



LA FORCE
DE L'INDÉPENDANCE

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



Point d'avancement du chantier
"révision générale des politiques publiques"

Réunion du 22 février 2008 à 15 heures au ministère de l'intérieur

Annonces de la Secrétaire générale du Ministère

Délégation FO

Bruno LANDRI
Christine MAROT
Brigitte PERROT

Compte rendu :

Jean-Pierre BOURKAIB

Avec le départ massif en retraite des baby-boomers et le postulat du non remplacement d'un agent sur deux pour alléger les effectifs, la RGPP, tel que c'est parti, ne fera pas que des heureux.

Depuis quelques mois, si les supputations sur l'avenir des préfectures et de leurs personnels vont bon train, la menace d'un basculement des services de la maison de l'Etat, avec au passage des missions et des emplois supprimés, dans une nouvelle organisation départementale, est bien réelle.

C'est en substance le **message qu'a voulu faire passer Mme MALGORN, Secrétaire Générale du ministère de l'intérieur**, qui présidait pour la première fois, une réunion sur l'état des lieux de la RGPP en présence des organisations syndicales.

Pour ce qui nous concerne à FO, nous n'avons pas attendu de subir les décisions pour agir, suite aux premières orientations du 12 décembre 2007 en matière de RGPP¹, catastrophiques pour le devenir des personnels de préfecture et de sous-préfectures !

C'est ainsi qu'à notre demande, **une délégation FO a été reçue le 12 février à la DMAT²**, en présence notamment du préfet NODIN, chargé de mission RGPP auprès de Mme MALGORN³.

Ce n'est qu'à la suite de cet entretien, que la Secrétaire générale du ministère a invité, le 15 février, l'ensemble des organisations syndicales à la réunion dont vous trouverez, ci-après, le compte rendu sur la vingtaine de thèmes qui ont été abordés.

Pour autant, l'administration, malgré les interventions récurrentes de FO, n'apporte toujours pas de réponse aux questions essentielles que se posent les personnels quant à leur devenir au sein des préfectures et des sous-préfectures, et la place qui leur sera réservée demain.

Toujours pas de réponse précise, et pourtant, mieux vaudrait, dans les circonstances actuelles, la vérité qui dérange que le mensonge qui tranquillise.

Il est évident qu'à instar de nos collègues inspecteurs du permis de conduire, fortement mobilisés le 28 février, **il ne faudra pas en effet attendre de subir les décisions comme certains « syndicats » attentistes le préconisent. Car, une fois les décisions prises, il ne restera plus alors aux personnels que les yeux pour pleurer !**

* * *

¹ Annonces du président de la République à l'issue du Conseil de la modernisation des politiques publiques

² Direction de la Modernisation et de l'Action territoriale

³ Cf. tract FO du 20 février intitulé « *Quelle place pour les agents de l'ex-CNP dans les préfectures « relookées » de demain ???? »*



Etat des lieux du chantier "révision générale des politiques publiques"

Après le chantier ouvert le 10 juillet dernier et prolongé après le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre dernier, la Secrétaire Générale, Mme MALGORN, indique qu'elle va profiter de cet échange informel pour effectuer un point d'information sur ce qu'elle sait de l'avancement des travaux de la RGPP.

Une centaine d'orientations ont été prises dont plusieurs concernent directement les préfetures. Les travaux assez techniques ont été confiés à des équipes d'audit RGPP appuyées par l'intervention d'inspections générales et d'auditeurs externes.

Ces travaux sont entrés dans une phase de dialogue entre les équipes d'audit et les ministères concernés.

A partir du cadrage du 12 décembre dernier, les ministres et leurs services ont été invités à se rapprocher des équipes d'audit pour voir les conditions de faisabilité des orientations qui ont été prises et également pour leur mise en œuvre lorsqu'elles ont été arrêtées.

Pour les sujets qui n'avaient pas été encore explorés, le ministère attend les propositions des équipes d'audit avant de passer en comité de suivi puis en conseil de modernisation.

Les équipes d'audit

Le ministère de l'Intérieur est concerné par plusieurs équipes d'audit. L'architecture globale de cet exercice RGPP est constituée d'équipes d'audit vertical correspondant à des ministères ou à des parties de ministère.

Les quatre équipes d'audit vertical concernant particulièrement les préfetures sont les suivantes :

- l'équipe d'audit « intérieur » conduite par M. Yvon OLLIVIER, Inspecteur Général des Finances et ancien préfet de région ;
- l'équipe d'audit « sécurité » dirigée par M. François MONGIN, Inspecteur Général des Finances ;
- l'équipe d'audit « Outre-Mer » pilotée notamment par Mme Anne BOLLIET, Inspecteur Général des Finances ;
- et intéressant le ministère de l'Intérieur tout en dépendant d'un autre ministère, l'équipe d'audit « immigration » sous la direction de M. Philippe MELCHIOR, Inspecteur Général de l'Administration.

Les thèmes d'audit

Les thèmes d'audit concernant aussi les préfetures sont :

- le logement, c'est le préfet, Jean Pierre LACROIX, qui s'occupe de ce dossier,
- les ARS (agences régionales de santé) : M. Philippe RITTER est chargé de ce dossier, comme un certain nombre de thèmes qui ne sont pas de la responsabilité principale de l'Intérieur.

Les groupes transversaux

Enfin, troisième catégorie de groupes de travail, les groupes transversaux dans lesquels est présent le groupe dit « Lambert », piloté par le sénateur Alain LAMBERT sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales qui a rendu un rapport dont les conclusions n'ont d'ailleurs pas encore été tirées.

Le groupe « Ressources Humaines » a travaillé notamment sur « la boîte à outils » (réorientation professionnelle, prime au départ, recours à l'intérim, mobilités géographiques imposées, généralisation du cumul d'emplois à temps non complet...)

Le groupe d'audit dit de « simplification » qui initialement était invité à s'intéresser à des sujets sur le contrôle budgétaire et le contrôle financier au sein de l'Etat et qui finalement a émis une série de recommandations, en lien avec la mise en œuvre de la LOLF et les « agences à la Française ».

Enfin, le groupe d'audit « Etat local », placé directement sous la houlette de Matignon, concerne le ministère de l'Intérieur qui a contribué à une réflexion importante sur le sujet de l'Etat local.

I - Les groupes d'audit sur les problématiques « internes » aux préfetures et au ministère de l'Intérieur

Le groupe « Yvon OLLIVIER » a commencé à travailler sur des sujets intéressant les préfetures à savoir le contrôle de légalité et la délivrance des titres.

Sur le contrôle de légalité, un certain nombre de rapports du Conseil d'Etat remettent en cause son efficacité. L'équipe d'audit a dû étudier ce sujet et faire des propositions sur l'efficacité de cette mission et la nécessité de le maintenir ou non en l'état.

L'administration a tenu à préciser qu'il ne fallait pas mélanger les préconisations de l'équipe d'audit, les positions du ministère et les arbitrages qui seront rendus.

La situation est forcément un peu compliquée dans la mesure où trois niveaux de positionnement existent et quelques fois convergent.

Le contrôle de légalité

Sur le contrôle de légalité, l'équipe d'audit, après examen approfondi, a confirmé la pertinence du contrôle de légalité par rapport à des hypothèses alternatives qui auraient pu être, entre autres, la judiciarisation directe.

Plusieurs solutions existeraient. L'équipe d'audit a confirmé la pertinence du contrôle de légalité sous la responsabilité du représentant de l'Etat dans les départements.

 L'équipe d'audit a préconisé un allègement sur certaines fonctions notamment en matière de fonction publique territoriale. Par ailleurs, prenant en compte la spécialisation accrue de ces sujets juridiquement assez complexes, elle a recommandé une concentration de l'expertise contrôle de légalité en préfecture sans se prononcer sur le rôle des sous-préfets⁴.

La position de l'administration sur ce sujet, est qu'effectivement, certains allègements en préfecture peuvent être envisagés notamment en matière de fonction publique territoriale.

Le ministère de l'Intérieur est assez favorable au renforcement du contrôle de légalité sur d'autres sujets notamment l'urbanisme et l'environnement et aussi à une politique de ciblage pour accroître l'efficacité du contrôle.

Sur la question des marchés publics, l'administration estime qu'il faudra « lâcher » cette matière car les moyens de faire un bon contrôle ne sont pas satisfaisants.

Par ailleurs, le sous-préfet doit rester l'interlocuteur des collectivités locales même si le ministère est assez d'accord pour considérer qu'une certaine concentration de l'expertise en préfecture est souhaitable.

Si le contrôle doit être allégé, un fondement législatif ou réglementaire est prévu de telle sorte que la responsabilité du préfet et des fonctionnaires concernés ne puisse pas être indûment mise en cause pour défaut de contrôle là où il aurait été recommandé un allègement.

L'administration considère que tous ceux qui ont pratiqué une partie du contrôle de légalité dépensent beaucoup d'énergie pour un résultat qui n'est pas toujours à la hauteur des attentes, et dit comprendre les préconisations de l'équipe RGPP sur ce sujet.

L'administration attend donc que le cadrage juridique et les conséquences à tirer en terme d'organisation soient confirmés.

⁴ certains préfets ont déjà commencé à déplacer les services en charge du contrôle de légalité des sous-préfetures vers la préfecture !!!

La délivrance des titres

L'administration confirme qu'elle n'a pas encore les bases législatives et réglementaires dont elle a besoin pour aller dans le sens d'une automatisation plus forte de la délivrance des titres.



Le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a confirmé ce point. Que ce soit en matière de passeports, carte nationale d'identité et de système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) les travaux très largement engagés dans cette direction seront poursuivis. Mais, rien n'a été encore conclu en matière de transfert à l'agence nationale des titres sécurisés pour la tâche de production et d'acheminement des titres sécurisés.

L'équipe d'audit a été sollicitée pour travailler sur une industrialisation plus poussée de la délivrance des titres. Au-delà de la production et de l'acheminement des titres, elle a examiné une éventuelle externalisation possible en intégrant aussi la délivrance, même si l'agence nationale des titres est, en réalité, une filiale directe ayant une existence juridique distincte du ministère de l'Intérieur.

Pour l'instant dans le schéma du ministère, la délivrance reste du ressort de l'autorité administrative donc de l'autorité préfectorale.

L'équipe d'audit a hésité à proposer cette solution en raison des arguments avancés par le ministère pour des questions de sécurité et de prévention de la fraude mais aussi pour des questions d'efficacité. Elle se heurte aussi au traitement des dossiers complexes qui nécessitent la production de pièces originales et la proximité avec une autorité d'Etat.

Le schéma défendu par l'administration, c'est le travail avec l'ANTS⁵ pour le passeport à échéance 2009, pour les CNI à une échéance ultérieure – en principe peu de temps après - et pour les cartes grises (SIV) le 1^{er} janvier 2009.

Les points à régler sont le décret support pour le passeport biométrique et la loi protection de l'identité qui permet de faire une base centrale pour garantir la sécurisation du dispositif et éviter ainsi de produire deux fois la même identité. Ce projet, depuis 2005, se heurte à des objections assez importantes du côté de la CNIL alors même que c'est une des conditions de l'efficacité du nouveau dispositif.

L'autre préalable à résoudre, c'est le feu vert de l'association des maires de France. Un accord a été obtenu du bureau de cette association pour mettre en place un réseau de 2000 mairies qui seront les points d'accueil des personnes pour l'établissement des titres, pour la prise des empreintes digitales, de la photo. D'ailleurs, en ce moment, des syndicats de photographe s'émeuvent de la perte éventuelle de leur chiffre d'affaire.

Le groupe de travail qui fonctionne de manière très soutenue avec l'association des maires de France a suspendu dans l'immédiat sa réflexion, cette dernière ne s'estimant pas complètement légitime à l'approche des élections municipales.

Les cartes grises (SIV)

Le groupe de travail agit depuis de nombreux mois, soit 1 an environ, avec les principaux professionnels (constructeurs, distributeurs etc.). Là encore pour le SIV, un certain nombre d'ajustements réglementaires sont en voie de règlement.



A noter qu'en terme d'impact, l'administration ne partage pas tout à fait l'analyse sur les réductions d'effectifs en préfecture par rapport aux **suppressions importantes avancées par les équipes d'audit**. Ces dernières ont tendance à considérer que l'on doit s'aligner sur la meilleure pratique générant la plus grande vitesse de traitement des dossiers, mais ces sujets sont soumis à des variations. Donc le débat se poursuit mais **l'addition risque d'être très lourde en terme de suppressions d'emplois !**

⁵ Agence Nationale des Titres Sécurisés

Le réseau des sous-préfectures⁶

L'évolution du réseau des sous-préfectures a fait l'objet d'un rapport de l'IGA dit rapport « DUFFE »⁷ sur la question de la fonction et du devenir des sous-préfectures.

 L'équipe d'audit ne préconise pas la suppression mais recommande un **allègement du réseau des sous-préfectures**, en partant d'une approche malgré tout démographique : est-ce qu'une sous-préfecture trop petite a vraiment de l'intérêt ? Est-ce qu'un arrondissement avec un nombre limité d'habitants se justifie toujours ?

Dans la discussion avec l'administration, l'équipe d'audit aurait évolué vers une conception plus réaliste qui correspond d'ailleurs aux orientations données par Mme ALLIOT-MARIE, qui n'exclut pas une évolution de l'implantation et des missions des sous-préfectures mais pas de façon mécanique et/ou mathématique ou selon un critère purement démographique.

En effet, il pourrait se révéler plus utile de maintenir, voire renforcer une sous-préfecture et son rôle, en milieu rural profond, éloignée de toutes grandes villes difficilement accessibles (par exemple, problèmes de risques en montagne : avalanches, glissements de terrain etc.) que dans un milieu urbain plus accessible à portée d'autoroute du chef lieu de la préfecture.

L'échange entre le ministère et l'équipe d'audit qui aurait dû être conclu, est toujours en cours. Ce sujet est mouvant et peut donc encore évoluer.

Les fonctions support

Sur les fonctions support de l'administration territoriale, l'équipe d'audit a fait des propositions sur des bases de référence en termes de management et de meilleures pratiques, notamment sur la base de comparaison avec d'autres administrations ou ministères.

 Aux dires même de Mme MALGORN, l'équipe d'audit préconise une **réduction sévère et drastique des fonctions support des préfectures**. Ceci évidemment pour effectuer des économies sur le plan immobilier et sur les personnels tant des résidences que ceux assurant les fonctions logistiques, y compris les chauffeurs ! Le ministère conteste cette proposition, notamment s'agissant de la représentation de l'Etat sur le territoire... **Et nous donc !!!**

Donc il faut savoir ce que l'on veut, soit l'on considère qu'il est complètement « ringard » d'avoir des représentants de l'Etat sur le territoire avec résidence etc, soit, c'est toujours utile y compris au fin fond des campagnes a fait remarquer Mme MALGORN. Dans l'affirmative, un coût minimum en équipement et en personnel doit être prévu si le maintien de la fonction est décidé.

De même, les économies à réaliser en l'espèce sont très largement liées au schéma qui sera retenu en matière de RGPP Etat local. (cf. II- page 9 et suivantes)

La fonction de pilotage stratégique des politiques interministérielles

L'équipe d'audit préconise également une réduction importante des effectifs des préfectures en matière de pilotage stratégique des politiques interministérielles, dès lors que les services de l'Etat seraient regroupés autour du préfet. Dans ces conditions, il n'y aurait plus besoin de personnels de préfecture pour coordonner d'autres services de l'Etat qui n'existeraient plus, ce qui permettrait de réaliser des « gains de productivité » importants.

 Le ministère de l'intérieur conteste aussi l'approche de l'équipe d'audit. **Il s'agit-là d'un point d'arbitrage assez sévère. Plusieurs milliers d'emplois sont en jeu !**

Mme MALGORN estime que les « gains de productivité » qui pourraient être générés par le schéma préconisé, devraient être répartis entre tous les actuels services de l'Etat concernés, et pas uniquement supportés par les préfectures.

⁶ analyse et positions FO sur le sujet développées notamment en page 5 de InFO préfectures n°115 de janvier-février 2008

⁷ « Quel avenir pour les sous-préfets d'arrondissement ? » cf. extraits ci-annexés p. 16 à 19

Enfin, outre le pilotage stratégique, FO rappelle que les préfetures ont des missions propres en matière de politiques interministérielles et des personnels aux compétences reconnues.

Bien évidemment, comme pour les fonctions support, l'une des conditions de faisabilité du projet, sera l'option prise en matière de « RGPP État local » précise la Secrétaire Générale. **Si le schéma intégré est privilégié, un certain nombre de productivités (lire suppressions d'effectifs !) relativement importantes pourra être réalisé.** (cf. II- page 9 et suivantes)

L'administration fait valoir que si le choix du cadre de l'intégration n'est pas retenu, les gains de productivité ne seront pas au rendez-vous.

Le groupe d'audit sécurité

Le travail essentiel du groupe d'audit sécurité est dans le rapprochement police gendarmerie et les impacts qu'il peut avoir sur l'organisation centrale du ministère de l'intérieur.

Les autres sujets sont identifiables de façon différente, en particulier avec la fusion DST/RG et la création d'une direction centrale du renseignement intérieur pour laquelle la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT), placée sous la direction de M. MAILHOS, est associée aux travaux.

En effet, dans la rédaction des textes à venir, les préfets auraient la possibilité d'avoir localement accès aux informations d'un service qui deviendrait un service de renseignements avec un niveau de sécurité de type plus DST que RG.

La sécurité publique va devoir créer en son sein une fonction d'information générale. La jonction ou le lien avec les cabinets des préfets devra être organisé notamment avec l'idée d'un officier de liaison qui pourrait intégrer les cabinets des préfetures.

Un certain nombre de sujets ont des interférences avec l'exercice de responsabilité des préfets et de leurs services, pour lesquelles l'administration est en contact avec la DGPN et l'équipe d'audit RGPP.

L'impact du rapprochement police gendarmerie, par rapport à l'administration centrale, soulève **plusieurs questions dont certaines touchent directement les personnels de préfecture !!!**

La question de la gestion des personnels civils rejoint un autre sujet commun à la police et à la gendarmerie : les transformations d'emplois occupés par des fonctionnaires actifs de police, par des personnels administratifs. En police, le mouvement est avancé et va se poursuivre.

En gendarmerie, c'est un peu plus compliqué avec la présence des corps militaires de personnels techniques et administratifs. Une discussion se tient sur l'organisation de la transition à laquelle la direction des ressources humaines est étroitement associée :

Aie, aie, aie, avec la fusion des corps administratifs préf/police nous craignons d'être versés massivement vers les commissariats ! Il faut croire qu'avec la RGPP, c'est y compris vers les casernes de gendarmeries que l'administration projette de nous envoyer !!!

La direction générale de la gendarmerie comporte une sous-direction de l'immobilier qui dépend, pour une partie de sa fonction immobilière, du service immobilier de la Défense laquelle dispose d'un service commun à l'ensemble des armées.

Dans la mesure où le budget de la gendarmerie va être intégré au ministère de l'intérieur dans une mission sécurité qui ne sera plus interministérielle (intérieur, défense) mais ministérielle, la question se pose également de l'intégration de la fonction immobilière.

La fonction de système d'information et de communication

Au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale, une sous-direction spécialisée dans les TIC fonctionne de manière assez autonome. Par ailleurs, au sein de la DGPN, le SCSi qui était initialement chargé des techniques de sécurité intérieure (innovation technologique sur les armes etc.) s'est également dotée d'une compétence en matière de systèmes d'information et de communication.

Les équipes d'audit RGPP, l'équipe MONGIN (sécurité) et l'équipe OLLIVIER (intérieur) ont travaillé ensemble pour imaginer un schéma de réorganisation inspirée du ministère de la défense dans lequel prendrait place une « DGSIC » qui aurait la responsabilité des fonctions transversales pour garantir l'utilisation de référentiels indentiques.

Cette direction générale comprendrait plusieurs directions : maîtrise d'ouvrage spécialisé, avec là aussi des variantes, maîtrise d'ouvrage police d'un côté, maîtrise d'ouvrage gendarmerie de l'autre ou maîtrise d'ouvrage commune à la police et à la gendarmerie, et puis d'un autre côté, maîtrise d'ouvrage territorial avec, selon les hypothèses concernant la RGPP État local, une connotation « préfecture » ou une connotation interministérielle.

Ce schéma semble séduire un certain nombre d'ingénieurs ou responsables télécoms etc. La discussion n'est pas achevée entre l'équipe d'audit et le ministère.

Mme MALGORN pense qu'il sera difficile de conférer une véritable autorité de coordination et de cohérence à une direction générale transversale qui ne poserait que des pouvoirs de référencement sans aligner un minimum de budget correspondant au socle des grandes applications transversales.



Ce schéma contient des risques d'éclatement de la fonction SIC et pourrait conduire non pas à des économies comme le disent les équipes RGPP, mais au contraire à des redondances. C'est le risque que l'administration pense voir dans cette réorganisation. La réflexion sur ce sujet poursuit son cours.

En réponse à FO SIC qui souhaite connaître l'échéancier d'arbitrage de la création d'une direction générale des SIC, le DMAT précise, que pour la méthode de travail retenue, des comités de suivi préparent les décisions du conseil de modernisation, c'est un pré arbitrage.

Les comités de suivi sont précédés par des comités techniques. Les comités de suivi sont reportés à la mi-mars, donc le comité technique est prévu dans le courant de la première semaine du mois de mars. Le prochain comité de modernisation est prévu en avril.

La bureautique

Un autre sujet auquel l'équipe commune entre sécurité et intérieur s'est attelée, c'est celui de la bureautique. Après examen de la bureautique de la gendarmerie, de la police et des préfectures, l'équipe d'audit a considéré que la bonne référence était la gendarmerie.

L'administration a souhaité apporter un certain nombre de bémols. En effet, autant concevoir, dans ce contexte, l'externalisation des tâches car certains agents finissent par passer plus de temps en formation que sur des opérations de maintenance.

Sur l'externalisation de la fonction maintenance bureautique, le ministère n'a pas de position de principe. En revanche, la référence à la gendarmerie ne peut pas être retenue pour plusieurs raisons.

La première, c'est que la gendarmerie a été très en retard pour s'équiper alors qu'en police ou en préfecture la généralisation de l'équipement informatique a vu le jour dans les années 90. La gendarmerie a entrepris cet effort dans les années 2000 et a donc pu se doter immédiatement d'un parc et de logiciels. La comparaison de coût n'est évidemment pas possible.

La seconde, c'est la recherche de l'interopérabilité. La gendarmerie a développé, elle-même, son propre système à partir des logiciels libres, et réalisé des économies sur les licences en particulier. Or, dans le fonctionnement du ministère de l'intérieur comprenant déjà la police et les préfectures, le système doit être compatible (Windows etc.). Bref, ce niveau d'interopérabilité qui doit être installé nécessite donc un équipement complémentaire. Ce sujet fait encore débat actuellement.

II - L'audit « immigration »

Le ministère de l'intérieur est bien entendu participant et interlocuteur de l'équipe d'audit « immigration » qui est conduite par M. MELCHIOR.

Plusieurs sujets intéressent directement les préfetures.

Les titres de séjour

L'une des propositions des équipes d'audit prévoit que le visa de long séjour délivré par les consulats vaille titre de séjour pour la première année, déchargeant ainsi les préfetures d'une partie des tâches qui leur incombent aujourd'hui.

L'administration n'y est pas opposée dans la mesure où seraient reconnues et identifiées, à leur juste valeur, les tâches qui continueront à être assurées par les préfetures, notamment toutes les vérifications concernant l'hébergement etc. Même si l'allègement des tâches est admis, il ne signifierait pas pour autant leur disparition.

Se pose également la question de la conformité avec la réglementation européenne puisque dans l'espace Schengen, un titre de séjour de longue durée permet de circuler librement alors qu'actuellement le visa ne remplit pas cette fonction.

La question est donc de savoir s'il faut modifier la réglementation européenne ou prendre un texte au niveau français pour ajuster le visa de long séjour au niveau du titre de séjour.

La réorganisation des naturalisations

Le deuxième sujet qui peut avoir des incidences avec les préfetures, c'est la réorganisation des procédures de naturalisation. Ce point a été évoqué lors du conseil de modernisation du 12 décembre 2007 avec la consigne donnée notamment de supprimer les doublons.

Deux scénarios sont envisagés : soit un mécanisme de centralisation, soit de déconcentration. L'un des premiers sujets a été celui de l'entretien actuellement réalisé en préfecture qui permet de mesurer l'intégration des personnes.

Différents schémas ont été étudiés. L'équipe d'audit conduite par l'Inspecteur Général, Philippe MELCHIOR préconise plutôt de renforcer la déconcentration en préfecture en vue de la préparation des naturalisations.

Cette situation induit inévitablement des difficultés pour la sous-direction de l'accès à la nationalité, située à Rezé, qui verrait ses tâches non pas disparaître, mais considérablement allégées. Si ce scénario devait être retenu, les personnels qui sont chargés de ces missions se posent donc des questions sur leur devenir.

Des rencontres ont été organisées entre le personnel et M. STEFANINI, Secrétaire Général au Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement et l'équipe de M. MELCHIOR pour identifier ces problèmes.

Une **réunion** sur le sujet s'est tenue en présence des organisations syndicales au ministère de l'immigration le **13 février 2008**. Un **compte-rendu détaillé a été réalisé et diffusé par FO**⁸.

La gestion de l'éloignement

L'administration fait le constat d'un taux d'échec important en matière d'éloignement. Une partie, d'ailleurs, ne dépend pas directement du ministère de l'Intérieur. En effet, une des difficultés est d'obtenir les laissez-passer consulaires, ce qui nécessiterait donc une action

⁸ compte-rendu disponible auprès de votre secrétaire de section FO

diplomatique, de conventionnement avec des pays étrangers comme cela a déjà été lancé par le ministre Brice HORTEFEUX.

L'autre difficulté est plutôt liée à la qualité juridique des procédures et aux modalités de représentation devant les tribunaux. L'une des propositions définitive de l'équipe d'audit, après discussions⁹, est de confier au préfet du lieu du centre de rétention administrative (CRA), la défense de la suite de la procédure d'éloignement devant le tribunal administratif.

L'administration a considéré cette solution comme acceptable plutôt que de confier à la PAF des parties de procédures administratives et juridiques qui sont du ressort des préfectures.

Accueil et intégration des étrangers

D'autres propositions de l'équipe d'audit « immigration » interpellent les préfectures s'agissant de l'accueil et de l'intégration, avec une réforme des tâches assumées actuellement en direction des étrangers par le SSAE¹⁰ et par l'ANAEM¹¹.

Première solution, que les équipes SSAE et ANAEM soient intégrées au niveau régional dans la future direction régionale et au niveau départemental à la préfecture, ou bien deuxième solution, que soit constitué un opérateur spécifique du genre « agence à la Française » qui regrouperait la partie de la SSAE qui s'occupe des étrangers avec l'ANAEM.

L'administration pencherait pour le premier schéma, c'est-à-dire qu'elle n'a pas refusé l'éventuelle intégration dans les préfectures, au niveau départemental, de la partie des plates-formes qui s'occupe de préparer les contrats d'intégration. Cette situation n'aurait pas d'incidence directe sur les préfectures.

* * *



Mme MALGORN précise, pour conclure, que l'équipe d'audit n'a pas préconisé de réduction des effectifs dans les services des étrangers même dans la perspective d'allègements de tâches, considérant la nécessité de sécuriser plus fortement les procédures, de lutter contre la fraude, d'améliorer la qualité, etc.

III - La RGPP Etat local

Sur la RGPP Etat local, la lettre de mission de Mme ALLIOT-MARIE du 30 juillet 2007 signée par le président de la république et le Premier ministre stipule :

« Vous engagerez enfin une réflexion sur les moyens de simplifier notre organisation administrative au niveau local, avec le souci notamment de réduire le nombre de niveaux d'administration. Vous procéderez à une réorganisation des services de l'Etat entre l'échelon départemental et l'échelon régional dans le double but de mieux répondre aux besoins de notre pays et de nos concitoyens et de réduire la taille de l'administration d'Etat, au profit d'une administration plus légère, plus souple et plus stratégique. Dans le cadre de ce schéma général, vous donnerez aux préfets de région et de département pleine compétence pour répartir les effectifs dans les différents services de l'Etat. »

Cette mission, confiée le 30 juillet 2007 à Mme ALLIOT-MARIE, a donné lieu à un travail effectué entre les mois de septembre et de décembre pour aboutir aux principes qui ont été arrêtés le 12 décembre 2007 et qui figurent dans le compte rendu de modernisation de l'organisation de l'État local.

⁹ plusieurs propositions ont été faites par exemple en confiant à la PAF ou au niveau ZONAL

¹⁰ service social d'aide aux émigrants

¹¹ agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations

Au niveau régional, le préfet de région assure la cohérence des politiques publiques sur le territoire et devient le niveau de droit commun de la mise en oeuvre des politiques publiques. Le préfet de région aura, désormais, autorité hiérarchique sur le préfet de département.

Au niveau régional, des grandes directions régionales seront créées avec des périmètres de compétences correspondant, globalement, au périmètre des missions des ministères dans l'organisation gouvernementale.

En revanche, au niveau départemental, les services de l'État devraient être rassemblés autour des préfets des départements sur un nombre réduit de missions :

- ❖ veiller au respect des lois et des libertés publiques
- ❖ garantir l'aménagement et le développement cohérent des territoires
- ❖ assurer la protection des populations face aux crises
- ❖ garantir la cohésion sociale
- ❖ organiser l'offre éducative
- ❖ assurer la gestion financière et fiscale

A été confirmée, dans ce relevé de décisions, la demande faite à Mme ALLIOT-MARIE de voir les modalités selon lesquelles à l'issue de la réforme, des agents provenant des différents ministères puissent travailler ensemble dans des directions départementales (pour ne pas dire directions de la préfecture) qui ne se seront pas rattachées à telle ou telle administration centrale.

La santé et la « veille et sécurité sanitaires »

Ce sujet a été assez vite cerné dans son principe, l'administration ayant vu d'ailleurs rapidement les points de désaccords.

La création des ARS¹² regroupant tout ce qui concerne l'hôpital, la médecine de ville, le médico social, n'a pas soulevé de contestation particulière. L'administration s'est positionnée par rapport à deux sujets : la santé publique et la veille et sécurité sanitaires.

Dans le cadre de la création des ARS, le ministère a demandé une garantie pour que la fonction santé publique ne soit pas sacrifiée.

Dans l'hypothèse d'une intégration dans les ARS, l'administration a demandé un mécanisme de fongibilité asymétrique pour garantir l'augmentation des crédits consacrés à la santé publique. En clair, que le système adopté ne permette pas de remonter des crédits santé publique vers une autre catégorie de crédits, et qu'en revanche, on puisse augmenter les crédits santé publique par recyclage de crédits en provenance de l'hôpital, de la ville etc.

Le deuxième sujet beaucoup plus complexe concerne la veille et la sécurité sanitaires avec un partage délicat entre l'expertise et la proximité. Sur le sujet de l'expertise, le ministère de la santé souhaite l'intégration dans les ARS. En revanche, pour la proximité, incluant la détection des risques au plus près du terrain, le ministère de l'Intérieur souhaite le maintien d'équipes à proximité du préfet de département.

Un groupe de travail a été décidé, conjointement entre le ministère de la santé et le ministère de l'intérieur et la participation des représentants de trois préfectures, pour définir exactement, les besoins auprès des préfets, les protocoles de fonctionnement et de modalités de l'alerte, de la veille etc, afin que les représentants de l'Etat puissent exercer correctement leur mission.

La fonction financière et la fonction éducative

En ce qui concerne la fonction financière et la fonction éducative, le ministère a considéré d'emblée d'un commun accord que la réforme DGI /DGCP¹³ se suffisait à elle-même et que les

¹² Agence régionale de santé

¹³ Direction générale des impôts / Direction générale de la comptabilité publique

réorientations de la politique éducative suffisaient aussi à occuper les personnels de ces administrations y compris au niveau territorial.

Les architectes des bâtiments de France (ABF)

L'administration reconnaît que les problèmes ont bien été identifiés avec le ministère de la culture. Il s'agit en particulier des ABF. Le souhait général à la fois du ministère de la culture et du ministère de l'intérieur – les préfets le demandent – est que les ABF soient un peu plus contrôlés.

Plusieurs solutions : soit l'intégration des ABF dans les services relevant des préfets (ce qui ne va pas de soi semble-t-il) soit l'intégration hiérarchique des ABF dans les directions régionales des affaires culturelles. Les deux solutions restent sur la table.

La fusion DDE DDA

Les difficultés avec le ministère de l'agriculture ont été assez vite identifiées. L'administration s'est dite favorable à l'idée de création DDEA, d'ailleurs entérinée dans son principe par le conseil de modernisation du 12 décembre 2007 avec une incertitude quant au périmètre exact. Certains points pouvant être enlevés, d'autres pouvant être ajoutés par rapport à la configuration actuelle des DDE et DDA.

Une circulaire du Premier ministre a confirmé la poursuite de la généralisation de la fusion DDE DDA avec effectivement ce bémol d'adaptation possible en fonction de l'organisation qui serait retenue pour l'État local.

Le ministère de l'agriculture serait d'accord pour le regroupement de l'inspection du travail de l'agriculture avec l'inspection du travail de droit commun et avec l'inspection des transports.

Les services vétérinaires

Le sujet le plus délicat, c'est celui des services vétérinaires pour lesquels plusieurs idées ont été évoquées. L'administration est défavorable à l'idée de création d'une agence de santé animale parce que le préfet se retrouverait éloigné de son expertise. « *Cela complique toujours, dès qu'il y a une agence, il faut rajouter du temps de coordination* » estime Mme MALGORN.

M. Michel BARNIER, ministre de l'Agriculture et de la Pêche, défend l'idée qui correspond d'ailleurs à l'évolution de la réglementation européenne d'avoir une identification dans l'administration territoriale de la mission sécurité alimentaire.

Le ministère de l'Intérieur a donc proposé dans le cadre de l'État local que la fonction vétérinaire puisse être intégrée dans une direction qui serait à créer.

Cette direction correspondrait à la mission protection des populations dans laquelle on retrouverait tous les services du genre « inspection contrôle » qui de près ou de loin participent à la protection des populations. Le ministère de l'agriculture n'y serait pas hostile.

Quels services déconcentrés pour le MEDAD¹⁴ ?

La difficulté c'est la définition des administrations territoriales correspondant au MEDAD ou les fonctions correspondant au territoire et à l'environnement. En effet, il existe un socle de services qui, en tout ou en partie, relève du MEDAD mais aussi, en tout ou en partie, d'autres ministères, notamment la DRIRE¹⁵, la DIREN¹⁶ et la DRE¹⁷ au niveau régional.

¹⁴ Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable

¹⁵ Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement

¹⁶ Direction Régionale de l'Environnement

¹⁷ Direction Régionale de l'Équipement

Plusieurs formules sont possibles au niveau régional et en particulier la réunion de l'ensemble des services actuels de la DRIRE de la DIREN et la DRE dans une seule direction régionale (la DREDAD¹⁸). C'est la solution qui recueille la faveur de M. BORLOO.

Le ministère de l'intérieur a exprimé son accord pour qu'au niveau régional, la DIREN et les parties de la DRIRE et de la DIREN qui s'occupent d'environnement soient regroupées.

Des questions semblent toutefois devoir être posées comme, par exemple : la partie développement économique des DRIRE peut-elle rester séparée de l'emploi ou des SGAR¹⁹?

Deux possibilités : si la partie économique des DRIRE doit travailler de façon cohérente, elle doit rejoindre dans ce cas la direction régionale de l'emploi, sinon elle doit intégrer les SGAR.

Le logement et la politique de la ville

Ce sujet se pose au niveau régional et départemental. C'est désormais un ministère distinct par rapport au MEDAD. Or, la question est posée de savoir si les services de ce ministère qui s'occupent du logement et de la politique de la ville doivent rester au sein de la DREDAD, alors que sa préoccupation principale est l'environnement.

Cette réflexion amène l'administration à préconiser la création d'une direction régionale de la cohésion sociale qui comporterait le volet logement. Néanmoins, sur ce point là, les positions de l'intérieur et celles du MEDAD ne se rejoignent pas complètement.

Le programme d'administration territoriale de l'Etat (PATE)

Au niveau départemental, comment donner corps à la mission confiée à Mme ALLIOT-MARIE à savoir « *vous donnerez aux préfets de région et de département pleine compétence pour répartir les effectifs dans les différents services de l'Etat* ».

Une première proposition a été élaborée qui consistait à l'image du PITE²⁰ de disposer de budgets opérationnels de programme (BOP) de déversement. Pour ce faire, une mutualisation est réalisée, au niveau territorial, en créant un BOP dans lequel les moyens sont déversés (rapidement baptisé le « plat de nouilles » par certains, dicit Mme MALGORN), mais il faut aussi du reversement et donc reprendre à partir du BOP de déversement pour renvoyer vers chacun des programmes ministériels.

Cela a été jugé trop complexe par la Direction du budget qui a demandé l'administration de travailler sur un autre système dénommé PATE²¹ sur lequel au lieu d'avoir un système de déversement, on aurait un système de fabrication en base.

Des débats d'expert ont eu lieu pour savoir si le fait de mettre une masse salariale et des emplois en base dans un programme obligeait ou pas à mettre les personnels qui viendraient dans ces programmes sous statut du ministère du programme. D'aucuns ont fait courir l'idée d'une obligation.

Selon Mme MALGORN, cela n'est évidemment pas le cas puisque des programmes ministériels hébergent déjà des personnels de statut et de rattachement différent. Donc la peur pour certains de devoir être peints aux couleurs d'un statut ou d'un corps du ministère de l'intérieur a créé une émotion, notamment dans certains ministères, qui a contribué à faire du PATE un épouvantail.

Ce sujet a été creusé, ces conditions de faisabilité ont été définies mais un certain nombre de réticences le rend au fond relativement difficile. Il faudrait un arbitrage fort au plus haut niveau pour que cela fonctionne a indiqué la secrétaire générale du ministère de l'intérieur.

¹⁸ Direction Régionale de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables

¹⁹ Secrétariat Général pour les Affaires Régionales

²⁰ Programme des Interventions Territoriales de l'Etat

²¹ Entre « plat de nouilles » et PATE, on reste dans le registre culinaire... pourvu que cela ne devienne pas indigeste et que la France ne se tourne pas vers une fonction Publique à l'italienne !

Néanmoins, la Secrétaire Générale a précisé que les arbitrages sont en préparation, Mme ALLIOT-MARIE a porté cette proposition à la fois sur le plan organisationnel et budgétaire et selon des modalités de dialogue de gestion correspondant à ce schéma.

En l'état actuel des débats, Mme MALGORN a conclu qu'elle ne pouvait en dire beaucoup plus, sauf à répondre évidemment aux questions des organisations syndicales présentes, en précisant que M. SCHMELTZ a été associé à tous les travaux en matière de ressources humaines.

M. MAILHOS, DMAT, a poursuivi en indiquant que depuis l'été, de nombreux groupes, études et expertises dans des domaines extrêmement différents touchent à la fois l'activité de l'administration centrale, l'activité des préfectures et l'ensemble du champ de l'Etat.

Les débats ont été nombreux, les points de vue ont été différents parfois divergents. C'est la méthode qui a été voulue au moins dans la première partie qui n'a pas donné lieu à des débats à l'intérieur des services avec les personnels d'où les phénomènes de rumeur.

M. MAILHOS s'étonne d'entendre dire que tous les personnels des ministères vont devenir des personnels du ministère de l'intérieur ou encore que tous les directeurs des services déconcentrés vont devenir des directeurs de préfecture. Comment pourrait-on transformer un directeur des services vétérinaires ou de l'équipement en directeur de préfecture ? Trop de choses sont imprévisibles ou approximatives d'autant qu'il existe peu d'arbitrage.

Le DMAT rappelle que les seuls arbitrages qui ont été rendus sont ceux qui sont inclus dans le relevé de décisions du comité de modernisation du 12 décembre 2007.

IV - Interventions et réponses à certaines questions...

Ayant préalablement rencontré le chargé de mission RGPP auprès de Mme MALGORN²², FORCE OUVRIERE avait bien évidemment une longueur d'avance sur les autres syndicats.

FO n'a donc pas été surpris par les annonces catastrophiques effectuées par l'administration, même si l'ampleur des suppressions d'emploi envisagées pour les fonctions support (personnels des résidences et autres personnels techniques) ne nous avait pas été présentée avec autant de gravité : « *réductions drastiques et sévères...* » selon les propres termes de Mme MALGORN.

Avant d'intervenir, FO a volontairement laissé la CFDT et le SAPAP-UNSA s'exprimer...

La représentante du SAPAP-UNSA a remercié la Secrétaire générale pour ses propos rassurants (sic !) et, entre autres, par le fait que les sous-préfectures ne seraient pas touchées ! (re-sic !)

La représentante de la CFDT, fonctionnaire territoriale de la ville de Paris (!?) a insisté sur le fait qu'il ne fallait pas être alarmistes (*attaque contre FO bien entendu*), tant que les décisions n'étaient pas prises (*une fois les décisions prises il sera trop tard!*)... Malgré les mauvaises nouvelles distillées par Mme MALGORN, la CFDT fait état, dans son compte-rendu de réunion, d'une ambiance « *très calme à la limite de l'endormissement* » !!!!

Par ailleurs, ce syndicat (CFDT-interco) n'en est pas à une contradiction près en revendiquant toujours plus de déconcentration et d'interministérialité à tout va, tout en déclarant qu'elle s'inscrit à fond dans la démarche RGPP, soutenant par là même des principes qui en pratique sont indéfendables !

Démonstration :

1/ sur la déconcentration : leurs camarades de Rezé (qui font partie de la CFDT-Interco) pour sauver leur tête réclament le contraire, à savoir une concentration des procédures au niveau ministériel !

2/ sur l'interministérialité : la CFDT-MEDAD a rallié FO, la CGT et la FSU pour réclamer le maintien des services déconcentrés de ce ministère (DREDAD et DDEA) contre les « *dangers du projet du ministère de l'intérieur concernant l'organisation territoriale de l'Etat* ».

La CFDT ferait donc mieux de balayer devant sa porte !

²² cf. notre tract du 20 février 2008



La camarade de la CFDT ne semble pas avoir participé à la même réunion que nous (à moins que n'étant pas issue de la Fonction Publique de l'Etat, elle n'ait pas tout saisi...). Plutôt que de s'endormir en réunion, elle ferait mieux de se réveiller tant qu'il en est encore temps pour défendre, comme nous le faisons à FORCE OUVRIERE, les intérêts des personnels et pas ceux de l'administration !!!

Le niveau de négociation et de concertation

S'agissant du dialogue social, Mme MALGORN relève qu'avec le renforcement du niveau régional et la régionalisation des BOP, des instances de dialogue social et de concertation, voire de négociation, selon les cas, devront être définies au niveau régional.

Les préfets de région ont été invités, en décembre dernier, à organiser, en marge des conférences administratives régionales (CAR), des réunions informelles de présentation du BOP régional en direction des représentants du personnel en CTP de tous les départements. De même les préfets de département ont réuni leurs chefs de service et les représentants des personnels pour faire un point d'information sur les BOP.

Quelle place et quel devenir pour les agents de préfecture ?

FO a insisté sur le devenir des personnels de préfecture et de sous-préfecture, et la place qu'ils occuperont dans l'administration territoriale de demain, dans le cadre d'un regroupement entre agents « généralistes » de l'ex CNP et « spécialistes » des « futurs ex » services déconcentrés, lesquels réclameront les « bonnes » places... il faudra bien leur faire des concessions !



Pour FO, il apparaît clairement que les agents de préfecture et de sous-préfecture sont complètement abandonnés par leur ministère et risquent fort d'être les laissés pour compte de cette « réforme », véritable casse du Statut (déconcentration, suppression des corps nationaux et des CAP nationales...) et qui va entraîner, de facto, **l'explosion de la Fonction Publique de l'Etat.**

Le thème du métier, de la compétence, selon Mme MALGORN, paraît davantage convenir pour des ministères techniques que pour le ministère chargé de l'administration territoriale.

La Secrétaire Générale estime que le métier n'est plus celui qui détient la technique, et où le MEDAD et les finances seraient des super structures. Dans une économie moderne, le service public fait partie de l'économie, les fonctions juridiques ou de gestion des ressources humaines, les fonctions financières ou de management sont des métiers aussi nobles que la fonction de l'urbanisme ou de la sécurité etc.

Effectivement, la place des agents de préfecture doit être affirmée et va évoluer insiste Mme MALGORN, qui souligne que l'on peut discuter de la manière dont l'ensemble de l'organisation territoriale doit se transformer mais ce qui lui paraît nécessaire, c'est qu'il y ait une évolution.

La fonction d'administration territoriale est aussi une spécificité qui doit être affirmée.

Plan de formation²³

A la question posée par FO de savoir si les plans de formation seront au rendez-vous des évolutions, la Secrétaire Générale reconnaît, au préalable, que le report du plan de formation prévu dans le cadre de la DNO pour diverses raisons, sur toute la partie identité notamment en raison des contraintes législatives, n'ont pas permis l'engagement de ce plan. A ce sujet, elle confirme une inscription de cette question à l'ordre du jour de la session du parlement prévue pour la fin du 1^{er} semestre.

²³ cf. compte-rendu de notre entretien du 6/02/08 avec le SDRF en pages 6-7 de InFO Préfectures n°115

Sinon, les plans de formation seront intégrés et mis au diapason en fonction des évolutions prenant en référence ceux engagés pour CHORUS. La Secrétaire Générale conclut sur la volonté du ministère d'assurer la mise en œuvre de plans de formation en adéquation avec les phases de réorganisation.

La mobilité géographique et « la boîte à outil » Fonction Publique

Aux questions posées par FO notamment, Mme MALGORN indique que les propositions qui ont été formulées au niveau de l'Etat local partaient d'une hypothèse fondée sur la fonte des effectifs, dans les années à venir, au rythme d'environ un départ à la retraite sur deux non remplacé.

Elle précise également que l'un des sujets qui va prendre une acuité plus grande sera la question de la **mobilité géographique**. Des propositions ont été élaborées qui permettent de minimiser les besoins de mobilité géographique. Elle relève que c'est l'un des thèmes où le risque est grand d'échouer et considère le projet trop timoré en matière de mobilité interministérielle, « *on va se payer des mobilités géographiques qui risquent d'être douloureuses* » annonce Mme MALGORN.

La Secrétaire Générale a bien entendu les réactions sur les propositions budgétaires, sur le PATE, qui est la solution, d'après elle, qui permettrait de garantir la stabilité géographique. Maintenant, des solutions intermédiaires peuvent être trouvées, mais si l'interministérialité n'est pas réalisée au niveau local, la mobilité géographique devra être effectuée dans des conditions difficiles compte tenu de la sociologie et de l'âge moyen des personnels. Mme ALLIOT-MARIE porterait ce thème là pour éviter des systèmes qui vont obliger à de la mobilité géographique difficile.

Par contre, l'administration n'a pas souhaité répondre à la question soulevée par FO sur l'utilisation du dispositif appelé « **boîte à outil** » sur les **mobilités**, soumis courant mars au Conseil supérieur de la Fonction Publique (CSFP) :

- ❖ réorientation professionnelle et possibilité de placement en disponibilité d'office à l'issue d'une période de 2 ans (cf. tract FO déjà cité du 20 février 2008)
- ❖ mobilité entre les trois fonctions publiques,
- ❖ intégration directe dans le corps ou cadre d'emplois plutôt que le détachement,
- ❖ ouverture des corps de militaires aux fonctionnaires civils,
- ❖ prime au départ volontaire,
- ❖ accompagnement financier des mobilités,
- ❖ généralisation du cumul d'emplois à temps non complet,
- ❖ recours à l'intérim...

Toutes ces mesures n'ont qu'un seul objectif : **la mise en place d'un plan social dans la fonction publique afin d'accompagner les suppressions massives de postes de fonctionnaires !**

**L'ensemble des mesures prévues par la « boîte à outils »,
dont la **réorientation professionnelle** et la **mobilité géographique**
obligatoire sont inacceptables !
Laisser les personnels dans l'expectative est intolérable !
FO exige de connaître ce que concocte l'administration à leur égard**

Hypothèse 1 : suppression de la sous-préfecture, de la résidence et du sous-préfet							
	Economie en personnel		Economie immobilière		Economie	Coût supplémentaire	
Suppression du sous-préfet (et de sa résidence)	Suppression de : - un sous-préfet ; Economies potentielles à terme estimées à : - un chauffeur ; - 1,5 personnel de résidence.	177 000 €	Economie en termes de travaux d'aménagement immobilier et de coût d'entretien moyen pour une résidence de surface moyenne.	25 000 €	202 000 €	Coûts des déplacements comportant : - du temps agent lié aux trajets (estimé à 1/2 agent de catégorie A) ; - des frais de déplacement calculés sur la base de 12 000 km et de 100 repas à l'extérieur.	35 000 €
Suppression totale des services administratifs : - variante basse	Economies potentielles à terme estimées à : - un agent de cat. B ; - un agent de cat. C.	72 000 €	Economie en termes de travaux d'aménagement immobilier et de coût d'entretien moyen pour une sous-préfecture de surface moyenne.	82 000 €	154 000 €		
- variante haute	Economies potentielles à terme estimées à : - un agent de cat. B ; - trois agents de cat. C.	147 000 €			229 000 €		
Gain net annuel à terme hypothèse 1, variante basse					321 000 €		
Gain net annuel à terme hypothèse 1, variante haute					396 000 €		
Hypothèse 2 : suppression de la sous-préfecture et de la résidence ; affectation du sous-préfet au chef-lieu							
	Economie en personnel		Economie immobilière		Economie	Coût supplémentaire	
Suppression des services administratifs : - variante basse	Economies potentielles à terme estimées à : - un agent de cat. B ; - un agent de cat. C.	72 000 €	Economie en termes de travaux d'aménagement immobilier et de coût d'entretien moyen pour une sous-préfecture de surface moyenne.	82 000 €	154 000 €	- Location d'une nouvelle résidence "adaptée à la vie moderne". - Doublement des frais de réception. - Coût des déplacements calculés sur la base de 36 000 km et de 200 repas pris à l'extérieur.	38 000 €
- variante haute	Economies potentielles à terme estimées à : - un agent de cat. B ; - trois agents de cat. C.	147 000 €			229 000 €		
Suppression de la résidence et remplacement par un logement loué au chef lieu	Economie potentielle à terme : - 0,5 personnel de résidence.	21 000 €	Baisse de moitié du coût d'entretien et de travaux de la résidence (la résidence ne serait plus dans un bâtiment historique).	13 000 €	34 000 €		
Gain net annuel à terme hypothèse 2, variante basse					150 000 €		
Gain net annuel à terme hypothèse 2, variante haute					225 000 €		
Hypothèse 3 : maintien de la sous-préfecture, suppression de la résidence et affectation du sous-préfet au chef-lieu							
	Economie en personnel		Economie immobilière		Economie	Coût supplémentaire	
Suppression de la résidence et remplacement par un logement loué au chef lieu	Economie potentielle à terme : - 0,5 personnel de résidence.	21 000 €	Baisse de moitié du coût d'entretien et de travaux de la résidence (la résidence ne serait plus dans un bâtiment historique).	13 000 €	34 000 €	- Location d'une nouvelle résidence "adaptée à la vie moderne". - Doublement des frais de réception. - Coût des déplacements calculés sur la base de 18 000 km et de 100 repas pris à l'extérieur.	32 000 €
Gain net annuel à terme hypothèse 3					2 000 €		
Hypothèse 4 : maintien de la sous-préfecture, suppression du sous-préfet et de sa résidence							
Suppression du sous-préfet (et de sa résidence)	Suppression de : - un sous-préfet ; Economies potentielles à terme estimées à : - un chauffeur ; - 1,5 personnel de résidence.	177 000 €	Economie en termes de travaux d'aménagement immobilier et de coût d'entretien moyen pour une résidence de surface moyenne.	25 000 €	202 000 €	Coût des déplacements comportant : - du temps agent lié aux trajets (estimé à 1/4 agent de catégorie A) ; - des frais de déplacement calculés sur la base de 6 000 km et 50 repas pris à l'extérieur.	17 000 €
Gain net annuel à terme hypothèse 4					185 000 €		

ANNEXE 15 : ELEMENTS D'EVALUATION DES ECONOMIES ATTENDUES DE L'AJUSTEMENT DU MAILLAGE SOUS-PREFECTORAL

L'argument budgétaire est souvent invoqué pour justifier la nécessaire rationalisation de la carte des arrondissements. C'est d'ailleurs la démarche engagée par d'autres administrations d'Etat qui y ont trouvé des marges de manœuvre. C'est pourquoi la mission a tenté d'approcher un ordre de grandeur des économies envisageables.

Méthodologies et précautions

Il est **impossible d'évaluer les économies budgétaires induites par l'ajustement de la carte des sous-préfectures sans un examen au cas par cas**. En effet, un tel calcul suppose en effet d'examiner pour chaque structure les postes qui pourraient être supprimés, compte tenu des économies d'échelle possibles, variables d'une sous-préfecture à l'autre en fonction de ses délégations, de ses effectifs et d'effets de seuil différents selon le type de service rendu.

En outre, **une telle évaluation doit se faire dans le temps** et variera d'un site à l'autre, en fonction de la pyramide des âges des agents concernés, de leur souhait de mutation, de la proximité plus ou moins grande de la préfecture, des possibilités statutaires de mutation...

Compte tenu du champ d'étude de la mission, les effets attendus des réformes de titre ont été exclus de l'exercice. Les économies attendues de ces réformes (SIV essentiellement) concernent en effet également les préfectures et auraient supposé une analyse de process des titres que la mission n'a pas abordé dans son étude. Les économies de personnel en sous-préfecture liées à la réforme des titres sont en outre indépendantes du maintien, ou non d'une sous-préfecture. Elles seront donc à additionner aux **chiffres calculés ci-dessous isolant le seul effet de l'aménagement du maillage des sous-préfectures, à niveau d'activité constant**.

Enfin, par réalisme, la suppression de structure n'est pas envisagée pour ce qu'il est convenu d'appeler une « grosse sous-préfecture » (au moins les sous-préfectures de 1^{ère} catégorie) qui rassemblent souvent plus de 25 agents.

Le résultat du calcul ci-dessous ne peut donc être qu'un ordre de grandeur approximatif d'économies à terme, à activité constante.
--

Les ordres de grandeur

Les effectifs en poste en sous-préfecture représentent 20 % des effectifs en préfectures, tous types d'effectifs confondus (CNP et membres du corps préfectoral)¹¹. Cette proportion est divisée en deux moitiés entre les sous-préfectures de seconde catégorie (classes 3 à 5 – 179 SPA) et celles de première catégorie (classes 1 et 2 – 66 SPA).

¹¹ Estimation provisoire au 15 mars 2006 du rapport effectifs réels sur effectifs plafond (30 337) ; proportion extrapolée à partir du résultat d'une enquête comportant 87 réponses. Tous types d'effectifs globalisés.

La **fonction titre** rassemble plus de 25% des effectifs de l'ensemble du réseau (7 700) ; 28 % de ces effectifs sont en sous-préfectures (2 200). Cette proportion plus importante ne peut servir à mesurer le seul effet « productivité » qui pourra être très différent selon le type de titre ou de sous-préfecture. Selon une première approximation très sommaire, les réformes des titres sont supposées entraîner à terme une diminution nette des postes pour l'ensemble du réseau de l'ordre de 650 sur 3 ans, soit 2 % des effectifs du réseau et plus de 8 % des effectifs de la fonction¹².

La **fonction contrôle de légalité** représente quant à elle près de 9 % des effectifs du réseau (2 590), dont plus du tiers est affecté en sous-préfecture (930).

Les différentes hypothèses étudiées

Une première estimation très sommaire a été établie sur les hypothèses suivantes :

- **hypothèse 1** : suppression de la sous-préfecture, de la résidence et du sous-préfet ;
- **hypothèse 2** : suppression de la sous-préfecture et de la résidence, affectation du sous-préfet au chef-lieu ;
- **hypothèse 3** : maintien de la sous-préfecture, suppression de la résidence et affectation du sous-préfet au chef-lieu ;
- **hypothèse 4** : maintien de la sous-préfecture, suppression du sous-préfet et de sa résidence.

Pour chaque hypothèse, ont été définis des économies et des coûts supplémentaires à partir des conventions suivantes.

Economies de personnel :

La **suppression du sous-préfet d'arrondissement** entraîne en premier lieu la suppression de son poste mais également la suppression à terme de 2,5 postes : le chauffeur et le personnel de résidence (1,5 personnes selon les effectifs de référence). Le transfert du sous-préfet au chef-lieu entraîne simplement la réduction de son personnel de résidence, soit, à terme, la suppression de 0,5 poste.

Dans le cas de la **suppression des services de la sous-préfecture**, il peut être considéré que la majorité des agents serait transférée en préfecture car les tâches demeurent¹³ ; deux variantes ont été calculées :

- variante basse : suppression d'un poste de catégorie B et d'un poste de catégorie C ;
- variante haute : suppression d'un poste de catégorie B et de trois postes de catégorie C.

La première variante correspond aux seules économies (à terme) certaines : économies en termes d'encadrement liées au regroupement d'activités réglementaires diverses (un agent

¹² Guide d'appui méthodologique à la gestion prévisionnelle des effectifs - février 2005.

Tendances d'évolution de 2008 à 2010 : projet INES (- 350 postes), projet SIV (- 500 postes), étrangers (+ 200 postes), soit à terme une baisse nette de 650 emplois.

¹³ La suppression de certaines activités de titre n'est pas prise en compte – cf. ci-dessus.

de catégorie B¹⁴) et économie de secrétariat/courrier (un agent de catégorie C). Les postes supplémentaires supprimés dans la seconde variante correspondent aux sous-préfectures qui disposeraient en outre d'un gardien et d'une marge de productivité supérieure sur les tâches administratives.

Il peut en effet être considéré que, à activité égale (hors réforme des titres), l'incidence de la suppression d'une sous-préfecture est similaire entre une très petite sous-préfecture qui ne produit souvent pas tous les titres et une sous-préfecture moyenne¹⁵. Par ailleurs, le transfert en préfecture de l'ensemble du contrôle de légalité devrait se traduire plus par un approfondissement des contrôles que par des gains de productivité, spécialement pour les sous-préfectures les plus modestes.

Economies immobilières :

Elles ne concernent pas la vente éventuelle du foncier¹⁶ car il est supposé que les sous-préfectures qui seraient supprimées ne font pas partie des sous-préfectures construites dans la période récente et donc que l'Etat n'en est pas propriétaire. Les seules économies à attendre sont donc des **économies en termes de travaux d'aménagement immobilier et de coût d'entretien moyen**.

Il est à noter que, souvent, la configuration des locaux ne permet que difficilement de séparer le sort de la résidence de celui de la sous-préfecture (locaux enclavés voire imbriqués). Les hypothèses 2 et 3 ne sont donc pas toujours réalistes ou impliqueraient des frais importants de réagencement de locaux.

Coûts supplémentaires à prévoir :

Ont été valorisés les **coûts supplémentaires en termes de logement du sous-préfet au chef-lieu et les frais supplémentaire de réception ou de déplacement**.

N'ont pas été valorisés les éventuels coûts d'hébergement d'une partie des services administratifs de la sous-préfecture en préfecture (coût d'entretien affecté et location éventuelle de surfaces supplémentaires). Ce coût peut en effet être très variable d'un département à l'autre en fonction de l'immobilier existant. Les sous-préfectures les plus importantes étant exclues de l'exercice et la réforme étant concomitante de celle des titres, cette omission peut être considérée comme raisonnable (modulo les éventuels frais de réaménagement des locaux en préfecture pour convertir certains espaces dédiés à l'accueil du public).

¹⁴ Dans les plus petites sous-préfectures, cela pourra être un agent C+ qui participe aussi aux tâches de production.

¹⁵ Il est rappelé que la suppression, d'une grosse sous-préfecture n'est pas envisagée.

¹⁶ Le coût immobilier du réseau des sous-préfectures (demeures historiques souvent dégradées, faute d'entretien suffisant) est souvent avancé comme un motif de rationalisation du réseau. Cependant, les locaux sous-préfectoraux appartiennent la plupart du temps au conseil général et ont été mis gracieusement à la disposition de l'Etat lors de la décentralisation.

L'engagement de qualité de service que l'Etat devra prendre envers les élus exigera une présence sur place qui entraînera des **frais de déplacement non négligeables**. Ces coûts de déplacement ont été établis sur les bases suivantes :

Hypothèse 1 Suppression du sous-préfet et de la sous-préfecture	Coûts de déplacement liés à la nécessité de se rendre à des réunions locales : - du temps agent lié aux trajets (estimé à 1/2 agent de catégorie A) ; - des frais de déplacement calculés sur la base de deux déplacements hebdomadaires de 120 km sur 50 semaines (soit 12 000 km) et de 100 repas à l'extérieur.
Hypothèse 2 Affectation du sous-préfet au chef-lieu et suppression de la sous-préfecture	Coûts de déplacement liés à la nécessité de se rendre à des réunions locales, estimés sur la base de six déplacements hebdomadaires de 120 km sur 50 semaines (soit 36 000 km) et de 200 repas pris à l'extérieur. Le temps agent n'a pas été valorisé compte tenu du rapport au temps de travail du corps préfectoral.
Hypothèse 3 Affectation du sous-préfet au chef-lieu et maintien de la sous-préfecture	Coûts de déplacement liés à la nécessité de se rendre à des réunions locales, estimés sur la base de trois déplacements hebdomadaires de 120 km sur 50 semaines (soit 18 000 km) et de 100 repas pris à l'extérieur. Le temps agent n'a pas été valorisé compte tenu du rapport au temps de travail du corps préfectoral.
Hypothèse 4 Suppression du sous-préfet et maintien de la sous-préfecture	Coûts de déplacements liés au nécessaire déplacement d'un cadre A+ à des réunions locales importantes comportant : - du temps agent lié aux trajets (estimé à 1/4 agent de catégorie A) ; - des frais de déplacement calculés sur la base d'un déplacement hebdomadaire de 120 km sur 50 semaines (soit 6 000 km) et de 50 repas pris à l'extérieur.

Les forfaits pris en compte pour évaluer les différents coûts

Economies de personnel

Ces économies ont été calculées sur la base de coûts standards calculés à partir de coûts salariaux moyens complets par grade (rémunération, indemnités et cotisations, hors NBI et heures supplémentaires¹⁷) et d'un coût de fonctionnement marginal de 4 000 € par agent (coût également retenu par la DMAT).

Le coût standard est égal à la moyenne des coûts salariaux moyens complets des différents grades des corps les plus représentatifs des postes supprimés, à laquelle s'ajoute le forfait de fonctionnement par agent :

¹⁷ Estimation 2004, intégrant les cotisations pension.

	Grade	Coût théorique annuel	Moyenne	Coût standard
Un sous-préfet	Sous-préfet hors classe	86 142 €	74 348 €	78 348 €
	Sous-préfet de classe normale	62 554 €		
Un agent de catégorie A	Attaché principal de 2ème classe	59 732 €	55 593 €	59 593 €
	Attaché de préfecture	51 454 €		
Un agent de catégorie B (administratif)	Secrétaire administratif de classe exceptionnelle	33 528 €	31 059 €	35 059 €
	Secrétaire administratif de classe supérieure	31 525 €		
	Secrétaire administratif de classe normale	28 123 €		
Un agent de catégorie C (administratif)	Adjoint administratif principal de 1ère classe	37 928 €	33 330 €	37 330 €
	Adjoint administratif principal de 2ème classe	33 150 €		
	Adjoint administratif	31 636 €		
	Agent administratif	30 605 €		
Un personnel de résidence	APTS de 1ère catégorie	39 050 €	37 924 €	41 924 €
	APTS de 2ème catégorie	40 981 €		
	AST	33 740 €		
Un chauffeur	Chef de garage	33 118 €	31 766 €	35 766 €
	Conducteur hors catégorie	31 605 €		
	Conducteur	30 576 €		

Economies d'entretien immobilier

Les économies de travaux et de fonctionnement immobilier ont été calculées de manière forfaitaire à partir :

- de surfaces moyennes des résidences (358 m²) et des services administratifs (1 184 m²), établies à partir des chiffres donnés par la DEPAFI et tirés du serveur général des propriétés de l'Etat¹⁸ ;

	Total surface utile	Surface moyenne
Services administratifs et surfaces diverses	284 200	1 184
Résidence	86 000	358

Sur un total de 240 sous-préfectures

En m²

- d'un coût moyen des travaux d'aménagement et d'entretien de 28 € par m² de surface utile ; celui-ci a été calculé à partir des données disponibles pour la totalité des préfectures en 2004¹⁹ ;
- d'un coût moyen de fonctionnement au m² (énergie, eau, nettoyage) de 41 € sur la base des données disponibles dans le secteur privé²⁰.

¹⁸ Données issues d'un traitement des informations contenues dans le STGPE à manier avec les précautions suivantes : "Les surfaces administratives comprennent des surfaces de bureaux, salle de réunions, archives, espaces de réception dans certains cas, accueil... Les surfaces diverses concernent principalement des dépôts de matériaux, surfaces d'entretien ou de réparation de véhicules, parcs de stationnement... quand elles ont été identifiées en tant que telles dans le STGPE. Les surfaces de résidence intègrent les espaces de réception ainsi que des surfaces de logements de gardien. Dans certains cas, il n'a pas toujours été possible d'identifier de manière certaine la nature des surfaces. Par exemple un "hôtel particulier" peut aussi bien abriter des surfaces de résidences que des surfaces administratives. Dans d'autres cas les unités administratives du STGPE intègrent à la fois des surfaces de résidences et des surfaces administratives comptabilisées indifféremment dans l'une ou l'autre des rubriques."

¹⁹ Les données Concorde 2004 donnent une moyenne de 23,18 € par m² de SHON, soit 1,2 x 23,18 = 27,8 € / m² de surface utile (SHON = 1,2 SU). A noter toutefois que ce chiffre est en augmentation constante.

²⁰ La circulaire PEC de 2003 indiquait un coût de fonctionnement au m² de référence dans le privé de 34,45 € HT par m² de surface utile pour les immeubles de moins de 1500 m² (énergie, eau, nettoyage / observatoire APOGEE 1999). Avec la TVA et l'inflation, ce chiffre a été majoré de 20% ; 34,45 x 1,2 = 41,34 arrondi à 41 €.

Coûts supplémentaires à prévoir

En cas de suppression de la résidence, le sous-préfet affecté au chef-lieu devra continuer à recevoir puisque cette activité est inhérente à sa fonction. Sans résidence de réception au chef-lieu, il devra avoir recours au secteur privé. Ceci entraînera des surcoûts estimés forfaitairement au doublement des frais de réception affectés normalement à un sous-préfet, soit 4 600 € supplémentaires par an (instruction du 10 décembre 1998, jamais revalorisée depuis).

Les coûts de déplacement sont évalués à partir du forfait de remboursement par repas (15,25 €) et du coût kilométrique complet d'un véhicule calculé par le site Internet de l'ADEME²¹ sur les bases suivantes :

Nb de km supplémentaires annuels	Type de véhicule ²²	Coût complet ADEME/ an
12 000 km	Clio campus 5P	3 726 €
36 000 km	Laguna 1,9 DCI pack authentique	10 578 €
18 000 km	Laguna 1,9 DCI pack authentique	5 289 €
6 000 km	Clio campus 5P	1 221 €

Le coût de relogement d'un sous-préfet au chef-lieu est évalué sur la base d'un logement loué de 150 m² avec un coût de location estimé à 20 160 € par an sur la base d'un coût moyen au m² de 11,2 €²³.

Ordres de grandeur des économies potentielles et limites de l'exercice

L'évaluation détaillée en page suivante permet de chiffrer les quatre hypothèses avec leurs deux variantes basse et haute lorsque la sous-préfecture est supprimée :

	Hypothèse 1		Hypothèse 2		Hypothèse 3	Hypothèse 4
	variante haute	variante basse	variante haute	variante basse		
Gain potentiel net à terme	396 000 €	321 000 €	225 000 €	150 000 €	2 000 €	185 000 €
Dont économies de personnel	82%	78%	75%	62%	non pertinent	96%

Données arrondies au millier d'euros

- 1 : suppression de la sous-préfecture, de la résidence et du sous-préfet ;
- 2 : suppression de la sous-préfecture et de la résidence, affectation du sous-préfet au chef-lieu ;
- 3 : maintien de la sous-préfecture, suppression de la résidence et affectation du sous-préfet au chef-lieu ;
- 4 : maintien de la sous-préfecture, suppression du sous-préfet et de sa résidence.

Il ne s'agit ici que d'un ordre de grandeur d'économies annuelles potentielles. Il est toutefois possible d'en titrer les principaux enseignements suivants.

L'essentiel du gain attendu vient de la suppression de postes dont les titulaires ne peuvent pas toujours être redéployés immédiatement (de 62 à 96 % du gain à terme).

²¹ Ces chiffres ont été préférés à ceux figurant dans le rapport IGF-IGA d'avril 2004 relatif au parc automobile des administrations d'Etat qui ne prennent pas en compte la hausse importante du carburant. Ces éléments étaient alors cohérents avec ceux de l'ADEME.

²² Le choix des véhicules s'est opéré sur du bas de gamme, le calcul de l'ADEME effectué pour des particuliers ne prenant pas en compte la remise dont bénéficie l'Etat pour ses achats de véhicule.

²³ Coût de location moyen au m², moyenne toutes régions, hors Ile-de-France 1er semestre 2004 = 9,3 € + 20 % (haut de gamme, frais administratifs, hausse des loyers) – source FNAIM.

L'hypothèse 1 fait apparaître que la suppression du sous-préfet (et de son environnement immédiat - résidence, chauffeur) entraîne une masse d'économie potentielle similaire aux économies attendues de la suppression des services de la sous-préfecture : respectivement 185 000 € pour l'un et 135 à 210 000€ pour l'autre, selon la variante²⁴.

L'hypothèse 3 du simple logement du sous-préfet au chef-lieu apparaît neutre sur le plan financier, voire coûteuse si la désaffectation de la résidence entraîne des frais de « désimbrication » avec les services administratifs.

On ne saurait tirer des évaluations de ces différentes hypothèses le chiffrage d'une économie globale résultant d'un nouveau maillage territorial des sous-préfets et sous-préfectures. Rappelons que l'ajustement du maillage s'inscrira dans la durée. De plus, dans l'esprit de la mission, le futur maillage pourra aussi s'accompagner de création de sous-préfectures, notamment dans des zones urbaines, à l'image de la création de la sous-préfecture de Torcy en Seine-et-Marne. Ce type de création a un coût à intégrer au bilan financier de l'adaptation du maillage²⁵.

²⁴ En défalquant grossièrement les coûts supplémentaires pour moitié sur l'économie « sous préfet » et « sous-préfecture ». Sous-préfet : $202\ 000 - 17\ 500 = 184\ 500$ €. Sous-préfecture : $154\ 000 - 17\ 500 = 136\ 500$ € ou $229\ 000 - 17\ 500 = 211\ 500$ €.

²⁵ Cette sous-préfecture a ainsi coûté, rien qu'en équipement, plus de 10 millions d'euros.

Thèmes abordés au cours de la réunion du 22 février 2008

Les équipes d'audit.....	2
Les thèmes d'audit.....	2
Les groupes transversaux.....	2
I - Les groupes d'audit sur les problématiques « internes » aux préfectures et au ministère de l'Intérieur.....	3
Le contrôle de légalité.....	3
La délivrance des titres.....	4
Les cartes grises (SIV).....	4
Le réseau des sous-préfectures.....	5
Les fonctions support.....	5
La fonction de pilotage stratégique des politiques interministérielles.....	5
Le groupe d'audit sécurité.....	6
La fonction de système d'information et de communication.....	6
La bureautique.....	7
II - L'audit « immigration ».....	8
Les titres de séjour.....	8
La réorganisation des naturalisations.....	8
La gestion de l'éloignement.....	8
Accueil et intégration des étrangers.....	9
III - La RGPP Etat local.....	9
La santé et la « veille et sécurité sanitaires ».....	10
La fonction financière et la fonction éducative.....	10
Les architectes des bâtiments de France (ABF).....	11
La fusion DDE DDA.....	11
Les services vétérinaires.....	11
Quels services déconcentrés pour le MEDAD ?.....	11
Le logement et la politique de la ville.....	12
Le programme d'administration territoriale de l'Etat (PATE).....	12
IV - Interventions et réponses à certaines questions... ..	13
Le niveau de négociation et de concertation.....	14
Quelle place et quel devenir pour les agents de préfecture ?.....	14
Plan de formation.....	14
La mobilité géographique et « la boîte à outil » Fonction Publique.....	15
Extraits du rapport IGA sur les sous-préfets d'arrondissement.....	16

