

BULLETIN OFFICIEL DES ARMEES



Edition Chronologique n°39 du 6 septembre 2013

PARTIE PERMANENTE
Administration Centrale

Texte n°1

NOTE-CIRCULAIRE N° 126146/DEF/SGA/DAJ/D2P
relative aux règles applicables en matière de création et d'organisation des services à compétence nationale.

Du 2 septembre 2013

NOTE-CIRCULAIRE N° 126146/DEF/SGA/DAJ/D2P relative aux règles applicables en matière de création et d'organisation des services à compétence nationale.

Du 2 septembre 2013

NOR D E F D 1 3 5 1 3 6 5 X

Références :

Décret n° 87-389 du 15 juin 1987 (BOC, p. 4207 ; JO du 17 juin 1987, p. 6456 ; BOEM 110.2, 510.1.1) modifié.

Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 [BOC, p. 3763 et erratum du 24 novembre 1992 (BOC, p. 4041) ; BOEM 105.1.2.1] modifié.

Décret n° 97-464 du 9 mai 1997 [BOC, p. 2626 et son erratum du 18 juin 1997 (BOC, p. 2812) ; BOEM 110.2] modifié.

Circulaire du 9 mai 1997 (BOC, p. 2629 ; BOEM 110.2).

Circulaire du 7 juillet 2011 (n.i. BO ; JO n° 157 du 8 juillet 2011, p. 11835, texte n° 2).

Circulaire n° 5647/SG du 9 avril 2013 (n.i. BO).

Guide de légistique (<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>).

Classement dans l'édition méthodique : BOEM 110.2

Référence de publication : BOC N°39 du 6 septembre 2013, texte 1.

La présente note-circulaire a pour objet de rappeler les règles relatives à la création et à l'organisation des services à compétence nationale (SCN).

Les règles relatives à la création, à l'organisation et au fonctionnement des SCN sont définies par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 modifié, qui s'applique « aux services et organismes placés sous l'autorité du ministre de la défense. » (1).

Ces règles sont précisées par la circulaire du 9 mai 1997 du Premier ministre relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres.

1. DÉFINITION ET MISSIONS DES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE.

Le décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 modifié, dispose que « placées sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, les administrations civiles de l'État se composent, d'une part, des administrations centrales et des services à compétence nationale (SCN), d'autre part, des services déconcentrés. ».

1.1. « Sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial.

Les autres missions, et notamment celles qui intéressent les relations entre l'État et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés » de l'État.

1.2. « Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. ».

Le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 modifié, (cf. article 2-1.) et le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 modifié, (cf. article 1^{er}.) indiquent que les « services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés. ».

1.3. La circulaire du 9 mai 1997 précise que « la circonstance qu'une structure d'administration centrale existante remplit à la fois des tâches d'administration centrale et d'autres de service à compétence nationale ne doit pas faire obstacle à sa transformation en service à compétence nationale. L'analyse des missions et des moyens doit permettre de déterminer la bonne ligne de partage qui se traduira par une définition précise des missions confiées au service à compétence nationale. ».

2. CRÉATION DES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE.

2.1. La création de service à compétence nationale est justifiée lorsqu'elle permet une meilleure mise en oeuvre d'une politique publique déterminée.

La circulaire n° 5647/SG du premier ministre du 9 avril 2013 ⁽²⁾ relative aux modalités d'organisation des services de l'État et au recours à la formule de l'« agence » encadre la création des SCN. Elle indique qu'un SCN constitue l'une des formules d'individualisation des services de l'État (avec le groupement d'intérêt public et l'établissement public) désignées sous le terme générique d'« agence ».

Cette circulaire définit « un ensemble de critères au regard desquels doit s'apprécier le recours à une agence » (et donc la création d'un SCN) :

- « condition de spécialité : les missions confiées (au SCN) par l'État sont clairement définies, circonscrites et spécialisées ; elles relèvent de la mise en oeuvre de politiques publiques et non de leur conception ;
- condition d'efficience : il doit être démontré que les missions confiées (au SCN) sont exercées de manière plus efficace et efficiente au sein d'une agence que par les services centraux et déconcentrés de l'État (meilleure structuration de la politique publique, professionnalisation et internalisation de compétences, industrialisation de services rendus à l'étranger, rationalisation du paysage des organismes intervenant dans le champ de la politique publique, mutualisations et économie d'échelle, développement de ressources propres, etc.) ;
- critère d'expertise : les missions confiées (au SCN) sont qualifiées, et leur exercice nécessite une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'État ;
- critère de partenariat : les missions confiées à l'entité justifient que soient nouées des partenariats avec des acteurs de la société civile et les collectivités territoriales, notamment en termes de financement, que la forme de l'agence rend plus aisés ;
- critère de gouvernance : les missions confiées (au SCN) impliquent que (celui-ci) dispose d'une certaine autonomie. ».

La circulaire du 9 avril 2013 ⁽²⁾ indique que « certains objectifs, en revanche, ne sauraient justifier la création d'une agence :

- préservation ou sanctuarisation des moyens ;
- volonté d'accorder une meilleure visibilité à une politique publique prioritaire ;
- volonté de créer un régime juridique dérogatoire au droit commun des administrations (statuts des personnels ou code des marchés publics, par exemple). ».

2.2. La création d'un service à compétence nationale est portée par un décret ou un arrêté selon le degré d'autonomie recherchée.

Le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 modifié, consacre deux formules alternatives de création de SCN :

- « les services à compétence nationale rattachés directement au ministre dont ils relèvent sont créés par décret ;
- les services à compétence nationale rattachés à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur sont créés par arrêté du ministre dont ils relèvent. Toutefois, ils sont créés par décret lorsqu'ils exercent des compétences par délégation du ministre. ».

Le guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires rédigé par le secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État indique qu'un « service à compétence nationale peut être commun à plusieurs directions d'un même ministère (3). ». Il est alors créé dans les conditions qui viennent d'être rappelées.

La circulaire du 9 mai 1997 précise que les deux formules alternatives de création d'un SCN, consacrées par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 modifié, correspondent à un régime de plus ou moins grande autonomie de ces services :

- les SCN placés directement sous l'autorité du ministre ont un régime de large autonomie. Ces SCN étant créés par décret, leurs responsables peuvent bénéficier d'une délégation de pouvoir ;
- les SCN placés sous l'autorité d'un directeur d'administration centrale, d'un chef de service ou d'un sous-directeur ont un régime d'autonomie moins importante. Ces SCN étant créés par arrêté, leurs responsables peuvent bénéficier d'une délégation de signature.

3. COMPÉTENCES POUVANT ÊTRE DÉVOLUES AUX SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE.

3.1. Les services à compétence nationale créés par décret peuvent bénéficier d'une large autonomie de gestion.

Le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 modifié, prévoit (cf. deuxième alinéa de l'article 2.) que les SCN qui ne sont pas rattachés directement au ministre « sont créés par décret lorsqu'ils exercent des compétences par délégation du ministre. » (4). La circulaire du 9 mai 1997 précise que « les responsables de ces services peuvent bénéficier d'une délégation de pouvoir. ».

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose (article 75.) que le « responsable d'un service à compétence nationale (rattaché directement au ministre dont il relève) est ordonnateur secondaire de ce service », les ordonnateurs secondaires agissant en vertu d'une délégation de pouvoir des ordonnateurs principaux.

Par ailleurs, le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement prévoit (cf. le 1° de l'article 1er. et article 3.) qu'à « compter du jour suivant la publication au *Journal officiel* de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'État et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité (notamment) les chefs des services à compétence nationale (rattachés directement au ministre dont ils relèvent) », qui peuvent, sous certaines conditions, subdéléguer cette signature à certains des agents placés sous leur autorité.

La circulaire du 9 mai 1997 précise que « lorsque la nature des missions et leur importance le justifie, la formule du budget annexe (5), ou celle du compte de commerce (6), peut être envisagée dans les conditions prévues par les lois et règlements (7). ».

Enfin, les SCN peuvent être dotés d'une régie de recettes et d'avances (8).

3.2. Les services à compétence nationale créés par arrêté ont une autonomie de gestion plus limitée.

La circulaire du 9 mai 1997 indique que « le responsable (d'un SCN ainsi créé) peut bénéficier d'une simple délégation de signature.

Le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 prévoit (cf le 2° de l'article 1er et article 3.) qu'à « compter du jour suivant la publication au *Journal officiel* de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'État et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité (notamment) les chefs des services à compétence nationale (rattachés à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur) », qui ne peuvent subdéléguer cette signature aux agents placés sous leur autorité (9). Cette subdélégation peut être consentie, sous certaines conditions, par le directeur d'administration centrale (ou l'une des autorités mentionnées au 3° de l'article 1er du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005) auquel les SCN sont rattachés.

Par ailleurs, la circulaire du 21 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions régissant la délégation de signature des ministres rappelle qu'il « reste possible, comme sous le régime antérieur du décret n° 47-233 du 23 janvier 1947, de donner par décret des délégations de signature qui n'entreraient pas dans le cadre défini par le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 » (qui établit le régime de la délégation « automatique »).

Toutefois, la circulaire du 9 mai 1997 indique que « s'il apparaît qu'un service à compétence nationale non rattaché directement au ministre exerce des compétences par délégation de celui-ci, il sera créé par décret ».

Le Conseil d'État a ainsi censuré un arrêté portant création d'un SCN et confiant à ce service une compétence qui ne pouvait lui être conférée par un simple arrêté (10).

4. PERSONNEL ET ORGANISATION INTERNE DES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE.

4.1. Le décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État prévoit (article 2.) que les « chefs de service peuvent diriger un service à compétence nationale doté d'attributions importantes au regard des responsabilités exercées » et que les « services à compétence nationale de moindre importance peuvent être dirigés par un sous-directeur. ». Par ailleurs, un SCN peut aussi, quelle que soit son importance, ne pas être dirigé par le titulaire d'un emploi fonctionnel de chef de service ou de sous-directeur.

La circulaire du 19 juillet 2012 (11) précise les conditions de mise en œuvre du classement des emplois de chef de service et de sous-directeur, prévu par le décret du 9 janvier 2012 et les « critères à prendre en compte pour déterminer le niveau des responsabilités fonctionnelles (qui) sont :

- les responsabilités décisionnelles attachées à l'emploi (impact des décisions prises, fonctions de pilotage et/ou d'arbitrage, degré d'autonomie dans la détermination des objectifs, etc.) ;
- l'exposition des fonctions (risques divers liés aux fonctions, etc.) ;
- la complexité des fonctions (nombre et importance des structures placées sous l'autorité hiérarchique et/ou fonctionnelle du titulaire de l'emploi, dimension partenariale et/ou interministérielle, conduite de négociations, animation d'un réseau ministériel ou interministériel, etc.) ;
- les responsabilités d'encadrement et de gestion attachées à l'emploi (niveau hiérarchique de l'emploi, importance ou complexité des responsabilités d'encadrement, importance des crédits gérés) ;
- les politiques publiques ou les fonctions support dont le/la titulaire de l'emploi se voit confier la mise en œuvre (complexité, dimension inter-directionnelle ou interministérielle). ».

4.2. Le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 modifié, prévoit (article 6.) que les « personnels appartenant à des corps ayant vocation à servir en administration centrale ou à des corps ayant vocation à servir en service déconcentré ont également vocation à exercer leurs fonctions en service à compétence nationale. ».

La circulaire du 9 mai 1997 indique que la « transformation en service à compétence nationale d'un service appartenant actuellement à une administration centrale n'affecte pas la situation statutaire et indemnitaire des agents concernés. » (12).

4.3. Les SCN peuvent comprendre un échelon central et des échelons locaux (13), en fonction des missions qui leur sont confiées ou des services existants qui les intègrent.

5. TEXTES CRÉANT LES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE.

5.1. Le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 modifié, prévoit (article 2.) que le « décret ou l'arrêté qui porte création du service à compétence nationale fixe les missions et l'organisation générale de celui-ci. »

Il résulte de la circulaire du 9 mai 1997 que, lorsqu'un SCN est créé par un décret, son organisation interne est précisée par arrêté ministériel.

5.2. Les règles de rédaction à observer sont rappelées par le guide de légistique :

- le « texte relatif a un service a compétence nationale doit définir son rattachement, sa mission, son organe de direction ainsi que son organisation interne » ;

- le « textes d'organisation des ministères doivent distinguer clairement les dispositions régissant les administrations centrales et celles régissant les services a compétence nationale » ;

- le « décret ou l'arrêté régissant un service a compétence nationale doit viser le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif a l'organisation des services d'administration centrale, le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration ainsi que le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif a la création et a l'organisation des services a compétence nationale. Il doit également viser, selon le cas, le décret d'organisation du ministère ou le décret relatif a l'organisation de la direction d'administration centrale a laquelle le service a compétence nationale est rattache. ».

Le guide de légistique donne des exemples d'arrêté portant création de SCN.

5.3. Au point II. de l'article 15. de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État prévoit que les « comités techniques établis dans les services du ministère de la défense (etc.) employant des personnels civils ne sont pas consultés sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services. ».

L'article L. 4124-1. du code de la défense ne prévoit pas, non plus, la consultation du conseil supérieur et des conseils de la fonction militaire sur ces questions.

En revanche, la circulaire du 9 avril 2013 (2) indique que tout projet de création d'un nouveau SCN dans le champ de compétence de chaque département ministériel, comme tout transfert de missions à une agence existante, doit être précédé de la réalisation d'une étude d'impact suivant le modèle annexé à cette circulaire (14) et que cette étude devra être soumise à l'examen des services des ministres chargés du budget et de la réforme de l'État, puis du secrétariat général du Gouvernement, avant que le projet de création de nouveau SCN ne soit présenté au Premier ministre.

Pour le ministre de la défense et par délégation :

La directrice des affaires juridiques,

Claire LANDAIS.

(1) Cf. article 7. du décret n° 97-464 du 9 mai 1997 modifié.

(2) n.i. BO.

(3) Un SCN peut être commun à deux ministères en raison de sa mission, voir, par exemple : décret n° 2007-903 du 15 mai 2007 portant création d'un service à compétence nationale à caractère interministériel dénommé « opérateur national de paye » (JO n° 113 du 16 mai 2007, p. 9126, texte n° 43 ; art. 1er).

(4) Le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 (n.i. BO ; JO n° 15 du 18 janvier 1997, page 920) relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles dispose que les décisions administratives individuelles entrant dans le champ des compétences des administrations civiles de l'État, à l'exception de celles concernant les agents publics, peuvent être prises par les chefs de SCN, dans les conditions prévues par les dispositions existant antérieurement à sa publication ou par des décrets en Conseil d'État pris depuis. La circulaire du 9 mai 1997 précise que les chefs de SCN peuvent recevoir délégation de signature des ministres dont ils relèvent aux fins de prendre certaines des décisions administratives individuelles qui sont maintenues au plan central.

(5) Voir, par exemple, l'arrêté du 27 avril 2007 (n.i. BO ; JO n° 111 du 13 mai 2007, texte n° 15 ; notamment son article 1er.) portant création du service national d'ingénierie aéroportuaire.

(6) Voir, par exemple, l'arrêté du 4 septembre 1998 (n.i. BO ; JO n° 2019 du 22 septembre 1998, p. 14429 ; notamment son article 2.) déterminant les missions et compétences du service de l'emploi pénitentiaire, qui est chargé de gérer la régie industrielle des établissements pénitentiaires, compte de commerce créé par la loi n° 50-1615 du 31 décembre 1950 (n.i. BO ; JO du 1er janvier 1951, p. 3 ; notamment son article 23.).

(7) Notamment, loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 (JO n° 177 du 2 août 2001, texte n° 1, page 12480 ; BOEM 410.1.1 ; notamment au point I. de l'article 18., au 3e alinéa de l'article. 19 et au point I. de l'article 22.) relative aux lois de finances.

(8) Voir, par exemple, l'arrêté du 4 mars 2008 (JO n° 61 du 12 mars 2008, texte n° 39 ; BOC 15/2008) portant institution d'une régie et de sous-régies de recettes et d'avances auprès du service historique de la défense relevant de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives.

(9) Le décret n° 88-91 du 27 janvier 1988 autorisant le ministre de la défense à déléguer par arrêté sa signature (abrogé, BOC p. 326), pas plus que le décret n° 47-233 du 23 janvier 1947 autorisant les ministres à déléguer, par arrêté, leur signature (également abrogé, BO/G p. 454, BO/A, p. 190), n'opérait pas cette distinction entre les SCN rattachés directement aux ministres et ceux rattachés à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur.

(10) Conseil d'État, 10e et 9e sous-sections réunies, 6 février 2004, n° 253764, mentionné dans les tables du recueil Lebon. En l'espèce, le Conseil d'État a annulé un arrêté du 16 décembre 1998 créant un SCN (le centre des hautes études de

Chaillot), considérant que « ni (leurs) pouvoirs généraux d'organisation, (etc.) ni aucune (etc.) disposition législative ou réglementaire n'habilitaient (les ministres) signataires de l'arrêté (contesté), à créer un cycle d'études (etc.) sanctionné par un diplôme », ni « à ouvrir des actions de formation continue à des (personnes) n'ayant pas la qualité de fonctionnaires de l'État » (cf. Conseil d'État, 10e et 7e sous-sections réunies, 30 juillet 1997, Patureau, n° 170287, mentionné aux tables du recueil Lebon, p. 636).

(11) Circulaire du 19 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État.

(http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/07/cir_35540.pdf ; NOR : RDFF1229124C ; n.i. BO).

(12) Conseil d'État, 10e et 9e sous-sections réunies, 14 mars 2011, n° 309610, mentionné dans les tables du recueil Lebon. Le Conseil d'État a considéré qu'il « convient d'examiner si (le) service (technique de l'aviation civile), eu égard à ses caractéristiques, peut être assimilé à l'une ou l'autre de ces catégories d'administration (administration centrale ou déconcentrée) » et qu'« eu égard à son origine et à son lien organique avec cette direction générale (la direction générale de l'aviation civile), ce service (le service technique de l'aviation civile) doit être, pour l'application du régime indemnitaire bénéficiant à ses agents, assimilé à une direction d'administration centrale. ».

(13) Voir, par exemple :

- le décret n° 2013-366 du 29 avril 2013 portant création de la direction de la sécurité aéronautique d'Etat (JO n° 102 du 2 mai 2013, texte n° 28 ; signalé au BOC 28/2013 ; article 4.) et l'arrêté du 3 mai 2013 portant organisation de la direction de la sécurité aéronautique d'État (JO n° 105 du 5 mai 2013, texte n° 17 ; signalé au BOC 30/2013 ; article 1er.) ;

- l'arrêté du 17 janvier 2013 portant organisation de l'agence de reconversion de la défense (JO n° 37 du 13 février 2013, texte n° 22 ; signalé au BOC 20/2013 ; article 1er.).

(14) Le modèle d'étude d'impact, préalable à la création d'une agence (et donc d'un SCN), peut être téléchargé sur le site : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/04/cir_36773.pdf.