

Rapport de présentation de Monsieur le secrétaire général
Comité technique spécial des préfectures du 14 décembre 2015

Monsieur le ministre,

Mesdames et messieurs,

Devant ce même comité technique, monsieur le ministre, vous avez annoncé le 9 juin dernier le lancement du **plan préfectures nouvelle génération**. Cette réforme se situe dans un contexte de réorganisation globale des missions de l'Etat et de maîtrise des dépenses publiques. Son objectif est de mettre fin à la « logique du rabout » qui contraint les préfectures à effectuer les mêmes missions avec moins de moyens et qui provoque incertitude et crainte chez les agents des préfectures. Vous avez souhaité que les missions des préfectures soient redéfinies et recentrées sur celles qui sont prioritaires.

Vous m'avez confié le soin de piloter le projet et de vous faire des propositions pour le mois de décembre 2015.

Comme vous l'avez demandé, dès le mois de juillet, des groupes de travail associant les organisations syndicales ici présentes et l'administration se sont mis en place afin de concevoir les grandes orientations de cette réforme ambitieuse des préfectures, sur la base de la feuille de route que vous nous aviez tracée. Les directions d'administration centrale du ministère concernées se sont particulièrement mobilisées. Nous avons reçu une aide précieuse de la secrétaire générale à la modernisation de l'action publique, dont je salue la présence parmi nous aujourd'hui, qui a manifesté un fort intérêt pour la démarche et délégué une équipe efficace pour appuyer la direction de projet. De nombreuses réunions ont été tenues, un important travail a été effectué, qui me permet aujourd'hui de vous présenter un certain nombre de propositions pour les réformes que vous avez souhaitées.

Ces propositions ont été largement débattues et partagées au sein des groupes, ainsi que vous l'aviez souhaité. Mais je tiens à vous préciser qu'il s'agit de **mes propositions** et qu'elles ne sauraient engager les organisations syndicales.

* * *

Cette réforme comporte 3 volets : le premier consiste à moderniser les processus de délivrance des titres ; le deuxième à renforcer les missions prioritaires des préfectures pour les années à venir. Enfin, une ambitieuse politique d'accompagnement RH sous-tend toute la démarche.

Les modalités de délivrance des titres, tout d'abord, ont été repensées. Il s'agit de répondre à la demande de simplification des démarches de la part des usagers et d'alléger les effectifs se consacrant à ces tâches. Tout au long des travaux menés, la sécurisation des titres et la lutte contre la fraude documentaire ont été une priorité.

La dématérialisation et l'utilisation systématique des télés-procédures doit permettre de limiter au maximum les déplacements des usagers, d'éviter les risques d'attente aux guichets, de supprimer les tâches fastidieuses de saisie par les agents des préfectures.

Nous proposons que les demandes de titres soient instruites sur des plateformes spécialisées, facilitant la professionnalisation des agents, l'application uniforme de la réglementation et un contrôle accru des dossiers les plus sensibles.

Nous envisageons de rapprocher les processus de délivrance des **cartes nationales d'identité et des passeports**. L'enregistrement des demandes de CNI serait désormais effectué dans l'application Titre Electroniques Sécurisés (TES), plus récente et mieux sécurisée que l'application FNG, de conception ancienne. Le recueil de la demande serait effectué dans les mairies équipées de dispositifs de recueil pour les passeports. Une pré-demande en ligne, en cours de développement, faciliterait également l'enregistrement.

Si vous validez cette proposition, des discussions seront très rapidement engagées avec l'association des maires de France.

Dans un souci de simplification, les usagers pourraient enregistrer directement en ligne leur demande de **permis de conduire**. Il est envisagé de développer une application permettant d'effectuer les démarches de son domicile ou de son auto-école. Un dispositif d'assistance pourrait être mis en place afin d'accompagner les demandeurs de titres, via des centres d'appel, ou à partir de bornes installées dans des maisons de service au public, avec l'aide d'un jeune en service civique. Les échanges de permis étrangers, étant donné la sensibilité et la complexité de cette procédure, seraient quant à eux traités dans un centre de ressource national placé au sein d'une préfecture de département.

Pour ce qui est du **service d'immatriculation des véhicules**, les usagers se verraient proposer trois solutions : utiliser une télé-procédure gratuite développée par l'ANTS et accessible depuis tous les sites internet des préfectures de département, avoir recours à des services alternatifs payants ou bien recourir à ceux assurés, d'ores et déjà, par les professionnels de l'automobile. Là encore, un dispositif d'assistance sera prévu. Un renforcement des contrôles sera réalisé au sein de l'application SIV, à la fois par des procédures automatisées permettant de sélectionner les dossiers présentant un risque de fraude pour un examen plus poussé, et par une instruction, réalisée par des agents de préfecture, sur les opérations techniques ou sensibles.

L'instruction de l'ensemble de ces titres serait transférée sur environ 35 plateformes spécialisées (CNI-passeports, permis de conduire, certificat d'immatriculation), chacune composée de 30 à 50 agents de préfectures et rattachée à une préfecture de département. La constitution de ces plateformes devra faire l'objet d'une attention particulière en termes d'organisation, d'ergonomie des postes de travail et de diversification des tâches pour concilier amélioration attendue de l'efficacité et bonnes conditions de travail des agents.

Si vous validez ces propositions, des échanges réguliers seront engagés avec nos partenaires (auto-écoles, professionnels de l'automobile, La Poste,...) et un groupe de travail spécifique à la constitution des plateformes sera mis en place.

Outre la simplification pour les usagers, qui n'auront plus à se déplacer en préfecture, ce développement des télé-procédures et des web services doit permettre, en allégeant les tâches de délivrance des titres, tout en maintenant et même en améliorant la qualité du service, de renforcer les moyens humains consacrés aux missions prioritaires des préfectures.

* * *

Ce renforcement des missions prioritaires constitue le second volet de cette réforme.

Nos réflexions sur les nouvelles modalités de délivrance des titres nous ont permis, en parallèle, de réfléchir à un renforcement des moyens de la **lutte contre la fraude documentaire**. Nous nous sommes saisis de l'opportunité de la dématérialisation des procédures pour examiner dans quelle mesure l'utilisation de nouvelles techniques innovantes et performantes permettra de mieux repérer les tentatives de fraude documentaire. En plus de ces évolutions technologiques, des évolutions organisationnelles ont été proposées pour mieux effectuer ces contrôles. Ainsi, des cellules de lutte contre la fraude pourraient être instituées et rattachées à chacune des plateformes PC et SIV, tandis qu'un référent fraude serait affecté à chacune des plateformes

passport/CNI et naturalisations. Un correspondant fraude pourrait également être maintenu à temps complet dans chaque préfecture de département afin de conserver une capacité d'expertise à la disposition des préfets et d'animer le réseau de lutte anti-fraude associant les différents services publics. Ces cellules et correspondants auraient alors pour mission d'organiser des audits sur l'ensemble de la chaîne de délivrance des titres, y compris dans les mairies ou chez les professionnels habilités.

Concernant **la gestion locale des crises**, le groupe de travail concerné propose de profondes réformes organisationnelles. La création d'un grand « service » ou d'une « direction » de la sécurité a été envisagée pour regrouper les actuels SIDPC et les agents dédiés à la mission de « sécurité intérieure ». Il permettra de mieux répondre aux enjeux de gestion des crises qui sont de moins en moins cloisonnés dans un type particulier de « sécurité », ainsi que viennent de nous le rappeler les tragiques événements récents. Par ailleurs, une nouvelle organisation modulable en trois niveaux serait mise en place avec, d'abord, le service de sécurité de la préfecture, ensuite la constitution d'un vivier du « COD » comprenant les renforts interdépartementaux de proximité, et enfin la réserve civile. Cette fonction gestion de crise pourra être renforcée dans les préfectures, avec l'apport de 200 à 250 agents, répartis en fonction des besoins et des situations locales. Les sous-préfectures doivent de leur côté voir leur mission de prévention de la crise renforcée, pour assurer un meilleur maillage du territoire et améliorer la prise en compte des risques par les communes.

Sur la troisième mission prioritaire : **l'expertise juridique et le contrôle de légalité**, il a été proposé la création de huit pôles d'appui juridique aux préfectures, spécialisés dans quatre types de contentieux : la police administrative et la sécurité routière, les ressources humaines, les contrats et marchés publics, le concours de la force publique et la responsabilité de l'Etat. Ces pôles seraient constitués chacun de cinq agents, chargés, sans se substituer aux services des préfectures, de leur apporter une aide pour les dossiers complexes. Pour ce qui est du volet **contrôle de légalité**, le rôle du PIACL serait renforcé par la mise en place de deux nouveaux pôles d'expertise et de conseil en matière de contrôle budgétaire et sur les sujets complexes. Les effectifs dans les préfectures les moins bien dotées pourraient être augmentés pour parvenir à un seuil minimum de 6 agents par préfecture, avec un renforcement en fonction du ratio du nombre d'actes par agent. La liste des actes transmissibles pourrait également être réduite afin de recentrer le contrôle sur les actes les plus significatifs.

Enfin, pour ce qui est de **la coordination territoriale des politiques publiques**, il vous est proposé l'installation d'une structure de coordination dans chaque département avec à sa tête un attaché principal ou CAIOM et un chargé de mission pour chacune des quatre grandes politiques publiques : l'économie et l'emploi, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'environnement et la cohésion sociale.

Le rôle des sous-préfectures dans la mise en œuvre d'une ingénierie territoriale sera conforté et des renforts pourront être envisagés en fonction des bilans locaux qui seront réalisés. Elles seront alors le point d'accueil des équipes interministérielles dédiées à l'accompagnement des projets des collectivités. Le niveau infra départemental est le niveau de proximité et de connaissance fine du terrain. La fonction d'accompagnement de projet doit également être développée en sous-préfecture pour que le sous-préfet puisse s'appuyer sur quelques collaborateurs formés à la conduite de projet.

* * *

Dans les effectifs des préfectures, ce sont aujourd'hui environ 3 900 agents qui se consacrent à la délivrance des titres réglementaires, hors titres pour étrangers. La suppression de l'accueil au guichet, l'enregistrement des demandes par voie dématérialisée, l'instruction en plateforme spécialisées permettent de diminuer le nombre d'agents affectés à cette mission. Environ 1500 agents armeront les plateformes qui seront créées et une centaine demeurera en préfecture pour exercer les compétences qui y subsisteront, telle que les passeports d'urgence ou les décisions de suspension administrative du permis de conduire. Une fois opérées les 1300 suppressions de poste liées au schéma d'emploi, ce sont près de 1000 postes qui pourront être réaffectés, en particulier sur les missions prioritaires.

* * *

Cette réforme, extrêmement ambitieuse, repose avant tout sur une transformation de la politique des **ressources humaines** en préfecture, auquel un groupe de travail a été dédié. La mise en place dès 2016, d'une **formation obligatoire** permettra à la fois de conforter les compétences de base des agents et de préparer une mobilité fonctionnelle, en particulier pour les agents qui seraient amenés à changer de fonctions. Pour l'ensemble des agents concernés par la réforme, des formations sur les compétences de base pourront être proposées avec un bilan de

compétences individualisé. A cet égard, j'ai proposé qu'une salle d'e-formation soit ouverte dans chacune des 100 préfectures.

Les cadres seraient également préparés à accompagner ces changements : notamment grâce à un séminaire pour les secrétaires généraux de préfectures, une formation pour les cadres de proximité et des formations à distance sur les fondamentaux du management et de l'encadrement d'équipe.

Le dispositif serait complété par une formation de l'ensemble des acteurs RH, en particulier les conseillers mobilité carrière, dont le rôle sera déterminant pour la réussite de la réforme dès le début de l'année 2016.

Enfin, des parcours certifiants seront organisés à partir de 2017-2018 pour accompagner la montée en puissance des nouvelles missions prioritaires.

Deuxième volet de cet accompagnement RH, **un repyramidage** important pourrait également être effectué dans les effectifs des préfectures, avec des promotions par examen professionnel et avancement dans les catégories A et B, des postes supplémentaires ouverts dans les concours de ces deux catégories et un taux de promotion au choix qui serait accru. En effet, la diminution sensible du nombre d'agents se consacrant à la délivrance des titres et corrélativement et l'augmentation de ceux appelés à renforcer les missions prioritaires, impliquant des compétences et une adaptabilité accrues, vont nécessiter un accroissement sensible des postes les plus qualifiés.

Plusieurs hypothèses de repyramidage ont été étudiées. C'est la plus ambitieuse d'entre elles que je vous propose de retenir. Compte-tenu de son importance, ce repyramidage serait étalé sur 5 ans. Aussi, à l'issue de la période 2016-2020, il s'agirait de parvenir à une répartition des effectifs en préfecture de 23% pour les catégories A, 33% pour les catégories B et 44% pour les catégories C. Cela conduira à un recrutement annuel, pendant 5 ans, par concours direct d'au moins 100 agents de catégorie A, en sus du recrutement par la voie des IRA, et d'un accroissement annuel de 50 postes au concours de catégorie B. Dans le même temps, le nombre de postes offert à la promotion interne annuelle s'établirait à plus de 100 pour passer de B en A et plus de 170 pour passer de C en B. Outre la liste d'aptitude, ces promotions se réaliseraient également par des examens professionnels dont les postes offerts seront réservés aux préfectures.

A l'issue de cette réorganisation, l'organisation des préfectures et des sous-préfectures sera profondément modifiée. Mais si la part des personnels de catégorie A et B sera sensiblement accrue, ce serait une erreur de croire qu'ils prendront en charge la totalité des compétences dévolues aux préfectures. Les agents de catégorie C resteront majoritaires et continueront à avoir vocation à exercer les missions nombreuses et diverses que les préfectures ont toujours en charge et dont le poids ne varie pas au fil des années. Chacun trouvera sa place dans la préfecture de nouvelle génération.

* * *

Voilà, monsieur le ministre, les grandes lignes de ce que les réflexions collectives me permettent de vous proposer pour concevoir les préfectures de nouvelle génération, adaptées aux évolutions de notre société. Mais mon propos ne peut rendre compte de l'exhaustivité des travaux qui se sont déroulés et des conclusions auxquelles sont parvenus les groupes de travail. Les documents figurant dans le dossier de ce comité technique, outre ceux déjà publiés après les réunions des groupes de travail, complètent et précisent ces propositions.

Je salue tous les représentants des personnels qui y ont été associés et n'ont pas manqué d'apporter leur contributions. Cette réforme doit nous permettre de répondre aux enjeux cruciaux auxquels les préfectures et sous-préfectures sont désormais confrontées. Une montée en compétence globale de l'ensemble des agents et des services du réseau préfectoral sera nécessaire afin d'être mieux armé pour répondre aux missions de contrôle, de coordination, de sécurité qui incombent à l'Etat, tout en progressant dans le domaine de la simplification des démarches pour lesquelles nos concitoyens ont des exigences légitimes.

J'espère, monsieur le ministre, que les propositions que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui, conformément à la mission que vous m'avez confiée le 9 juin dernier, sont en mesure de répondre à vos attentes.

Je vous remercie.