoir de dérogation reconnu au préfet et pris pour l'application du décret 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'Etat dans les régions et départements ;
- Décret n° 2025-726 du 30 juillet 2025 renforçant les pouvoirs des préfets à l'égard des autorités académiques ;

Il faut noter que cette réforme n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable. Réunies à l'occasion d'un Conseil supérieur de la fonction publique d'État (CSFPE), le jeudi 10 juillet, les organisations syndicales ont unanimement rejeté les projets de décret.

2. Une extension du pouvoir des préfets positionnés en délégués territoriaux

Un des premiers constats qui résulte de ces textes, est bien celui de l'élargissement important des pouvoir des préfets, y compris sur des services et établissements de l'Etat qui gardaient une certaine autonomie.

Il ressort du décret n°2025-**723** du 30 juillet 2025 que le préfet est désormais :

- Conforté dans sa position de chef de l'action territoriale de l'État ;

- Associé à la nomination et à l'évaluation des chefs de service de l'État (sauf ceux nommés par le président de la République) et des responsables des établissements publics de l'État agissant sur son territoire (hors établissements scolaires, hospitaliers et médicosociaux) ;
- Systématiquement désigné comme le délégué territorial des opérateurs de l'État intervenant au plan local et pouvant adresser des directives et des demandes de réexamen, avec effet suspensif ;
- Bénéficiaire de nouvelles facilités de gestion des ressources humaines afin de mieux adapter la configuration de ses équipes aux priorités de l'action territoriale.

Le décret généralise l'intervention du préfet sur les projets d'évolutions de la cartographie des services publics, et désormais l'étend sur ceux placés sous l'autorité des finances publiques, de l'éducation nationale et des agences régionales de santé.

Il renforce la participation du préfet au processus de nomination, à la fixation des objectifs et à l'évaluation des chefs de services de l'administration déconcentrée de l'Etat et des responsables territoriaux des opérateurs (y compris les DG d'ARS).

Il impose l'avis préalable du préfet de département sur les projets de carte scolaire, et celui du préfet de région sur les projets soumis à la décision du directeur général de l'agence régionale de santé ayant une incidence significative sur le schéma régional de santé.

Enfin il impose également la consultation du préfet de région et du préfet de département concerné avant toute décision de retrait, par le directeur général de l'agence régionale de santé, d'une autorisation d'activité de soins ou d'une autorisation pour un établissement médico-social.

Le second décret n°2025-**724** du 30 juillet 2025 modifie le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, ainsi que celui du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation au préfet en étendant ce droit de dérogation à toutes les matières.

Le texte précise notamment les pouvoirs suivants du préfet :

- Avis préalable du préfet pour l'implantation des services ouverts aux publics, y compris le réseau des finances publiques et l'offre locale de soins ;
- Avis du préfet avant le retrait ou la suspension de certaines autorisations d'activité médico-sociale et de soins ;
- Extension du pouvoir de dérogation à l'ensemble de son champ de compétences en matière de décisions individuelles ;
- Territorialisation du pilotage et de la mise en œuvre des appels à projets ouverts aux collectivités locales, aux entreprises et aux associations ;
- Renforcement de la fongibilité des subventions publiques de l'État (possibilité d'affecter des crédits à différentes actions au sein d'un même programme) pour faciliter le financement de projets d'intérêt local majeur.

Ce décret adapte également les dispositions du décret du 2 novembre 2023 relatif aux services déconcentrés et à l'organisation de la police nationale relatives à l'évaluation des directeurs des services déconcentrés de la police nationale par le préfet.

Il modifie la gouvernance du bassin maritime Antilles afin de prendre en compte la suppression du préfet délégué pour Saint-Martin et pour Saint-Barthélemy intervenue en janvier 2025 et d'ériger le représentant de l'État en co-président du conseil maritime ;

Enfin, le troisième décret n° 2025-**726** du 30 juillet 2025 renforce également le pouvoir des préfets sur les autorités académiques (éducation nationale).

3. Des conséquences directes sur les fonctionnements des services de l'Etat

Le renforcement direct des pouvoirs des préfets à l'égard des chefs de services déconcentrés et responsables territoriaux des opérateurs de l'État, notamment au niveau départemental va trouver plusieurs traductions immédiates :

- Celle de rajouter des circuits administratifs dans un fonctionnement d'administrations territoriales déjà complexes, et donc des tâches supplémentaires pour des collègues déjà largement surchargés de travail et en sous-effectifs. Idem au niveau des opérateurs et établissements de l'Etat, lorsqu'ils devront solliciter les avis préalables du préfet. L'exemple des procédures d'autorisation pour les ARS en est un parfait exemple. Ces procédures sont déjà relativement complexes au regard de la diversité des structures concernées et des contraintes juridiques qui les organise. L'avis, même simple, du préfet à recueillir rajoutera des circuits, et quid lorsque la décision ne correspondra pas au dit avis du préfet ?

- Celle de faire du préfet un « chef manager » des directeurs et délégués territoriaux ou régionaux. Il sera ainsi associé à la nomination de chefs des services déconcentrés, à leur évaluation, à la fixation de leurs objectifs ou encore de la part variable de leurs rémunérations. Ces prérogatives managériales s'appliqueront également sur les représentants territoriaux des établissements publics et opérateurs de l'État. Est-ce bien le rôle des préfets d'être sur ce type de fonctions ? Dans tous les cas, cela donne un levier de pouvoir beaucoup plus fort au préfet, sur les nominations et « performances » des directeurs de services et d'établissements publics. Autrement dit, il y a une mainmise désormais du ministère de l'intérieur sur les directions et établissement publics de l'Etat, ce qui n'est pas forcément une garantie d'une meilleure coordination des structures de l'Etat sur un territoire.

4. Un droit à dérogation très largement étendu

Le droit à dérogation des préfets existait depuis le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet, mais était circonscrit à 7 domaines (subventions, aménagement du territoire, environnement, urbanisme, emploi et activité économique, protection et mise en valeur du patrimoine culturel, activités sportives et associatives).

Le décret n°2025-724 fait disparaitre cette limitation et autorise désormais le préfet (de région ou de département) à « *déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat pour prendre des <u>décisions non réglementaires</u> relevant de sa compétence*. ».

Pour précision, le Conseil Constitutionnel a défini un acte non réglementaire comme pouvant être « *une décision individuelle, une décision collective (décision regroupant une série de décisions individuelles) ou une décision d'espèce (par exemple une déclaration d'utilité publique)* » - CC 2019-794 QPC du 28 juin 2019

Cela laisse donc une latitude relativement importante désormais aux préfets, dans de multiples domaines.

5. Les conséquences concrètes dangereuses de la dérogation

Si le droit à dérogation des préfets était jusqu'à présent circonscrit, ce n'était pas pour rien. Car donner le pouvoir au désormais « *patron des services et opérateurs de l'Etat* » de déroger à un texte réglementaire national, c'est lui donner le pouvoir d'appliquer « à la carte » ou « à la tête du client » une politique publique. Un pouvoir exorbitant donc, auquel le décret n°2025-724 du 30 juillet 2025 vient de supprimer toute limitation de domaine, ouvrant la boîte de Pandore (qui était déjà entrouverte, il faut bien se le dire) dans l'objectif avoué de simplification des démarches et de réduction des normes.

Si l'on cherche un peu plus loin que ce discours de facilitation, de simplification et de réduction de la paperasse, il s'agit de créer des mécanismes qui permettent de s'affranchir du droit commun normatif. Il faut toutefois préciser que le préfet ne peut pas, en vertu du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, déroger à des normes de nature législative.

Toutefois, dans la pratique, ce décret n°2025-724 du 30 juillet 2025 vient« institutionnaliser » la pratique du marchandage de gré à gré entre les acteurs privés et administratifs. Ce décret concrétise finalement, la soumission du gouvernement et de Macron, à la demande de patrons libéraux et de certains politiques, de réduire les normes qu'ils considèrent comme des obstacles aux affaires et au marché.

La multiplication des dérogations, porte en elle un double risque majeur bien réel :

- Celui d'affaiblir encore un peu plus le rôle et la place des services et opérateurs de l'Etat, et tout particulièrement ceux qui disposent d'effectifs de contrôle. Car en dérogeant à certains textes, une dérogation sort du cadre de la norme, et donc de l'application pour tous. Dans un contexte où les corps de contrôles sont déjà pris pour cible et affaiblis, cet outil à « large spectre » pourrait servir à justifier politiquement de leur moindre présence voire pour certains corps, de leur existence.

- Celui d'affaiblir également la démocratie, car en instituant des dérogations à la carte, le gouvernement crée les conditions pour sortir du cadre d'ensemble qui est censé caractériser une politique publique et ses objectifs (en matière de réponse à un problème de société identifié), et donc de l'intérêt général, pour, à l'opposé, donner un pouvoir appréciation subjective au préfet afin de favoriser un intérêt particulier.

Par ces textes, le gouvernement reprend une partie des mesures proposées par le rapport du Sénat Pointereau/Pantel du 13 février 2025 sur le pouvoir de dérogation des préfets

6. Une interrogation nécessaire sur les conséquences de ces textes

Alors que les services territoriaux de l'Etat et de ses établissements publics sont réorganisés en continu depuis des années, et peinent à mettre en place les moyens de coordination nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat, ces textes vont, au moins dans un premier temps, apporter encore de la complexité. Car ce n'est pas en dérogeant aux normes au cas par cas, que ces politiques publiques seront plus efficaces pour les citoyens. Ce n'est pas d'un chef manager dont ont besoin les services et établissements publics, mais de moyens et d'un cadre de coordination lisible et clair des politiques. Tout l'inverse de ce qui est fait actuellement.

Ces textes portent également les graines de la mainmise du ministère de l'intérieur sur l'ensemble de ces politiques. Et la vision sécuritaire qui prédomine dans ce ministère et donc, bien souvent, dans l'orientation des décisions des préfets, n'est pas toujours compatible avec les politiques publiques que mettent en œuvre les services de l'Etat comme celui de l'éducation nationale, ceux de la solidarité ou encore de l'emploi par exemple. Mettre tant de pouvoirs et de responsabilités dans les mains d'une seule personne – à considérer déjà qu'elle maîtrise toutes ces compétences ce qui est loin d'être le cas dans la réalité – c'est créer les conditions (dangereuses) pour faciliter la prise en main de la société si un gouvernement autoritaire ou nationaliste arrivait un jour au pouvoir. C'est en tout cas, un axe de vision que F. BAYROU n'a pas nié dans son discours du 8 juillet en précisant que ce qui est donné aujourd'hui aux préfets, « *ce sont d'abord les moyens de l'autorité* ».

Enfin, cette « *autorité* » voulue par Macron et le Premier ministre a également pour objectif de mettre plus et mieux en œuvre une politique d'austérité budgétaire. En donnant les principaux leviers aux préfets, le gouvernement entend donner aux préfets « *le pouvoir de réorienter un certain nombre de dépenses : par exemple, de personnels qui appartiennent à telle ou telle agence et que pour nombre d'entre eux, ils pourront replacer dans d'autres actions de l'État. Et tout cela dans tous les domaines que nous avons évoqués, l'action publique, la santé, l'éducation, les finances publiques, la responsabilité locale, l'administration* ».

Là encore, les conséquences pourraient s'avérer particulièrement néfastes pour les collègues et les politiques de certains services ou opérateurs. Car ce n'est pas en donnant plus d'autorité à un préfet que les politiques publiques seront plus efficaces.

7. La nécessité de redonner du sens à la démocratie

Le Sénat a adopté le 11 juin une proposition de loi qui vient préciser, renforcer ou créer toute une panoplie de ces « dérogations » des préfets pour autoriser plus facilement certains projets, adapter certaines « normes », « favoriser » l'accès à certaines aides publiques ou « alléger » certaines démarches administratives.

Quelques semaines plus tard, la commission du même Sénat sur les agences de l'Etat, rendait son verdict, prônant la « mise sous tutelle » d'une partie d'entre elles, ou directement la disparition de certaines.

Comme évoqué dans cette note, en février 2025, c'est un rapport d'information du Sénat sur le droit de dérogation des préfets qui portait certaines propositions.

La CGT ne peut que constater que les 3 décrets, pris à la va vite, viennent piocher et reprendre les propositions du Sénat de ces derniers mois, sans débat à l'Assemblée national (fracturée) et sans concertation avec les acteurs de la société et notamment les organisations syndicales. Comme vu dans cette note, ces textes pourront entraîner des conséquences fortes sur les services de l'Etat et les politiques qu'ils portent.

Ils constituent également un dangereux préalable en termes de pouvoir administratif dérogatoire, pouvant mettre à mal le droit commun, et ouvrant la porte à une politisation plus forte des préfets qui deviennent les interlocuteurs uniques des acteurs et des politiques d'un territoire.

Ce sont des choix de société qui échappent aujourd'hui au débat et au contrôle parlementaire. Il apparait nécessaire que les organisations syndicales, les acteurs et les élus progressistes de la société, mais aussi les agents publics se mobilisent pour porter un autre projet de société, qui replace les politiques publiques de l'Etat, leurs moyens et leurs actions dans un cadre démocratique plus ambitieux et responsable. Cela passera par l'abrogation de ces textes inévitablement.