



LA FORCE  
DE L'INDÉPENDANCE

# Syndicat National **FORCE OUVRIÈRE** des Personnels de Préfecture

## RGPP

### Compte rendu de la réunion du 13 février 2008 sur la **réforme de la procédure d'instruction des demandes de naturalisation**

Réunion du  
13 février 2008 à 10H

Délégation FO :  
Bruno LANDRI  
Pierre WEISHBACH  
Martine CHANTECLAIR

Compte rendu  
Jean-Pierre BOURKAIB

\*\*\*\*\*

A la suite de la décision prise le 12 décembre 2007 par le conseil de modernisation des politiques publiques de réformer la procédure d'instruction des demandes de naturalisation, une 1<sup>ère</sup> réunion s'est tenue sous la présidence de M. Patrick STEFANINI, secrétaire général du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, pour présenter aux organisations syndicales, les premières réflexions du groupe de travail<sup>1</sup>.

Après avoir souligné que la France s'est engagée depuis plusieurs mois dans une démarche générale qualifiée d'audit à l'occasion de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), M. STEFANINI a tenu à rappeler que cette démarche a pour but d'étudier les procédures administratives pilotées actuellement par les administrations, l'objectif étant de réaliser des économies et de remplacer de manière partielle les agents publics qui partent à la retraite.

Pour le Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, la mission d'audit intéressant à la fois le volet immigration et le volet intégration est conduite par M. Philippe MELCHIOR, Inspecteur Général de l'Administration.

A été rappelée à l'occasion de cette présentation, la décision de principe arrêtée par le conseil de modernisation des politiques publiques sous la présidence du Président de la République:

*« Les demandes de naturalisation font actuellement l'objet d'une double instruction, par les préfectures d'une part, par la direction de la population et des migrations au niveau centralisé d'autre part. Ce doublon sera supprimé, ce qui permettra de réduire les délais, tout en veillant à préserver l'égalité de traitement entre les demandeurs. »*

Le choix des modalités de cette orientation n'étant pas arrêté aujourd'hui, les organisations syndicales présentes à cette réunion étaient donc invitées à en discuter. Organisée en 2 temps, cette réunion a donc débuté avec la présentation successive de 2 scénarios suivie d'un échange entre l'administration et les organisations syndicales sollicitées pour réagir et se positionner par rapport aux différents scénarios.

Au titre des décisions déjà prises, par le conseil de modernisation des politiques publiques figure une autre décision qui concerne les préfectures mais aussi les consulats. Il s'agit de la fusion du visa de long séjour et du titre de séjour. De la même manière que pour les naturalisations, un groupe de travail a été créé. M. STEFANINI précise également que si M. Brice HORTEFEUX est évidemment, de par son décret d'application, le patron des services qui s'occupent des naturalisations dans les préfectures, les problèmes d'effectifs et d'organisation restent bien entendu gérés par le ministère de l'intérieur.

En réponse à la CFDT, M. STEFANINI a précisé que la mission d'audit s'est intéressée à l'activité de la sous-direction de REZE dans toutes ses composantes, aussi bien la composante acquisition de la nationalité française par décret, que la composante acquisition de la nationalité française par déclaration consécutive à un mariage. Sur ce dernier point, la chancellerie sera associée à la réflexion.

<sup>1</sup> Trois préfectures sont associées au fonctionnement du groupe de travail sur la réforme des procédures de naturalisation : préfecture de police, Seine-Saint-Denis, Eure

Le Secrétaire Général a apporté également le démenti le plus formel à la perspective d'un durcissement de la législation sur les naturalisations. A aucun moment, dans la décision du conseil de modernisation des politiques publiques, a souligné M. STEFANINI, il n'est fait référence à un durcissement de la législation sur les naturalisations. D'ailleurs, lorsque le gouvernement veut durcir une réglementation, il l'annonce comme en matière de regroupement familial. En revanche, il est bien question de supprimer les doublons et de réduire les délais.

Sur ce dernier point, c'est globalement l'ensemble de la procédure qui devra être améliorée pour permettre de se rapprocher des délais fixés par le législateur. Enfin, si les personnels et les organisations syndicales plaident pour une troisième famille de solutions et qu'elle apparaissait comme présentant plus d'avantage que les deux familles présentées au cours de la séance, l'administration ne voit aucune difficulté à la retenir dès lors que l'on reste dans la ligne de ce qui a été décidé le 12 décembre, c'est-à-dire : supprimer les doublons, réduire les délais tout en assurant l'égalité de traitement.

#### Analyse par la mission d'audit de la procédure en vigueur pour les demandes de naturalisation

Sur la démarche, M. MELCHIOR a reconnu tout d'abord la bonne organisation et le sérieux de la sous-direction de REZE qui dispose des moyens en personnel confortables. Sa visite de plusieurs préfectures sur le sujet des naturalisations a permis de confirmer le sens de la responsabilité des fonctionnaires de préfecture comme des membres du corps préfectoral dans la gestion des naturalisations.

L'ensemble des moyens des bureaux des étrangers des préfectures ont été aussi examinés. A ce sujet, M. MELCHIOR réfute catégoriquement l'idée de réduire les moyens en personnel du bureau des étrangers des préfectures.

Sur la procédure d'instruction des demandes de naturalisation, le dépôt du dossier est une étape plus complexe que ne l'avait pensé l'équipe d'audit. En effet, les personnes viennent, en réalité, plusieurs fois en préfecture à cause de la complexité du dossier. L'entretien d'assimilation jugé capital n'a pas été remis en question par les autorités ou les personnes rencontrées. Dans la plupart des préfectures de taille moyenne, le constat révèle que c'est souvent le même agent ou le collègue du même bureau qui reçoit le demandeur. Au final, c'est la même personne qui fera l'entretien d'assimilation de sorte que celui-ci est en principe préparé.

Pour ce qui est de la phase proprement dite de l'instruction, M. MELCHIOR est également catégorique. La double instruction est évidente entre les préfectures qui procèdent à une analyse complète des conditions juridiques, de l'intégration et des capacités linguistiques et la sous-direction qui reprend le dossier y compris sur les aspects linguistiques de la personne qu'elle n'a jamais rencontrée.

D'ailleurs à ce sujet, des avis défavorables motivés par une insuffisance linguistique de certaines préfectures ont donné quand même lieu à des décisions favorables de la sous-direction.

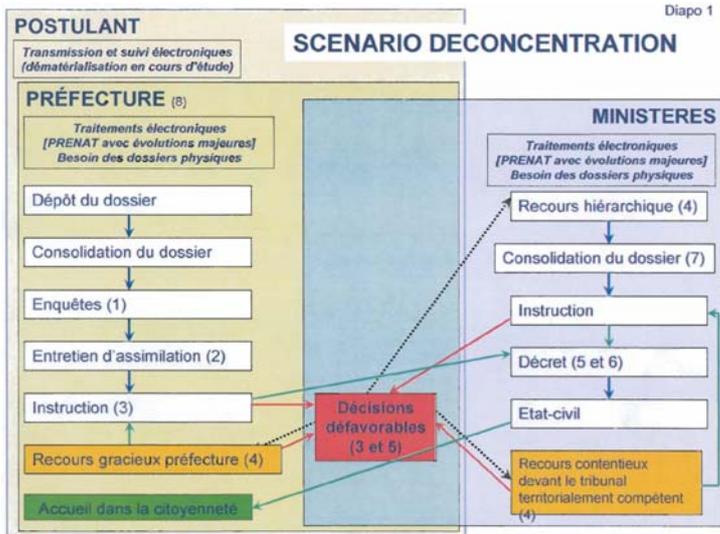
Il ressort de l'audit que des avis favorables du préfet ont finalement donné lieu à une décision défavorable de la part de la sous-direction. Cela représente 9 % des cas sans aucune valeur ajoutée nette et au demeurant constitue une dépense de travail pour rien selon M. MELCHIOR. Autrement dit, dans 91 % des cas, l'avis favorable du préfet donne lieu à une décision favorable.

Sur les décisions défavorables données par la sous-direction, la mission d'audit a estimé que l'on était dans une zone d'appréciation qui n'est pas évidente. Dans certains cas, c'est peut-être la préfecture qui avait raison, et dans d'autres cas, la sous-direction.

\* \* \*

**Présentation du "SCENARIO DECONCENTRATION"**  
**par M. Philippe MELCHIOR, Inspecteur général**

Autant le dire, le 1<sup>er</sup> scénario dit de la déconcentration a la préférence du chef de la mission d'audit, M. MELCHIOR. Ce scénario prévoit que les préfectures ont l'essentiel de l'instruction des demandes de naturalisation. Evidemment, cela entraîne des conséquences en terme de fonctionnement et d'effectifs pour ce qui est devenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la sous-direction de l'accès à la naturalisation française dirigée par M. Jacques BECOT.



La conséquence de ce diagnostic posé par l'équipe d'audit transformerait automatiquement l'avis favorable du préfet en avant-projet de décret. La sous-direction se cantonnerait aux seules vérifications d'état civil en liaison avec le service central de l'État civil basé à Nantes puis de la parution du décret. Le rôle de la sous-direction serait donc très fortement limité voire réduit.

Pour résorber les 9 % de divergences qui existent sur les avis favorables, l'administration estime que doit être entrepris un travail de formation auprès agents de préfectures qui ne le sont pas aujourd'hui mais également que les directives, les instructions, la jurisprudence soient bien diffusées aux personnels de préfecture ce qui n'est, semble-t-il, pas le cas actuellement.

Pour parvenir à cette solution, la sous-direction devrait s'investir dans une mission d'assistance, de formation, d'évaluation vis-à-vis des préfectures de manière à ce que les avis favorables des préfets soient émis si possibles, en toute connaissance de cause, et avec un risque qui limite autant que possible les erreurs. L'objectif étant de faire en sorte que les avis favorables des préfets soient en plein dans le cœur de la cible alors qu'aujourd'hui ce n'est pas le cas.

Cette mesure de simplification qui supprime un doublon concernerait 60 % des demandes dont est saisie la sous-direction. La fin de la procédure correspondrait à la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté qui se déroule en préfecture.

La question de l'homogénéité de traitement a été également posée sur les avis défavorables des préfectures qui représentent 40% des cas. Les désaccords entre la sous-direction et les préfectures sont moins importants dans certains départements, plus importants dans d'autres, ce qui traduit par une certaine hétérogénéité des avis défavorables des préfets.

En cas d'avis défavorable prononcé par le préfet, la décision ne pourrait faire l'objet d'un recours contentieux qu'après avoir été précédée d'un recours hiérarchique obligatoire. La sous-direction conserverait pour l'essentiel le rôle qui est le sien. Si l'intéressé s'incline devant la décision défavorable du préfet et renonce à tout recours hiérarchique, la décision du préfet deviendrait définitive. A ce stade de la procédure, la sous-direction n'interviendrait donc pas.

Ce recours hiérarchique serait évidemment instruit par la sous-direction compétente qui, le cas échéant, consoliderait le dossier. Elle soumettrait au ministre soit une proposition de décision favorable ou défavorable. Dans cette dernière situation, l'intéressé qui n'aurait plus la possibilité d'engager un recours hiérarchique ne pourrait exercer qu'un recours contentieux. Cette proposition est en quelque sorte à double détente puisqu'elle distingue l'avis favorable du préfet de la décision défavorable, et n'entraîne donc pas les mêmes conséquences pour la sous-direction.

Conséquences sur l'organisation et les effectifs

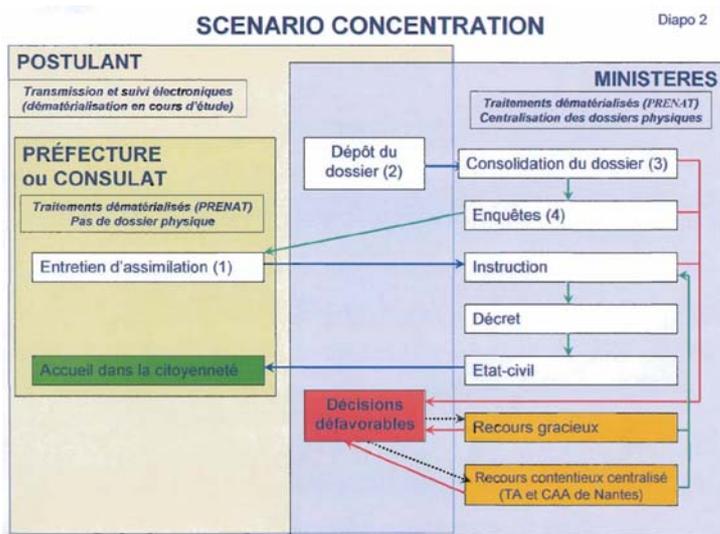
La mission d'audit estime que dans ces conditions, la sous-direction des naturalisations conserverait environ 60 agents de catégorie A et B principalement ce qui se traduit concrètement par la suppression de 80 emplois en tenant compte de l'effort déployé en matière d'assistance de formation et d'évaluation par la sous-direction. En ce qui concerne les préfectures, dès lors qu'elles sont libérées des tâches matérielles d'envoi, le renforcement en effectif ne se justifie pas. En revanche, la professionnalisation dans le sens d'une élévation de qualification d'un certain nombre d'agents serait à rechercher.

Sur les demandes d'acquisition de la nationalité française par déclaration, actuellement effectuées devant le juge d'instance, le chef de la mission d'audit considère qu'elles devraient être effectuées en préfecture pour faciliter les démarches des usagers du service public par la mise en place d'un seul guichet. Dans cette hypothèse, un renforcement en effectifs des préfectures serait à prévoir selon le chef de mission d'audit.

**Présentation du "SCENARIO CONCENTRATION"**

**par M. Jacques BECOT, sous-directeur de l'accès à la naturalisation française**

Le 2<sup>ème</sup> scénario met également en œuvre la suppression du doublon. C'est M. BECOT, le sous-directeur compétent qui a travaillé sur cette hypothèse en liaison avec les cadres de sa sous-direction. Si, le 1<sup>er</sup> scénario de la mission d'audit est un scénario dit de déconcentration de l'essentiel de la procédure d'instruction des demandes de naturalisation par les préfectures, celui imaginé par le sous-directeur est à l'inverse un plan qui réduirait considérablement le rôle des préfectures.



Dans ce scénario, le dossier ne serait plus constitué à la préfecture. La sous-direction a donc un échange direct avec le postulant.

Concrètement, le candidat à la nationalité française se procure les imprimés de demande de naturalisation en mairie, dans le hall d'accueil de la préfecture ou sur Internet. Il joint les pièces et transmet son dossier par la poste ou à l'avenir par Internet.

La sous-direction de la naturalisation française consolide le dossier c'est-à-dire qu'elle vérifie s'il

est complet et au besoin écrit au postulant pour réclamer les documents manquants. La sous-direction diligente ensuite des enquêtes réglementaires voire complémentaires sauf si au stade de la consolidation du dossier, une irrecevabilité manifeste est décelée.

Au vu du résultat des enquêtes, si le dossier est toujours susceptible d'avoir une suite positive, le postulant passe l'entretien d'assimilation avec la préfecture ou consulat<sup>2</sup> territorialement compétent. La préfecture transmet le procès-verbal d'assimilation par l'intermédiaire de PRENAT à la sous-direction qui instruit et propose ensuite une décision au ministre qui, si elle est favorable, débouche sur le décret. L'état civil du postulant est vérifié auprès du ministère des affaires étrangères<sup>3</sup> installé à Nantes qui a des liaisons quotidiennes avec la sous-direction de REZE. Si la décision est défavorable, celle-ci est notifiée à l'intéressé qui peut exercer alors son choix soit par un recours gracieux ou soit par un recours contentieux devant le tribunal administratif de Nantes.

<sup>2</sup> 200 demandes de naturalisation par an dans les consulats

<sup>3</sup> Sont aussi utilisateurs de PRENAT

Si la décision est favorable, la sous-direction par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères, service de l'État civil, adresse aux préfets les documents sur la nationalité (lettre du président de la république, décret, Constitution etc) et retire en échange le titre de séjour.

#### Conséquences sur l'organisation et les effectifs

L'incidence en terme de réorganisation nécessiterait un besoin de 40 agents supplémentaires à la sous-direction.

Pour les préfetures, l'analyse de M. BECOT s'est appuyée sur les prévisions en effectif tirées à partir d'un rapport de décembre 2001 de l'inspection générale de l'administration qui avait analysé l'activité des préfetures. Concrètement, dans une trentaine de préfetures, le temps consacré à cette tâche est évalué à 245 minutes comprenant le temps passé pour l'entretien d'assimilation plus une majoration correspondant au temps passé à la procédure d'instruction. A partir de cette évaluation, le besoin en effectif ne serait évalué qu'à 120 agents seulement, soit 200 emplois supprimés pour les préfetures.

Aucune décision n'a été prise sur le choix entre les deux scénarios fondamentalement différents en terme de conséquences sur les effectifs. La question sur les délais et leurs incidences en terme d'égalité de traitement est aussi posée. Ces trois critères gouverneront le choix final que le ministre de l'immigration et de l'intégration proposera au président de la république.

\* \* \*

M. STEFANINI assure que cette réforme ne se fera pas dans les trois mois ou six mois à venir. Elle implique d'ailleurs des modifications de textes normatifs, au minimum des textes réglementaires et, s'agissant de l'acquisition de la nationalité par le mariage, des modifications législatives. Des expériences conduites dans certaines préfetures ne sont pas à exclure.

Dans l'hypothèse où le scénario n°2 serait retenu, les préfetures qui participent actuellement à l'instruction ne basculeraient pas du jour au lendemain dans une situation où elles auraient simplement à assurer l'entretien d'assimilation et l'accès à la citoyenneté. Dans tous les scénarios, l'administration reconnaît en fait un problème de définition de la phase expérimentale.

En réponse à la CFDT qui craint à travers cette réforme un durcissement de l'application de la loi, M. STEFANINI indique que l'administration prend ses décisions sous le contrôle du juge. Le juge comme l'administration applique la loi. Si la loi n'évolue pas, aucune astuce de procédure administrative ne permet de durcir l'application de la loi. In fine, c'est le juge qui reste l'arbitre de l'application de la loi.

Sur l'idée développée par la CFDT que seul le tribunal administratif de Nantes doit être compétent en matière de naturalisation, le Secrétaire Général du MIINCO réfute ce point de vue citant l'exemple du contentieux du permis de construire, important pour beaucoup de Français, réparti sur tous les tribunaux administratifs. Et pour autant, personne n'a dénoncé des écarts de jurisprudence, parce que justement, les décisions des tribunaux administratifs sont contrôlées par les cours administratives d'appel, elles-mêmes contrôlées par le conseil d'État.

Pour les deux scénarios, si des conséquences existent pour l'administration centrale de ce ministère et les préfetures, ces dernières vont être également concernées par d'autres aspects de la RGPP en particulier avec la fusion du visa de long séjour et du titre de séjour qui selon toute probabilité, doit se traduire par un allègement des tâches.

En effet, la réforme prévoit qu'un étranger qui aura obtenu un visa de long séjour auprès d'un consulat sera dispensé la première année de venir en préfeture pour solliciter son premier titre de séjour. Il ne viendra donc en préfeture qu'au bout d'un an. Chaque année, c'est près de 190 000 titres de séjour.

En clair, les 190 000 étrangers qui se présentent chaque année en préfetures pour solliciter la délivrance d'un premier titre de séjour n'auront pas à le faire par la suppression d'un doublon qui existe

aujourd'hui entre ce que font les consulats au stade de la délivrance du visa de long séjour et ce que font les préfectures au stade de la délivrance du titre de séjour.

A l'occasion de cette réflexion qui sera engagée prochainement, deux préfectures et deux consulats seront invités à participer au groupe de travail.

M. SCHMELTZ, directeur des Ressources Humaines, fait savoir que la position du ministère de l'intérieur par rapport aux deux scénarios présentés va dans le sens du scénario de la déconcentration et ce, pour trois raisons :

- La première c'est que par principe, le ministère de l'intérieur est favorable à la déconcentration des actes de gestion et symétriquement un positionnement plus affirmé des administrations centrales dans des fonctions d'animation de formation, de production.

- La seconde est la forte proximité avec la thématique de la gestion des étrangers. Il existe une forme de continuité dans la gestion du dossier étranger avec la délivrance du titre de ce jour avec l'accès un peu plus tard à la naturalisation française. Il serait donc dommage de perdre cette relation de proximité et la compétence qui existe en préfecture à travers la gestion des étrangers.

- La troisième considération à prendre en compte est que la naturalisation ne rentre pas dans des fonctions administratives à caractère répétitif ou mécanique qui pourrait relever d'une logique de concentration. Des tâches administratives peuvent avoir intérêt à être regroupées pour permettre des gains de productivité et d'efficacité. Or, c'est une mission qualitative qui trouve son point de départ dans un contact physique entre un représentant de l'administration et un demandeur.

Si le second scénario devait être retenu, M. SCHMELTZ souhaite attirer l'attention sur le décompte des économies qui seraient susceptibles d'être fait dans les préfectures. Le chiffre avancé paraît manifestement très excessif, précisément parce que la gestion des demandes de naturalisation se trouve être sur des tâches qualitatives, et qu'il peut être malaisé d'appliquer une logique de chronométrage.

Sur la question du rendez-vous demandé par la CFDT avec le ministre M. HORTEFEUX, M. STEFANINI estime qu'il est trop tôt pour le rencontrer car la réflexion mériterait d'être approfondie en particulier sur la question des délais de traitement en préfecture.

A la question posée sur la réduction par deux des effectifs d'un service qui compte 160 personnes, et de surcroît n'est pas implanté à PARIS, M. STEFANINI indique que la direction générale de l'administration et de la Fonction publique est engagée aujourd'hui dans un travail de fond sur les outils d'accompagnement en terme de gestion de ressources humaines, des décisions qui devront être prises le moment venu en ce qui concerne la RGPP.

Le ministre de la Fonction publique et la direction générale du même nom est chargé par le gouvernement de mettre en place, en concertation avec les organisations syndicales, des outils, des procédures d'accompagnement des ressources humaines des décisions qui seront prises en matière de RGPP.

L'ensemble de l'inventaire de ces outils devra être effectué pour voir s'il peut s'appliquer au cas particulier de Nantes. La sous-direction à l'accès de la nationalité française n'est pas la seule concernée. D'autres administrations, en particulier celle des pensions basée à NANTES, sont concernées aussi par la RGPP.

M. STEFANINI confirme qu'il est agnostique sur le choix entre les deux scénarios qui n'est d'ailleurs pas effectué, néanmoins, le scénario n°1 a la préférence du chef de la mission d'audit.

### **FO évoque une alternative, variante du "SCENARIO DECONCENTRATION"**

Pour FO, une telle réunion où l'on demande aux personnels de se prononcer pour telle ou telle proposition et donc d'amener les personnels à s'opposer les uns aux autres, constitue un véritable piège dans lequel nous refusons de tomber.

Au contraire, les collègues de Rezé représentés par la CFDT s'en sont donné à cœur joie en critiquant ouvertement les personnels de préfecture, incapables selon eux d'instruire correctement les demandes de naturalisation et grands fautifs des retards constatés en la matière (y compris lorsque les préfectures ne sont pas concernées, par exemple, pour les retards liés aux enquêtes effectuées par les services de police).

Refusant de s'inscrire dans la logique de la RGPP dont le seul objectif est la réduction drastique des effectifs, des moyens et donc la mise à mal du Service Public, FO a fait savoir que, s'agissant des naturalisations, l'administration aurait pu, malgré tout proposer une solution alternative, variante du « scénario déconcentration », en ne confiant aux préfets que les décisions favorables.

Ce faisant, le nombre de naturalisations serait automatiquement augmenté, puisque les 9% d'avis favorables actuels des préfets qui sont ensuite rejetés par la sous-direction de Rezé, se transformeraient en décisions favorables. Cette position est d'ailleurs confirmée par M. STEFANINI.

En revanche, si le préfet émet un avis défavorable sur un dossier, il ne pourrait pas prendre la décision, contrairement au premier scénario décrit par M. Melchior. Le préfet transmettrait (comme aujourd'hui) obligatoirement le dossier à l'administration centrale pour reprendre intégralement l'instruction.

Cette « contre-proposition » vise à concilier à la fois les intérêts des usagers, ceux des personnels de préfecture et ceux des agents du service de la nationalité de Rezé.

Nous avons illustré notre propos en nous appuyant sur certaines procédures de déconcentration en matière de GRH, où seules certaines décisions relèvent des CAP locales (titularisation) alors que les refus sont examinés en CAP centrale (refus de titularisation).

M. STEFANINI indique qu'il prend note de la proposition de FO qui est, selon lui, une variante du scénario n°1 dit de la déconcentration et fait noter au procès-verbal que la CFDT, qui manifeste à cet instant son approbation sur ce projet, est sur la même ligne que FO.

On apprendra plus tard, par la voix de Mme MALGORN, Secrétaire Général du ministère de l'Intérieur, son accord à la proposition de FO au cours de la réunion sur la RGPP le 22 février 2008.

Mais, dans un article publié le 28 février 2008 par le journal La Croix, la CFDT, pourtant d'accord avec la « variante » FO lors de la réunion du 13 février, se positionne clairement pour le "SCENARIO CONCENTRATION" et préconise « d'alléger l'étape préfectorale (donc pour le dégraissage des effectifs de préfecture !) en indiquant que la « déconcentration exigera d'augmenter le personnel des préfecture » et « coûtera plus cher ».

De par ces déclarations, la CFDT s'inscrit donc dans une logique de suppression du plus grand nombre de fonctionnaires, tout en prônant une administration qui s'éloigne du citoyen.

De plus, oser dire que les disparités constatées en termes de délais sont « le fait des préfectures » et que « la déconcentration risque de renforcer le clientélisme » est insultant pour les agents de préfecture qui s'emploient tous les jours à rendre le meilleur service de proximité aux usagers qu'ils reçoivent.

La CGT, quant à elle, dans une lettre à Claude GUEANT et à Rama YADE, publiée par le quotidien Libération du 6 mars, écrit « le gouvernement projette sérieusement de confier aux préfectures la compétence d'accorder ou de refuser la nationalité française ! Ce serait dramatique quant à la neutralité du service public et à l'égalité de traitement des demandeurs ».

FO a vivement réagi à ces attaques répétées contre l'intégrité des agents de préfecture. Le plus terrible, c'est qu'elles sont adressées par des organisations syndicales de salariés à l'encontre de salariés qui exercent avec un sens aigu du service public, leurs missions dans des conditions difficiles !!!