

N° 420

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la **réforme de l'administration sous-préfectorale et sa contribution au maintien de la présence de l'État dans les territoires,***

Par M. Hervé MARSEILLE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
AVANT-PROPOS	11
 PREMIÈRE PARTIE LA QUÊTE DU SENS 	
I. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE FLORAISON DE PROJETS, UNE DOCTRINE D'EMPLOI HÉSITANTE	15
A. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES, OU LA MARCHE DE LA COMITOLOGIE	16
1. <i>Les travaux du comité interministériel de modernisation de l'action publique</i>	<i>16</i>
2. <i>La « revue des missions de l'État »</i>	<i>25</i>
a) <i>Une série d'engagements pour le moins généraux</i>	<i>26</i>
b) <i>...aux prolongements effectifs très limités</i>	<i>28</i>
B. LA REFORMULATION DE LA VOCATION DU RÉSEAU PRÉFECTORAL LUI- MÊME, D'UNE DIRECTIVE NATIONALE D'ORIENTATION DES PRÉFECTURES ET SOUS-PRÉFECTURES (DNO) L' AUTRE (2010-2015 ET 2016-2018) EN PASSANT PAR LE « PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION »	29
1. <i>La DNO 2010-2015 ou l'idéal de l'administration de mission</i>	<i>29</i>
2. <i>Le « Plan préfecture nouvelle génération » (PPNG) et la directive nationale d'orientation des préfectures et sous-préfectures 2016-2018</i>	<i>33</i>
a) <i>Le PPNG</i>	<i>33</i>
b) <i>La directive nationale d'orientation des préfectures et sous-préfectures 2016- 2018</i>	<i>36</i>
C. PROBLÈMES : LE TERRITORIAL ET LE LOCAL, QUELS VISAGES, QUELLES VOCATIONS ?	40
II. LES SOUS-PRÉFECTURES FACE À LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA FRANCE DES ACTEURS PUBLICS, UN RISQUE DE MARGINALISATION ACCURUE	44
A. LA RÉFORME DE L' ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT (REATE), VERS UN AFFAIBLISSEMENT DU PRÉFET DE DÉPARTEMENT ?	44
1. <i>Les constats proposés par les services d'inspection ministériels en 2006 quant au risque d'isolement des sous-préfets</i>	<i>44</i>
2. <i>... ressortent accrus des réformes administratives engagées depuis</i>	<i>46</i>
a) <i>Les principales évolutions suivies par la réforme de l'administration territoriale de l'État : promotion du niveau régional et regroupement départemental des services</i>	<i>47</i>
b) <i>Des perspectives sans garanties pour l'échelon départemental et, par conséquent, pour le local</i>	<i>49</i>

B. UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION	52
1. La loi NOTRe renforce le risque d'un éloignement de l'État des territoires	52
2. Le remodelage des communes engendre un risque de débordement des échelons territoriaux de l'administration générale de l'État	53

DEUXIÈME PARTIE

UN RÉSEAU SOUS CONTRAINTE AU DÉFI DE LA MODERNISATION

I. UNE ATTRITION DES MOYENS QUI PÈSE SUR LA QUALITÉ DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES	57
A. LE POIDS DES CONTRAINTES.....	58
1. Une réduction importante du plafond d'emplois de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » principalement concentrée sur l'administration territoriale	58
a) Une forme de déterritorialisation de l'emploi public	58
(1) La « révision générale des politiques publiques » (RGPP)	59
(2) La « modernisation de l'action publique »	60
(3) Bilan décennal	60
b) Une baisse particulièrement forte des moyens des missions régaliennes	61
(1) Entre 2009 et 2013, 60 % des diminutions d'emplois du réseau (1 820 ETPT) ont touché la délivrance des titres et le contrôle de légalité	61
(2) De 2014 à 2017, un ralentissement des suppressions d'emplois mais la poursuite des baisses d'effectifs de guichet et de contrôle de la légalité	64
(3) Bilan décennal	65
2. Un impact budgétaire globalement contraignant mais différencié selon les missions du réseau préfectoral.....	66
a) Sur longue période, un alourdissement des crédits du programme 307	66
b) Une dynamique différenciée des différentes missions du programme 307	68
3. Une contrainte dont la déclinaison sur les sous-préfectures mériterait d'être mieux explicitée d'autant qu'elles ont été les premières touchées	70
a) Une contribution disproportionnée aux réductions d'emplois du réseau préfectoral dans son ensemble.....	71
b) Les emplois des sous-préfectures mobilisent un peu plus de 19 % des emplois du réseau mais avec de forts contrastes selon les missions envisagées	72
c) Sous bénéfice d'inventaire, les dépenses de personnel des sous-préfectures peuvent faire l'objet d'estimations approchées	75
B. LA RESTRUCTURATION DES MISSIONS CONFRONTÉE AUX FAITS, UN DÉCALAGE AU DÉTRIMENT DE LA QUALITÉ DE L'ADMINISTRATION DU LOCAL PAR L'ÉTAT	76
1. La délivrance des titres, le désengagement par étapes d'une mission de guichet pour tous les français, des reports de charges, conséquence habituelle du retrait de l'État, des perspectives qui doivent être appréciées en fonction du renouvellement et de la complexification des flux de demandes	77
2. Le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales	81
3. L'ingénierie territoriale.....	89
4. Un réseau au défi de la performance	95
II. UN RÉSEAU COMPOSITE QUI INVITE À DES INNOVATIONS AU SERVICE DU LOCAL	96
A. UNE GRANDE MAJORITÉ DE SOUS-PRÉFECTURES GÈRENT LA PÉNURIE DES MOYENS	97

B. UN RÉSEAU DÉSÉQUILIBRÉ.....	106
1. <i>Le déploiement des effectifs des réseaux d'administration générale de l'État dans les territoires est hétérogène.....</i>	106
2. <i>Une forte dispersion des taux de couverture des communes par les sous-préfectures.....</i>	108
3. <i>Le déploiement des effectifs des composantes du réseau préfectoral présente des discordances avec la répartition de la population sur le territoire.....</i>	112
a) <i>Le nombre des communes par arrondissement n'est pas équivalent au nombre d'habitants par arrondissement même quand celui-ci est apprécié dans un cadre régional.....</i>	112
b) <i>La discordance entre forces du réseau préfectoral et population.....</i>	116
(1) <i>S'il existe une certaine corrélation entre le poids démographique des régions et la part des emplois du réseau préfectoral, des régions font exception dans un sens ou dans l'autre.....</i>	116
(2) <i>Le groupe des régions présentant un « surpoids » démographique mobilise un « excès » d'effectifs préfectoraux nettement plus faible.....</i>	119
(3) <i>Pour les sous-préfectures, la discordance entre le surpoids démographique et le sur-positionnement des effectifs est encore plus forte.....</i>	120
4. <i>Le lien entre effectifs d'administration générale et présence de l'État dans les territoires est distendu.....</i>	121
a) <i>Le déploiement de la fonction publique d'État sur le territoire est inégalitaire.....</i>	122
b) <i>Le déploiement des effectifs du réseau préfectoral sur le territoire est sans lien évident avec celui des emplois de la fonction publique d'État aboutissant à des taux d'encadrement disparates.....</i>	123
c) <i>L'hétérogénéité demeure pour les seules sous-préfectures.....</i>	126
5. <i>Une rationalité immobilière en question.....</i>	128
 III. LES VOIES D'UN RENOUVEAU.....	 133
A. DES INITIATIVES PEU CONCLUANTES.....	133
1. <i>Les « Maisons de services au public ».....</i>	134
2. <i>Les « Maisons de l'État ».....</i>	136
 B. CONSOLIDER LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT AU NIVEAU INFRA-DÉPARTEMENTAL.....	 140
1. <i>Le scénario d'un retour à un modèle uniforme de déploiement sous-préfectoral n'aurait que peu d'intérêt pour un coût certain.....</i>	140
2. <i>La mutualisation des moyens des sous-préfectures pourrait suivre des schémas plus diversifié qu'actuellement.....</i>	142
a) <i>Le jumelage ou « comment mutualiser les sous-préfets », une formule qui ne saurait qu'être transitoire.....</i>	142
b) <i>La réduction du nombre des arrondissements.....</i>	143
3. <i>En finir avec l'isolement du sous-préfet.....</i>	144
a) <i>Un sous-préfet seul dans son arrondissement ?.....</i>	145
b) <i>Un sous-préfet seul dans sa sous-préfecture ?.....</i>	147
 ANNEXE 1 - EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE 2014 : COMPARAISONS RÉGIONALES.....	 151
 ANNEXE 2 - EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE 2014 : COMPARAISONS DÉPARTEMENTALES.....	 153
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 163
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	 175

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations

Observation n° 1 : dans le cadre de la reformulation permanente des missions de l'administration générale de l'État mise en œuvre ces dernières années, les ambivalences portant sur la vocation du local n'ont pas été surmontées si bien que celui-ci manque d'une doctrine d'emploi. Les hésitations relatives à la formulation d'un certain nombre de missions en témoignent. Entre administration de mission et administration de gestion, entre argument de proximité et inscription dans l'organisation verticale de l'État, les antinomies peuvent être dépassées, à condition d'inscrire les projets dans une logique d'autonomie du local et d'accompagnement réaliste de ses ambitions par les moyens qu'elles nécessitent.

Observation n° 2 : les points de vulnérabilité du réseau des sous-préfectures ressortent accrus des évolutions récentes de l'organisation territoriale, qu'elle concerne les services de l'État lui-même ou les collectivités territoriales. Le renforcement de l'échelon régional dans l'administration territoriale générale de l'État et la persistance de logiques verticales dans les grandes directions départementales peuvent affaiblir les capacités d'autonomie des préfets de département avec des impacts sur ses délégués dans les arrondissements. La reconfiguration des pouvoirs décentralisés enclenche une dynamique qui peut déborder les circonscriptions administratives de base, et, notamment, les arrondissements.

Observation n° 3 : depuis 2007, le bilan des emplois mobilisés dans les sous-préfectures se serait soldé par une diminution des moyens en personnels de l'ordre de 1 058 unités, soit une contraction de près de 18 % des effectifs. Cette évolution témoigne d'une réelle attrition des moyens, d'autant qu'elle s'est produite alors que le réseau a été maintenu à peu près inchangé dans son déploiement territorial. Le nombre moyen d'agents par sous-préfecture, qui était de l'ordre de 24,5 ETPT dans les années 2000 s'est replié pour n'être plus que d'environ 20,7 ETPT dix ans plus tard.

Observation n° 4 : si les orientations données aux niveaux d'administration générale de l'État ont tendu à modifier la définition de leurs missions, non sans hésitations (voir *supra*), la réallocation des moyens n'a pas suivi, les nouvelles ambitions n'ayant pas été armées tandis que les missions traditionnelles en voie de déclin absorbent encore une forte proportion des effectifs.

Observation n° 5 : si les emplois du réseau des sous-préfectures mobilisent 19,1 % de la totalité des emplois du réseau préfectoral *lato sensu*, on peut faire ressortir un taux moyen de 1,74 % des effectifs engagés dans chacune des fonctions du réseau préfectoral comme représentatif de la contribution des sous-préfectures à l'exercice des fonctions du réseau d'administration générale de l'État dans les territoires. Dans ce contexte, la fonction de délivrance des titres fait exception avec un niveau relativement élevé de contribution des sous-préfectures à cette mission. Cette situation témoigne d'une discordance entre les réductions d'effectifs intervenues ces dernières années et la réorientation des missions et du maintien d'une structure d'emplois marquée par une surreprésentation de missions appelées à être globalement délaissées.

Observation n° 6 : le poids des coûts liés à l'accueil du public et à la délivrance des titres (80,8 millions d'euros et 35,7 % du total) ressort comme un élément saillant alors même que cette mission a été fortement allégée. La faiblesse des moyens consacrés aux relations avec les collectivités territoriales et à l'animation des politiques interministérielles s'impose comme un autre constat fort.

Observation n° 7 : dans ces conditions, la qualité de l'administration générale de l'État au niveau de l'arrondissement suscite des inquiétudes. Les **indicateurs de performance** du réseau des sous-préfectures témoignent d'un très fort contingent de sous-préfectures éloignées de l'atteinte des cibles fixées, en particulier pour les missions qui demandent une expertise particulière.

Observation n° 8 : le réseau des sous-préfectures est, dans les faits, très hétérogène. Le nombre des unités souffrant d'un déficit manifeste de moyens humains s'est considérablement accru en peu de temps (plus de soixante sous-préfectures ont désormais moins de dix ETPT). L'hétérogénéité régionale du ratio sous-préfecture/communes est un héritage historique qui est manifestement inadapté au contexte politique et administratif actuel. D'autres visages de l'hétérogénéité (rapports avec les données démographiques et le déploiement des services de l'État dans les régions) témoignent d'une forme d'inertie du réseau face aux évolutions sociales, économiques et politiques.

Observation n° 9 : l'attrition des effectifs n'a, semble-t-il, pas diminué la surface des emprises immobilières du réseau, situation peu propre à une utilisation rationnelle des deniers publics et qui peut incliner à des économies préjudiciables à l'état des immeubles occupés par les services.

Observation n° 10 : les formules présentées comme de nature à garantir un maintien des services publics dans les territoires « Maisons de services au public » - MSAP - et « Maisons de l'État » ne sauraient représenter des alternatives à un maillage du territoire par le réseau des sous-préfectures. Force est de constater que l'objet même des MSAP, les engagements d'accessibilité autour desquels elles s'organisent, ainsi que les financements évoqués sont loin de leur permettre de représenter en quoi que ce soit une alternative aux sous-préfectures. De même, une Maison de l'État n'est pas une sous-préfecture, quand bien même elle occuperait ses locaux, pas plus qu'une sous-préfecture n'est « transformée en Maison de l'État », tout en pouvant y participer, du fait que ses locaux lui servent de siège.

Observation n° 11 : l'isolement du sous-préfet, qui prend différentes formes, est un obstacle majeur à l'atteinte des missions de « sous-préfectures nouvelle génération ».

Les principales recommandations

Recommandation n° 1 : surmonter les antinomies persistantes dans la définition de la vocation des niveaux de l'organisation territoriale de l'État, en réincarnant les projets en fonction des grandes missions de l'État (régaliennes mais aussi d'accompagnement des projets des parties prenantes) et des forces et fragilités concrètes du local. Celui-ci ne doit plus être l'échelon résiduel de simple déclinaison des orientations générales appliquées verticalement mais un niveau à part entière de définition de l'action publique. En ce sens, créer les outils d'émergence nécessaires à l'expression des besoins et projets locaux.

Recommandation n° 2 : retrouver le chemin d'une déconcentration moderne au niveau le plus local, combinant responsabilité et autonomie, et ouverte à une variété de formules compatibles avec l'emploi d'une diversité de modèles ne répliquant pas systématiquement les modes d'organisation des niveaux supérieurs afin d'assurer au mieux des missions, éventuellement modulées, au service du développement local.

Recommandation n° 3 : préserver une architecture d'implantations multi-sites des implantations régionales de l'État dans le cadre du processus de régionalisation.

Recommandation n° 4 : veiller à ce que les informations budgétaires permettent d'éclairer pleinement les choix de positionnement des moyens de l'administration générale territoriale de l'État, ce qui est bien le moins compte tenu de l'objet du programme 307, en fournissant notamment toutes les données utiles sur les coûts fins du réseau des sous-préfectures.

Recommandation n° 5 : évaluer les situations d'emplois aux niveaux les plus concrets du réseau des sous-préfectures et mettre en œuvre une architecture fonctionnelle des emplois adéquate à la priorisation des missions.

Recommandation n° 6 : compte tenu des réorganisations intervenues dans les prestations de délivrance des titres, dont les conditions d'accompagnement pour les communes et les usagers appellent une grande attention, achever de mettre en œuvre les ajustements d'emplois correspondants dans les sous-préfectures.

Recommandation n° 7 : veiller à ce que les moyens d'un traitement irréprochable des demandes de titres étrangers soient réunis.

Recommandation n° 8 : centraliser le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sans sacrifier la possibilité d'un dialogue entre l'administration et les collectivités auteurs des actes soumis à contrôle.

Recommandation n° 9 : développer les fonctions de conseil et, en particulier, garantir l'accès des sous-préfets aux plates-formes d'appui et d'expertise en phase de constitution.

Recommandation n° 10 : réinstaurer des capacités d'ingénierie territoriale au plus près des collectivités dépourvues de moyens propres suffisants.

Recommandation n° 11 : veiller à maintenir un effort suffisant d'entretien des immeubles occupés par les sous-préfectures tout en recherchant les moyens de mieux tirer parti des surfaces libérées par la réduction des emplois du réseau.

Recommandation n° 12 : avant de généraliser le déploiement des MSAP et des « Maisons de l'État », réaliser une évaluation de ces unités en profitant de l'élaboration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services.

Recommandation n° 13 : veiller à ce que la réorganisation de l'administration territoriale de l'État s'accompagne d'un maintien de l'autorité des préfets de département sur les services.

Recommandation n° 14 : formaliser systématiquement les relations entre le préfet de département et les sous-préfets d'arrondissement dans le cadre de lettres de mission assorties d'une garantie d'accès aux services de la préfecture

Recommandation n° 15 : renforcer par tous les moyens adéquats la capacité des sous-préfets de mobiliser les services de l'État nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Recommandation n° 16 : systématiser les délégations préfectorales et la mise à disposition des services de l'État en tant que de besoin et prévoir des délégations de crédits adaptées aux objectifs assignés aux sous-préfets.

Recommandation n° 17 : adapter la structure catégorielle des emplois des sous-préfectures à l'ambition de les transformer en « sous-préfectures nouvelle génération ». À cet effet, investir dans des plans de formation pour que le repyramidage des emplois corresponde à des gains réels de compétence.

Recommandation n° 18 : modifier la carte des arrondissements dans le sens de la création d'arrondissements élargis pouvant comporter chacun plusieurs sous-préfectures afin d'instaurer un cadre permettant de concilier les missions d'un État généraliste de la proximité et spécialiste des projets et missions, en profitant de ressources mieux mutualisées.

Mesdames, Messieurs,

Ce n'est pas la première fois que la commission des finances du Sénat consacre son attention aux services d'administration générale du ministère de l'intérieur déployés sur le territoire.

Avec le présent rapport, c'est une réflexion sur l'échelon le plus « territorialisé », celui des sous-préfectures, que votre commission des finances propose au Sénat.

Elle ne part pas de rien.

Sur présentation de notre collègue Michèle André, alors rapporteure spéciale de la mission AGTE, la commission des finances du Sénat a publié, le 17 juillet 2014, un rapport intitulé « *La marche en avant de l'administration préfectorale* »¹, dans lequel figuraient neuf recommandations concernant directement ou plus indirectement les sous-préfectures.

Extraits des recommandations du rapport
« *La marche en avant de l'administration préfectorale* »

Recommandation n° 11 : tirer les conséquences sur l'administration préfectorale de la réforme en cours de la gouvernance territoriale et notamment de la montée en puissance des régions.

Recommandation n° 12 : préserver le **sous-préfet** comme « **porte d'entrée** » du réseau des services de l'État.

Recommandation n° 13 : afin de satisfaire la recommandation précédente, **doter les sous-préfectures en cadres** qui seront la « ressource » **pour accompagner les projets locaux**.

Recommandation n° 14 : homogénéiser les activités de guichet des sous-préfectures afin de rétablir de la lisibilité pour l'usager.

... **La révision de la carte sous-préfectorale** :

Recommandation n° 15 : fonder une **révision de la carte des sous-préfectures sur des critères objectifs** : spécificités des zones de montagne ou rurales, temps d'éloignement des usagers par rapport aux services de l'État...

Recommandation n° 16 : établir une méthode basée sur la concertation la plus large possible.

Recommandation n° 17 : gager la révision du format de la carte sous-préfectorale sur des contreparties pour les territoires concernés.

¹ Rapport d'information n° 753 du 17 juillet 2014 (2013-2014). Mme Michèle André. Commission des finances du Sénat.

Recommandation n° 18 : prévoir un accompagnement social pour les personnels touchés par ce mouvement.

Recommandation n° 19 : confier au niveau déconcentré la gestion des commissions administratives paritaires (CAP) pour les agents de catégorie B et C, afin de favoriser la mobilité des personnels et l'optimisation de la gestion des ressources humaines au sein de l'État déconcentré.

Ces recommandations conservent tout leur écho dans le contexte encore mouvant des révisions annoncées quant au rôle et au déploiement de l'État au plus près de tous les Français.

Ce contexte est encore marqué par des **ambiguïtés** qu'il importe de présenter afin d'en dégager les lignes de force dans le but de dépasser un certain nombre d'apories.

Celles-ci font obstacle à la définition d'orientations pour des « **sous-préfectures, nouvelle génération** », modernisation qu'il convient d'approfondir afin que l'État territorial retrouve sa pleine justification à son niveau le plus local.

La conviction de votre **rapporteur spécial** est bien que, plus que jamais, dans le contexte où la virtualisation promise par le numérique doit être une chance et non un alibi, **l'État doit connaître ses territoires et ses territoires doivent connaître l'État.**

Le réseau des sous-préfectures a longtemps été dans une situation de restructuration rampante dont il n'est pas tout à fait sorti.

La redéfinition des missions des sous-préfectures oscille, à l'image de celles des préfectures de département, dans l'orbite desquelles elles évoluent, entre ambitions et résignations.

Au cours des dix dernières années, des retouches au fil de l'eau ont conduit à altérer le sens et les moyens du réseau préfectoral et, particulièrement, des sous-préfectures d'arrondissement.

Les masses budgétaires en témoignent.

La **loi de finances pour 2017** a ouvert **1 690,7 millions d'euros** de crédits de paiement au titre du programme 307 « **Administration territoriale de l'État** ».

Les crédits d'Administration territoriale (évolution de 2007 à 2017)

(en niveau)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Total
01 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	165 478 918			165 478 918
02 - Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	676 811 189	10 020 178		686 831 367
03 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	150 016 970			150 016 970
04 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	511 271 389	8 755 403	3 075 115	523 101 907
05 - Animation et soutien du réseau	6 909 526	112 450 974	45 947 875	165 308 375
Total	1 510 487 992	131 226 555	49 022 990	1 690 737 537

Ces crédits représentent un peu plus de la moitié d'un millième du PIB anticipé pour 2017 (0,00063 point de PIB exactement).

Dix ans plus tôt, leur poids était déjà inférieur à un millième du PIB d'alors mais il était supérieur de 0,00020 point de PIB (0,00083 point de PIB) au niveau relatif prévu pour l'année en cours.

Ainsi, **malgré l'augmentation des crédits ouverts en loi de finances, qui a atteint 77,4 millions d'euros en dix ans** (soit un accroissement de 4,8 %), la **gestion des moyens** consacrés à l'administration territoriale générale de l'État a permis, en allégeant son prélèvement sur le PIB, de **dégager des économies** dont les « petites différences » mentionnées ici ne rendent pas parfaitement compte.

En supposant inchangé le prélèvement effectué par le programme 307 par rapport à 2007, ce sont plus de 200 millions d'euros supplémentaires (207,4 millions d'euros) qu'il faudrait financer aujourd'hui pour assurer les missions du réseau préfectoral.

Il vaut d'être observé que **ces évolutions sont intervenues dans le cadre d'un déploiement territorial** de ce réseau à **peu près inchangé**. À quelques unités près, il existe en 2017 autant d'unités de l'administration générale de l'État dans les territoires qu'en 2007.

L'ajustement s'est fait sur les emplois du réseau et sur les dépenses des autres titres budgétaires, principalement les **dépenses de fonctionnement**.

Les premiers ont été réduits de 3 431 unités, soit une baisse de 12 % entre 2007 et 2017.

Quant aux dépenses autres que de personnel, elles ont rétrogradé, de date à date, de 35 % pour une économie de 106,7 millions d'euros.

De ce fait, le plan de charge du réseau a évolué avec, en général, le retrait, en plus ou moins bon ordre, d'un certain nombre de missions, restructurées progressivement vers plus de sélectivité (le contrôle de légalité), plus de centralisation (la délivrance des titres) ou dans le cadre de transfert à d'autres entités publiques ou privées (la délivrance des titres encore).

Dans le même temps, **l'affirmation de nouvelles priorités n'a pas été suivie des effets tangibles qu'on aurait pu souhaiter** dans un contexte très évolutif, qu'il s'agisse de celui de l'organisation territoriale des services publics ou de la France décentralisée.

La **structure des crédits** consacrés à l'administration territoriale, et son évolution depuis 2007, en portent témoignage.

Structure par action des crédits d'Administration territoriale

(en %)

	2007	2017	Écart 2017/2007
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	12	9,8	- 2,2
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	38,3	40,6	+ 2,4
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	11,5	8,9	- 2,6
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	26	30,9	+ 4,9
Soutien et animation du réseau des préfectures (libellé modifié)	12,4	9,8	- 2,6
Total	100	100	0

Dans ce contexte de crise de la vocation et des moyens de l'administration territoriale, il faut encore faire ressortir une forme d'inertie spatiale du réseau dans une France territoriale en forte évolution.

Il convient ainsi de s'orienter vers des « sous-préfecture nouvelle génération » en meilleure adéquation avec la nouvelle géographie de la France décentralisée et déconcentrée et avec les attentes des Français, et mieux à même de relever les défis d'une action publique plus efficace.

PREMIÈRE PARTIE LA QUÊTE DU SENS

Il est utile et éclairant de prendre un peu de recul pour apprécier la généalogie du « problème sous-préfectoral » dans l'organisation territoriale de l'administration générale de l'État tel qu'il se pose aujourd'hui.

Dans ce domaine, ces dernières années ont été marquées par un courant permanent d'analyses, de propositions, plus rarement de décisions, aux prolongements incertains, lesquelles, malgré leur dimension souvent incantatoire, méritent un retour.

Même si l'on n'a souvent pas fait ce qu'on a dit (cette confrontation entre les annonces et les réalisations est l'un des objectifs du présent rapport), et pas dit ce qu'on a fait, le discours sur l'échelon sous-préfectoral, qu'il est justifié de replacer dans le contexte plus large de l'administration territoriale de l'État, n'a pas été tout à fait stérile.

Il a permis d'envisager un renouveau ouvrant, au moins dans les représentations, sur une rupture avec le déclin du sens même de la présence de l'État au niveau de l'arrondissement.

Du point de vue de la robustesse de cette rénovation, **des lignes de force se dégagent mais, également, des hésitations, des ambiguïtés**, dont l'identification est utile pour comprendre en quoi la « réforme permanente » des sous-préfectures, illustratrice de celle de l'organisation administrative de l'État dans les territoires, et le **projet central d'en assurer la transformation en des administrations de mission**, semblent vouées à se heurter au principe de réalité.

Cette analyse préalable doit avoir pour résultat de préciser les termes des choix publics que justifie la situation du réseau des sous-préfectures alors même que **l'architecture politique et administrative de la France** a connu, concomitamment aux travaux évoqués, **des évolutions importantes** dont les prolongements, encore à venir, ne sauraient être ignorés dans la détermination des options envisageables.

I. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE FLORAISON DE PROJETS, UNE DOCTRINE D'EMPLOI HÉSITANTE

La réforme de l'État dans les territoires a fait l'objet de multiples contributions ces dernières années, les unes portant sur un ensemble de services dépassant le cadre du seul réseau préfectoral, les autres spécifiquement consacrées à celui-ci.

L'analyse des contenus et des propositions auxquels ces travaux ont donné lieu débouche sur le constat du maintien d'antinomies dans un paysage où le besoin de réformes est une conclusion récurrente.

On y retrouve les débats qui traversent depuis toujours la conception même de la déconcentration administrative.

L'ambition modernisatrice à laquelle **votre rapporteur spécial souscrit** ne doit pourtant pas conduire à répliquer les travers habituels qu'elle emprunte trop souvent : le désengagement des missions traditionnelles dont la justification ne doit pas être perdue de vue pour des missions nouvelles idéales mais qui ne doivent pas négliger le principe de réalité ; l'affirmation vide de priorités aussi multiples que contradictoires ; la reconduction de schémas uniformes inadéquats aux réalités d'un local d'autant plus consacré dans les discours qu'il est relégué dans les faits et, en particulier, dans la détermination et la conduite des politiques publiques à commencer par le processus de réorganisation administrative.

Les sous-préfectures d'arrondissement en tant qu'échelons les plus infimes et les plus ancrés dans les territoires courent le risque particulier de devoir supporter les ambiguïtés d'un État qui doit clarifier sa vocation et les modalités pratiques de ses interventions dans une réalité territoriale et locale qui reste à consacrer.

A. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES, OU LA MARCHE DE LA COMITOLOGIE

1. Les travaux du comité interministériel de modernisation de l'action publique

Le **comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013** comportait un important volet consacré au rôle de l'administration territoriale de l'État.

Quatorze décisions (exposées ci-dessous dans les termes du comité) susceptibles de connaître des prolongements sur l'action publique dans les territoires avaient été prises.

Les **objectifs** affichés touchaient à plusieurs dimensions de la problématique de l'administration territoriale de l'État :

- **l'efficacité** dans **l'exécution des missions** et la **coordination interministérielle** ;

- **le pilotage et l'autonomie de l'administration déconcentrée** ;

- **l'organisation territoriale** ;

- la question spécifique de la **présence de l'État au niveau infradépartemental**, au cœur des préoccupations du présent rapport ;

- l'égalité d'accès aux services publics sur le territoire.

Votre **rapporteur spécial** souligne d'emblée que, globalement, hormis pour l'échelon régional, **le réseau préfectoral a été le grand absent des travaux du CIMAP sur l'organisation territoriale de l'État.**

Le rôle d'animateur des **préfets de région a été reconnu**, notamment à travers l'attribution de compétences de gestion mais aussi de concepteur de l'offre de services publics.

Cette option pouvait être analysée comme ambivalente pour les autres échelons, le département et l'arrondissement, d'autant que **le CIMAP s'était attaché à promouvoir une série de formules**, les Maisons de l'État et les Maisons de services au public, susceptibles d'être **vues comme des alternatives aux modalités traditionnelles de déploiement de l'État**, du moins pour le niveau infradépartemental.

Le rappel des décisions alors arrêtées n'en présente pas moins un certain intérêt dans le cadre du présent rapport, en particulier pour le témoignage des difficultés identifiées comme pesant particulièrement sur l'organisation territoriale de l'État.

Au vrai, celles-ci avaient été largement inventoriées par la Cour des comptes dans son rapport sur l'organisation territoriale de l'État dont les recommandations, pour certaines discutables, sont présentées dans l'encadré ci-dessous.¹

Recommandations

1 - Clarifier et simplifier les compétences entre l'État et les collectivités locales

1-1 Mettre fin aux chevauchements de compétences dans les domaines ayant fait l'objet de lois de décentralisation : enfance, personnes âgées dépendantes, handicap, formation professionnelle ;

1-2 Préciser les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales dans trois domaines à compétences partagées : action culturelle, sport, tourisme ;

1-3 Distinguer clairement le rôle de l'État et celui des collectivités locales dans la gestion des politiques de cohésion sociale et de la ville ;

1-4 Simplifier la gestion de la formation des demandeurs d'emploi, en l'unifiant autour de Pôle emploi.

2 - Renforcer l'échelon régional comme pivot de l'organisation territoriale de l'État

2-1 Reconnaître un véritable pouvoir hiérarchique des préfets de région sur les préfets de département ;

¹ Rapport thématique. Cour des comptes. Juillet 2013 « L'organisation territoriale de l'État ».

2-2 Donner aux DRFiP autorité pour le pilotage, l'animation et la gestion du réseau de la DGFiP dans leur région, dans le respect de la responsabilité des comptables ;

2-3 Pour harmoniser, autant que possible, les circonscriptions des administrations déconcentrées sur la base de la circonscription régionale :

- fixer pour objectif que les ressorts de cour d'appel coïncident avec le périmètre d'une région, et dans certains cas, avec celui de deux régions regroupées ;

- calquer les circonscriptions de la police judiciaire sur le ressort des cours d'appel, en tenant compte des spécificités de l'Île-de-France ;

- rapprocher les régions douanières des régions de droit commun.

2-4 Unifier à ce niveau la gestion des ressources humaines des directions régionales et des directions départementales interministérielles ;

2-5 Faire de la région le pivot de la mutualisation des fonctions support et de la mise à disposition des compétences métiers ;

2-6 Engager un programme de formation des agents des services déconcentrés, tout au long de la vie, sous l'autorité des plateformes régionales des ressources humaines ;

2-7 Distinguer les fonctions d'animation, confiées au SGAR, et les fonctions de coordination des mutualisations, confiées au secrétaire général de la préfecture de région.

3 - Restructurer l'échelon départemental

3-1 Fusionner dans les départements chefs-lieux de région, directions régionales et départementales ;

3-2 Regrouper, dans les départements à forts problèmes urbains, dans une seule structure l'ensemble des personnels et des moyens consacrés à la politique de la ville (logement et cohésion sociale) ;

3-3 Intégrer les agents « cohésion sociale » des DDCSPP dans les services des préfectures ;

3-4 Organiser les contrôles en matière vétérinaire et de concurrence, consommation et répression des fraudes en unités territoriales, en les inter-départementalisant pour les départements à faibles effectifs, et examiner cette possibilité pour ceux en matière de sport ;

3-5 Réduire le nombre des sous-préfectures ;

3-6 Poursuivre la réduction du nombre des tribunaux de commerce sur une base départementale ou bi-départementale, en concentrant les affaires les plus importantes sur un nombre restreint d'entre eux.

4 - Organiser l'échelon suprarégional

4-1 Harmoniser les périmètres des interrégions existantes (douane, police judiciaire, DGFiP) avec celui des zones de défense ;

4-2 Renforcer les fonctions de l'échelon suprarégional de la DGFIP ; pour le contrôle de légalité et pour les services de contrôle qui n'en disposent pas encore (consommation et répression des fraudes, contrôle vétérinaire), créer des échelons suprarégionaux ;

4-3 Organiser au niveau interrégional les mutualisations de certaines fonctions support et l'appui aux services déconcentrés.

5 - Adapter la présence territoriale de l'État à l'échelon infra-départemental

5-1 De manière générale, adapter l'organisation des services de l'État à la réalité des territoires, des collectivités et établissements locaux de coopération intercommunale qui les structurent ;

5-2 Reprendre l'adaptation, aujourd'hui fortement ralentie, du réseau territorial de la DGFIP ;

5-3 Renforcer la présence de Pôle emploi dans les quartiers urbains sensibles et adapter la carte des antennes à l'évolution de la demande d'emploi¹⁸⁷.

6 - Renforcer le pilotage stratégique des services et des opérateurs

6-1 Unifier le pilotage central lorsqu'interviennent, dans une même politique publique, des services territoriaux d'une agence et des services déconcentrés (notamment ADEME et DREAL) ;

6-2 Créer des comités nationaux de pilotage lorsque des directions régionales concourant à une même politique publique dépendent de plusieurs structures centrales ;

6-3 Assurer, dans le pilotage national des ARS, la prise en compte des sujets de sécurité sanitaire traités par les agences et les divers ministères concernés et affirmer son rôle dans la gestion du risque y compris à l'égard de l'assurance maladie ;

6-4 Organiser le pilotage des délégués régionaux à la recherche et à la technologie.

7 - Moderniser et simplifier la gestion des ressources humaines

Pour permettre une anticipation de la gestion et des besoins :

7-1 Diffuser aux services les plafonds d'emplois découlant du budget triennal ;

7-2 Mettre en œuvre une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ;

Pour faciliter la mobilité des agents :

7-3 Définir des modalités de gestion des ressources humaines permettant de pourvoir les postes dans les zones peu attractives ;

7-4 Accroître la place du critère de mobilité dans la construction des régimes indemnitaires et dans le déroulement des carrières ;

7-5 Créer une filière administrative interministérielle et, dans les autres domaines, alléger la gestion statutaire par la réduction du nombre de corps ;

7-6 Fixer un objectif rapproché et définir les moyens pour la résorption des sureffectifs et sous-effectifs.

8 - Accélérer le développement homogène des systèmes d'information et renforcer l'e-administration

8-1 Donner au secrétariat général du gouvernement (DISIC) les moyens d'exercer son rôle de pilotage en matière de systèmes d'information, visant à favoriser leur interopérabilité ;

8-2 Substituer aux démarches multi-services le système des plateformes Internet, partagées ou partenariales, pour améliorer et simplifier les services aux usagers ;

8-3 Développer toutes les formes de communication numérique comme nouveau moyen de proximité et de simplification des échanges (toutes les attestations administratives).

9 - Simplifier la gestion financière et comptable des services déconcentrés et faciliter la connaissance territoriale des interventions de l'État

9-1 Diminuer le nombre de budgets opérationnels de programme gérés par les services déconcentrés ;

9-2 Créer un programme « conduite des politiques territoriales de l'État ».

Nombre des éléments du relevé de décisions du CIMAP présentent des points de convergence avec les recommandations du rapport de la Cour des comptes.

• Au titre de **l'amélioration de l'efficacité du travail gouvernemental** et de la **coordination interministérielle de l'État**, le CIMAP avait adopté **trois décisions** concernant la **définition de projets de service public** prioritairement définis **pour les services placés sous l'autorité des préfets**, un allègement des outils de pilotage destinés à « faciliter la vie » des services déconcentrés et la **restauration d'articulations efficaces entre le niveau national et le niveau déconcentré**.

Décision n° 27 : *Le Gouvernement décide de définir des engagements de projet et de service public pour clarifier les missions et les priorités des services de l'État et mieux répondre aux besoins des bénéficiaires de son action.*

Sous l'égide du Premier ministre, un travail interministériel associant les administrations centrales et l'administration territoriale permettra avant la fin 2013 de définir ces engagements.

Le choix de ces priorités, déterminées après un dialogue avec les agents et leurs représentants, sera présenté aux associations d'élus et d'usagers. Ce dispositif sera mis en place à compter du 1^{er} janvier 2014 sur la base suivante :

- des priorités interministérielles seront arrêtées par le Premier ministre notamment dans les domaines de l'emploi, de la jeunesse ou de la sécurité ;

- chaque ministre proposera les engagements de service sur son champ de compétences ;

- chaque préfet de région proposera un ou deux engagements tenant compte des enjeux particuliers du territoire concerné.

Ces engagements de service public seront prioritairement définis pour les services placés sous l'autorité des préfets.

Décision n° 28 : *La mise en place des **engagements de projet et de service public** s'accompagnera d'une **remise à plat et d'un allègement des outils de pilotage et des tableaux de compte-rendu** développés par les administrations centrales et les directions régionales de manière à infléchir singulièrement la charge imposée aux services déconcentrés.*

*La **réduction du nombre de circulaires** décidée par le Premier ministre (**décision n° 25**) contribuera également à cet allègement.*

*En outre, une **articulation de ces engagements sera recherchée avec les objectifs des projets annuels de performances (PAP)** associés aux programmes budgétaires.*

Ce travail d'expertise, de simplification et de rationalisation du « reporting » sera confié à une mission inter-inspections (IGF, IGAS, CGEDD, IGA) qui devra rendre ses conclusions pour novembre 2013.

Décision n° 29 : *Le Gouvernement engage un travail interministériel destiné, en s'appuyant notamment sur les secrétaires généraux des ministères, à **restaurer une articulation efficace entre le niveau national et le niveau déconcentré** et à assurer une plus grande fluidité des échanges entre le niveau régional et départemental.*

Le secrétaire général du Gouvernement est chargé de piloter ces travaux avec l'appui du SGMAP et de formuler des propositions avant la fin novembre 2013.

Votre **rapporteur spécial** souligne comme particulièrement significative l'identification par le CIMAP d'un double besoin :

*- d'une part, de **détermination du sens du déploiement de l'État dans les territoires**, en lien avec la **problématique de l'offre de services publics**, vue comme s'adressant à la diversité des parties prenantes locales ;*

- d'autre part, d'une **plus grande cohérence entre les différents niveaux de l'État**, central, régional et départemental, dans un **contexte d'affichage d'une ambition de modernisation de la gestion publique**.

• Au titre de la **modernisation du pilotage de l'administration déconcentrée** et de la **restauration de ses marges de manœuvre**, **trois décisions** avaient été adoptées.

Décision n° 30 : *Afin de rénover le dialogue de gestion et d'affirmer le choix de la déconcentration et de l'inter-ministériarité, les **préfets de région seront désignés responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité.***

Décision n° 31 : *Dès que les enveloppes budgétaires arbitrées par le Premier ministre seront connues, le **dialogue de gestion** de l'automne sera préparé en amont avec les préfets de région, dès le mois de juillet, c'est-à-dire au moment où la répartition des emplois et des moyens entre administration centrale et services déconcentrés peut encore évoluer. Une expérimentation sera lancée dans trois régions métropolitaines (Bretagne, Aquitaine, Rhône-Alpes) et deux régions d'outre-mer (La Réunion et la Martinique) dès l'été 2013 pour une généralisation en 2014.*

Décision n° 32 : *La **simplification de la cartographie des programmes, des BOP et des unités opérationnelles (UO)** sera activement poursuivie.*

*Le ministre chargé du budget formulera des propositions dans ce sens avant la fin novembre 2013. Il fera également des propositions, dans le même calendrier, pour **lutter contre le « fléchage » des crédits par les administrations centrales** et donner plus de visibilité aux échelons déconcentrés sur les moyens qui leurs sont alloués au cours d'une année.*

Pour l'essentiel, les décisions annoncées visaient à garantir et développer le rôle des **préfets de région dans la gestion des moyens, en particulier des moyens budgétaires**, à travers l'attribution d'une **responsabilité de gestion des BOP** et d'une réflexion sur des **mesures tendant à éviter qu'à travers la rigidification des gestions budgétaires** (le « fléchage ») **par les administrations centrales**, celles-ci ne préemptent en fait toutes les marges de manœuvre que peut requérir la prise en compte des situations locales.

Il s'agissait aussi de permettre aux **préfets de région** d'influencer la répartition des moyens et emplois entre administrations centrales et services déconcentrés.

- Pour ce qui concerne l'organisation territoriale, un engagement de stabilité avait été pris. Il était recouvert par cinq décisions.

Décision n° 33 : *Le Gouvernement n'engage pas de nouvelle réorganisation, et assure la stabilité des services existants (départementaux et régionaux) pour concentrer les énergies sur la modernisation du pilotage et l'amélioration concrète du fonctionnement de l'administration déconcentrée.*

La nécessité d'une présence durable des services de l'État dans les départements est réaffirmée.

Décision n° 34 : *Dans certains domaines de politiques publiques, qui exigent des compétences rares, il est nécessaire de rechercher des coordinations géographiques plus larges créant les conditions d'un exercice interdépartemental des compétences.*

À cet égard, les textes législatifs et réglementaires qui font obstacle à cet objectif seront adaptés pour faciliter, en toute sécurité juridique, ces évolutions. Étant donné la situation des effectifs de certaines directions départementales interministérielles, une meilleure mutualisation des compétences et des effectifs et un dispositif de pilotage plus efficace doivent être mis en place. Il s'agit de mieux organiser la mise en œuvre des missions dans un cadre régional et interdépartemental.

Il convient en particulier de répondre aux contraintes spécifiques aux missions de contrôle et de protection des consommateurs. Le ministre de l'économie et des finances proposera des mesures permettant de concilier l'exercice des missions de contrôle au niveau départemental avec une coordination régionale des compétences spécialisées.

Décision n° 35 : *La répartition des effectifs sera réalisée de manière équitable et différenciée entre les échelons centraux, régionaux et départementaux, en préservant les services départementaux.*

Le secrétaire général du Gouvernement, avec l'appui du SGMAP, assurera un suivi de l'évolution des effectifs, selon leur niveau d'affectation administrative, et un point d'étape sera réalisé, chaque année, à l'occasion du CIMAP.

Décision n° 36 : *Dans le cadre de ces orientations, une concertation sera engagée dès septembre avec les fédérations de fonctionnaires sur les conditions de leur mise en œuvre et les modalités d'amélioration des conditions de travail des agents concernés.*

S'agissant plus particulièrement des directions départementales interministérielles, le comité technique des DDI sera étroitement associé à ces travaux.

Décision n° 37 : *Le Gouvernement, en concertation avec les représentants des personnels, engagera à l'automne les travaux nécessaires pour favoriser le rapprochement des prestations d'action sociale et des régimes indemnitaires servis aux agents appartenant aux corps mobilisés dans les directions départementales interministérielles.*

Votre **rapporteur spécial** veut mettre en relief une forme **d'ambiguïté des engagements** recouverts par les décisions annoncées au titre de l'organisation territoriale.

Certes, un engagement de pause dans la restructuration des services de l'État par échelon territorial d'administration était affirmé.

Toutefois, ces décisions, dans lesquelles la préservation des services départementaux était lourdement soulignée dans un contexte d'incertitudes sur le devenir de l'échelon départemental (du fait des tendances « régionalistes » des réformes administratives), pouvaient être vues comme susceptibles de faire le lit de modalités de déconcentration administrative pouvant affecter les moyens des services déconcentrés dans les départements.

La visée d'un échelon interdépartemental d'exercice des compétences était clairement actée.

Par ailleurs, par l'affirmation d'un objectif de meilleure coordination interdépartementale mais aussi au sein des services déconcentrés dans les départements, qui devait susciter une série d'adaptations, réglementaires et statutaires (l'harmonisation des conditions sociales et indemnitaires des agents opérant dans les DDI, par exemple) se trouvait une fois encore programmée la résolution du lancinant problème posé par la multiplicité des statuts ministériels et catégoriels, qui font obstacle à la gestion des personnels de l'État.

• Quant à la **garantie de la continuité de la présence de l'État au niveau infra-départemental**, elle faisait l'objet d'une décision.

Décision n° 38 : *Un cadre national d'action sera déterminé, sous forme de cahier des charges, entre les ministères de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'égalité des territoires et du logement et de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, afin de convenir des modalités de regroupement des services infra-départementaux au sein de « Maisons de l'État ». Les préfets de département, en coordination avec les directeurs départementaux des finances publiques, élaboreront un plan d'action organisant les sites de regroupement lorsqu'ils ont identifié des territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'État.*

En bref, **l'engagement du maintien de la présence de l'État au niveau infradépartemental** était tout entier recouvert par la relance des « Maisons de l'État » autour de quelques services publics gérés par les

ministères de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'égalité des territoires et du logement et de la réforme de l'État.

- Les préfets de département et les DDFIP avaient reçu la mission d'élaborer des plans territoriaux afin de commencer à traduire concrètement cet élan.

En revanche, il vaut d'être relevé que **nulle mention du réseau des sous-préfectures n'était faite dans le relevé de conclusions du CIMAP**, ce qui conduisait à s'interroger sur leur avenir.

Enfin, **l'objectif d'égalité d'accès aux services publics** sur tout le territoire avait donné lieu à **deux décisions**.

Décision n° 39 : *Dans le cadre de la mission d'élaboration de la stratégie gouvernementale d'accès aux services publics et au public confiée à la ministre de l'égalité des territoires et du logement le 1^{er} octobre 2012, une concertation sera menée...*

*Cette concertation s'articulera autour de deux volets : **la construction d'une offre de service au plus près des territoires conjuguant la présence physique de proximité avec les nouvelles fonctionnalités offertes par les ressources numériques et le développement des espaces mutualisés de service public et au public.***

*La démarche expérimentale « + de service au public » sera consolidée (mise en place d'un fonds de développement, d'une marque unique, d'une animation nationale, inclusion des services de l'État à titre expérimental) et généralisée (le **nombre de lieux d'implantation des espaces mutualisés passera de l'ordre de 300 lieux à 1 000**).*

Cette décision renvoyait à la perspective d'un essor du déploiement des **Maisons de services au public** (voir *infra*) mais aussi d'un développement des procédures dématérialisées dans les relations entre les services de l'État et les usagers.

Décision n° 40 : *Un commissariat général à l'égalité des territoires sera créé début 2014. Dans le prolongement du rapport Wahl sur l'égalité des territoires et suivant les préconisations de la mission inter-inspections sur le rapprochement entre l'agence nationale de la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), il regroupera la délégation à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (DATAR), le SGCIV et l'ACSé.*

Il sera placé sous l'autorité du Premier ministre et sera mis à disposition de la ministre de l'égalité des territoires et du logement et du ministre délégué chargé de la ville. Les ministres concernés par la nouvelle génération de contrats de plan État-région pourront également faire appel au Commissariat général. Il comprendra un pôle dédié à la politique de la ville bien identifié, résultant de la fusion entre l'ACSé et le SG-CIV, et dirigé par un commissaire délégué, établira un lien avec le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, et tiendra compte des conclusions des travaux lancés pour refonder la politique d'intégration. Une mission de préfiguration sera lancée prochainement pour élaborer un projet de service pour le futur CGET en concertation avec les agents.

2. La « revue des missions de l'État »

Dans le prolongement du processus permanent de redéfinition des missions de « l'État territorial », une **revue des missions de l'État** a été réalisée **en 2014**.

a) *Une série d'engagements pour le moins généraux...*

Elle a donné lieu à la publication « d'engagements » sous le timbre du secrétariat d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification en juillet 2015.

Articulés autour de **huit priorités**, ces engagements ont été déclinés en **quarante-cinq mesures**.

Par définition, chacune d'elles était susceptible d'exercer une influence sur les missions des services territoriaux du ministère de l'intérieur chargés de l'administration générale. Cependant, dans de nombreux cas, il s'agissait d'une influence manifestement très indirecte. Plus rares étaient les situations où les mesures annoncées recelaient un impact direct et évident sur ces services.

Au demeurant, **la formulation très vague des dites « mesures » invitait à s'interroger sur leur qualification**.

Plutôt qu'à des mesures *stricto sensu* les annonces exposées correspondaient à des **orientations générales aux prolongements très incertains**.

Sous ces réserves, **trois domaines apparaissaient particulièrement en rapport avec l'évolution des missions du réseau déconcentré du ministère de l'intérieur**.

Il s'agit du champ de **l'amélioration et de la simplification des prestations rendues aux usagers**, de celui visant un **nouvel équilibre entre les fonctions de contrôle et de conseil aux collectivités territoriales** et, enfin, de **l'amélioration des missions de contrôle des entreprises** par les services de l'État.

D'autres orientations pouvaient toutefois être interprétées comme préfigurant des évolutions touchant les conditions d'exercice des missions des préfets et sous-préfets.

- En ce qui concerne **la priorité 1 « Améliorer et simplifier les prestations rendues aux usagers »**, les actions prévues prolongeaient l'ambition de **moderniser la délivrance des titres** (cartes nationales d'identité, passeports, permis de conduire et certificats d'immatriculation) à travers sa dématérialisation, la mise en place de plateformes spécialisées et le recours à des tiers de confiance. De façon plus générale, la numérisation des administrations et de leurs relations avec leurs usagers inspirait cette priorité. Elle devait passer également par le transfert aux organismes

consulaires (chambres de métier et de l'artisanat et chambres de commerce et d'industrie) d'un certain nombre de tâches : organisation des examens de taxis, délivrance du titre de maître-restaurateur.

- La **priorité 2** concernait **l'équilibre entre les missions de contrôle et de conseil aux collectivités territoriales**.

La mesure 8 annonçait la dématérialisation des actes soumis à transmission et, **pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, la systématisation de la transmission dématérialisée des actes** soumis à contrôle.

Un **allègement des contrôles** sur les actes de **certaines collectivités engagées dans des processus d'autocontrôle** était annoncé (mesure 9).

De même, la mesure 10 annonçait la réduction par bloc homogène des actes transmissibles.

S'agissant de la mission de **conseil**, son renforcement était envisagé à travers la mise en place par les préfetures de **structures de conseil juridique de référence particulièrement destinées aux petites collectivités**. Enfin, la transparence en ce qui concerne les concours financiers de l'État devait progresser dans le cadre du « partenariat pour un Gouvernement ouvert- PGO » rejoint par la France en avril 2015.

- Pour ce qui est de la **priorité 3** « *Amélioration des contrôles sur les entreprises par les services de l'État* », elle couvrait principalement le monde agricole. Les préfets, qui ont une mission de coordination, étaient appelés à l'exercer dans le sens d'une réduction de la pression de contrôle sur les entreprises, un bilan annuel étant réalisé avec les organisations agricoles concernées.

- **D'autres « priorités »** comportaient des **annonces pouvant exercer des effets sur le réseau des préfetures et des sous-préfetures**.

Dans le domaine du **handicap**, le préfet désignerait un chef de file des services de l'État prenant part à la direction des maisons départementales des personnes handicapées.

En ce qui concerne les **projets de développement**, l'accent sur le **renforcement des compétences d'ingénierie de l'État** était accompagné de l'annonce de simplifications administratives (généralisation d'un processus de **certification unique de projet** susceptible de nécessiter une impulsion forte des services de préfecture et de sous-préfecture ; information systématique du préfet pour les appels à projets nationaux concernant les collectivités territoriales).

Enfin, **c'est dans le cadre de la priorité 7** « *Conforter le rôle des missions de l'État en matière d'économie et d'emploi* » **qu'intervenait l'unique mention des sous-préfets dans le document**.

Elle prenait place dans la « mesure » 31 dont l'intitulé éclairait assez sur la précision des engagements et leur vraie nature. Avec énoncé suivant : « *clarifier le rôle de l'État sur les territoires en matière économique* », force était de reconnaître une intention sans doute louable mais, pour le moins, non dénuée d'équivocité.

Quant à ses voies et moyens, il suffit de mentionner que s'agissant **des sous-préfets**, ceux-ci seraient impliqués dans **l'amélioration de l'organisation de la fonction de relais et d'appui des politiques nationales** appelée à être **accomplie** « *en lien avec les sous-préfets* ».

b) *...aux prolongements effectifs très limités*

Interrogé sur les suites réservées à la revue des missions de l'État dans son périmètre ministériel, le ministère de l'intérieur a fourni la réponse suivante (voir l'encadré ci-dessous) qui témoigne davantage de la continuité d'un processus de réforme qui, jusqu'à présent, s'était plutôt auto-entretenu qu'il n'avait débouché sur des modifications substantielles.

**Extrait de la réponse du ministère de l'intérieur
à la question de votre rapporteur spécial portant sur les
suites réservées à la revue des missions**

Douze mesures de la revue des missions impactent le champ de compétence du ministère de l'intérieur. Certaines sont d'ores et déjà effectives et notamment :

- la mise en ligne des données financières des collectivités locales ;

- le décret n° 2016-146 du 11 février 2016 relatif aux modalités de publication et de transmission, par voie écrite et par voie électronique, des actes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, rend obligatoire à l'horizon 2020 la transmission dématérialisée des actes au contrôle de légalité des communes de plus de 50 000 habitants, des départements, des régions et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Les autres mesures sont en cours de déploiement et seront pour certaines mises en œuvre dans le cadre du plan préfecture nouvelle génération (PPNG), notamment les trois mesures suivantes :

- la modernisation des missions de délivrance des titres ;

- la réduction par bloc homogène des actes transmissibles au titre du contrôle de légalité ;

- le renforcement et l'amélioration du conseil aux plus petites collectivités dans les domaines juridiques les plus complexes (diminuer le risque d'irrégularité des actes).

Par ailleurs, un certain nombre d'indications faisaient valoir :

- le développement du partage d'information dans le cadre des comités locaux de sécurité et prévention de la délinquance est en cours avec un nombre de communes croissant souscrivant l'engagement de conformité CNIL (les autorisant à procéder au traitement des données nominatives concernant les personnes faisant l'objet d'un suivi au titre de la prévention de la délinquance) ;

- le transfert aux SDIS de la gestion des concours et CAP des officiers sapeurs-pompiers catégorie B. Cette mesure sera effective lors du renouvellement des prochaines commissions administratives paritaires (CAP) en 2017 ;

- en matière de protection civile, l'accroissement de la capacité de résilience des populations face aux risques majeurs, pour en faire des acteurs de leur propre sécurité (campagne de communication, campagnes de sensibilisation dans le cadre de l'enseignement primaire et secondaire) ;

- la généralisation de la régionalisation des demandes de transports exceptionnels sera effective au 1^{er} janvier 2017 sur la base du retour de l'expérimentation effectuée avec succès dans l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais. Une instruction a été transmise le 22 juillet aux préfets en ce sens ;

- le transfert aux chambres des métiers et de l'artisanat de l'organisation des examens taxi et de la délivrance du certificat de capacité professionnelle de conducteur de taxi (CCPCT). Cette mesure sera effective début 2017.

Le bilan apparaît modeste au vu des prolongements qu'auraient pu recevoir certaines des ambitions formulées et, surtout, compte tenu des interrogations pendantes sur le sens de la présence de l'État dans les territoires.

Il témoigne davantage d'un retrait de l'État des territoires, à travers la déterritorialisation de certaines missions et l'externalisation d'autres compétences, profilées pour ajuster à la baisse les plans de charge des services, **que de la modernisation et a fortiori d'un nouvel élan donné aux missions de proximité de l'administration générale de l'État.**

B. LA REFORMULATION DE LA VOCATION DU RÉSEAU PRÉFECTORAL LUI-MÊME, D'UNE DIRECTIVE NATIONALE D'ORIENTATION DES PRÉFECTURES ET SOUS-PRÉFECTURES (DNO) L'AUTRE (2010-2015 ET 2016-2018) EN PASSANT PAR LE « PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION »

1. La DNO 2010-2015 ou l'idéal de l'administration de mission

La directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures et des sous-préfetures pour la période 2010-2015 qui présente un intérêt réel, portait, non sans certaines **ambiguïtés**, **l'idéal d'une** transformation ambitieuse des sous-préfetures devant aboutir à la constitution d'une **administration de mission** axée autour du dialogue avec les collectivités

territoriales, de la promotion des projets locaux et de la sécurité des populations dans une réorientation de leur plan de charge conduisant à délaissier les attributions les plus traditionnelles, non sans quelque flou, celles liées à l'accueil de guichet ou au contrôle de légalité.

L'encadré ci-dessous extrait de cette DNO résume ces orientations.

Vers une sous-préfecture « de mission »

Les évolutions mentionnées amènent à accélérer la transition, déjà engagée dans la précédente DNO, vers un **nouveau modèle de sous-préfecture, administration de mission** appuyant le sous-préfet dans ses attributions et fonctionnant en relation étroite avec le secrétaire général et le SGAR.

Ceci suppose un **resserrement des équipes**, un **accroissement de leurs compétences** en termes d'expertise juridique et de conduite de projet. Un effort de formation, de qualification et de repyramidage sera nécessaire. Le profil du poste de secrétaire général de sous-préfecture sera davantage orienté vers l'animation de politiques et de projets que sur des compétences strictement juridiques.

Quelle que soit l'**hétérogénéité des arrondissements**, de façon générale, le **sous-préfet aura la charge de suivre la vie institutionnelle locale**, de **conduire le dialogue avec les élus**, de **porter les projets de développement** territorial et durable, de **veiller à la sécurité des populations**.

Le **contrôle de légalité des actes des collectivités locales**, dont les **moyens** seront **regroupés au chef-lieu**, sera, conformément à la circulaire du 27 juillet 2009, organisé **en lien étroit avec les services concernés de la préfecture, sur lesquels le sous-préfet aura autorité fonctionnelle**.

Cette évolution de l'organisation et du rôle des sous-préfectures suppose un **accompagnement en matière de gestion des ressources humaines**. Tel est l'objet du plan de transformation RH qui porte une attention particulière :

- à la **requalification** des agents qui le souhaitent et le peuvent **vers les nouvelles missions** à assumer en sous-préfecture, au moyen de formations adaptées ;
- à la **mobilité fonctionnelle des agents** qui le souhaitent **vers les unités de Gendarmerie nationale et les services de Police nationale**, voire en collectivité locale.

Cela suppose des sous-préfets qu'ils s'impliquent personnellement dans cette démarche, en accordant une attention particulière à la situation de chaque agent concerné.

Le **maillage territorial actuel** des 240 sous-préfectures sera **largement maintenu**. Leur organisation pourra, toutefois, être adaptée lorsque les circonstances locales le justifient : **transformation en antenne de la préfecture chargée de la délivrance des titres**, notamment dans le domaine du droit des étrangers ; **jumelage de deux sous-préfectures**, un même sous-préfet assurant la représentation de l'État dans les deux arrondissements ; nomination de conseiller d'administration de l'Intérieur et de l'Outre-mer chargé des fonctions de sous-préfet d'arrondissement ; **modifications des limites d'arrondissements** ; etc.

Source : Directive nationale d'orientation des préfectures et des sous-préfectures 2010-2015

Le projet de faire des sous-préfectures des administrations de mission au service du développement local **animant les ressources de l'interministérialité** (fonction de coordination des services de l'État) et de **l'ingénierie de projet** (fonction d'ingénierie territoriale) se trouvait couplé avec une reconfiguration des sous-préfectures censée rompre avec le modèle de la préfecture pour se muer en une équipe d'appui à l'action de proximité du sous-préfet.

Dans ces conditions, était annoncée **une évolution radicale des activités des sous-préfectures**, la gestion de procédures et l'accueil du public devant être « *réduites au strict nécessaire afin de laisser place à l'accompagnement des acteurs locaux.* »

Par ailleurs, le **besoin de plus grande intégration des sous-préfectures avec les préfectures de département et de région** était clairement **reconnu**, les moyens évoqués pour y parvenir présentant la perspective de modifications non négligeables comme l'attribution de missions aux sous-préfets d'arrondissement, des rapprochements fonctionnels entre les services, l'organisation de coordinations avec les DDI/unités territoriales au niveau de l'arrondissement etc., mais demeurant cependant à l'état d'options sans contenu très précis.

La DNO 2010-2015 était colorée par une forme de « romantisme administratif », qui mérite d'être relevée pour son appel à l'émergence d'un sous-préfet héroïque capable de déplacer des montagnes.

Le **sous-préfet**, « *" assemblier " des politiques publiques à l'échelle de l'arrondissement, garant de leur cohérence et animateur de la transversalité de l'État sur le territoire, c'est à l'aune de son entregent, de sa capacité de mobilisation, de son énergie personnelle, de sa réactivité que se mesurera la réussite du sous-préfet* ».

Cet appel volontariste aux qualités personnelles de l'homme pouvait ressortir comme d'autant plus remarquable qu'il se trouvait accompagné d'une résignation certaine à des constats moins flatteurs. Il était ainsi observé que « *l'animation interministérielle sera un enjeu, d'autant plus essentiel que les services de l'État tendent dans un souci d'efficacité et de qualité à concentrer leurs équipes aux chefs-lieux de département et de région* », évolution apparemment jugée fatale mais à l'évidence difficilement compatible avec les assignations adressées aux sous-préfets.

Au demeurant, de la **fonction d'animateur**, vouée à rencontrer les obstacles inflexibles de la concentration des moyens à des échelons territoriaux sensiblement éloignés de celui de l'arrondissement, **la DNO passait bien vite à l'évocation d'une fonction, plus modeste mais plus réaliste, d'un sous-préfet médiateur**, en un glissement sémantique significatif des effets du principe de réalité sur un projet par ailleurs cohérent.

En cela, **la DNO pouvait apparaître nettement plus crédible, car plus réaliste**, comme lorsqu'elle abordait les missions exercées par le sous-préfet dans les domaines de la sécurité nationale, qu'il s'agisse de sécurité publique et de prévention de la délinquance.

Dans ce champ, il était question de représentation de l'État dans les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), de relations privilégiées avec les commandants de compagnie de gendarmerie et les responsables des circonscriptions de sécurité publique, de suivi de l'élaboration des plans de sécurité civile, d'information des populations, de sensibilisation et d'assistance auprès des élus locaux, de relais local en cas de crise, de direction des opérations de secours par délégation du préfet, etc.

Le nouveau positionnement du sous-préfet d'arrondissement

Le sous-préfet doit être en mesure de coordonner efficacement les services de l'État, de manière à **apporter aux usagers et partenaires de l'État les réponses qu'ils sont en droit d'attendre sur des sujets de plus en plus variés et complexes.**

Cela suppose une meilleure articulation entre :

- le sous-préfet et la préfecture de département : non seulement pour le contrôle de légalité, mais pour toutes les autres missions dont le sous-préfet est chargé (avec le cabinet pour la sécurité, le secrétaire général et son équipe rapprochée pour les actions interministérielles, le sous-préfet Ville ou le préfet délégué pour l'égalité des chances, etc.). Les missions départementales doivent être développées à bon escient (avec ancrage territorial et mandat clair). La lettre de mission du préfet sera systématisée ;

- le sous-préfet, les DDI, voire les directions régionales, dans la conduite de projets de développement local par exemple : cela pourra aussi impliquer l'organisation de permanences des services déconcentrés en sous-préfecture, d'autant plus judicieuses pour des services ne disposant généralement pas de relais infra-départemental, ou la création de pôle de compétences d'arrondissement réunissant les DDI et les UT à intervalles réguliers autour du sous-préfet pour passer en revue les projets de l'arrondissement et renforcer la déclinaison des politiques publiques dans une logique de complémentarité ;

- le sous-préfet et le SGAR, en ce qui concerne les missions régionales qui sont confiées aux sous-préfets, dans le cadre fixé par le préfet de département.

Cette réorganisation des rapports relatifs entre autorités de l'État accompagne nécessairement la réforme de l'administration territoriale. À défaut, cela priverait les interlocuteurs de l'État d'un partenaire efficace et de proximité.

L'évolution des missions et fonctions de la sous-préfecture

Les missions de production de titres et de contrôle des actes des collectivités sont amenées à décroître rapidement dans les sous-préfectures.

Parallèlement celles-ci devront **investir pleinement le champ des relations avec les collectivités locales**, qui réclameront d'elles un conseil expert et une appréciation en matière de rationalisation de l'intercommunalité, ainsi que de l'ingénierie de développement territorial.

S'agissant des titres, le cas de l'Île-de-France et, plus largement, des arrondissements urbains ou suburbains, pourra être distingué compte tenu de l'importance des flux à traiter, en particulier pour l'accueil des étrangers, sous réserve de la nécessaire réalisation des gains d'efficacité et de l'impératif de ne pas remettre en cause la sécurité de la chaîne de contrôle ; cela suppose que les agents exécutent ces missions de manière à rester familiers des réglementations concernées.

Ainsi sauf exceptions, les fonctions d'accueil du public ont vocation à devenir marginales.

Par ailleurs, il conviendra de ne pas maintenir en sous-préfectures des missions qui ne seront plus dévolues aux préfectures mais aux DDI.

Les moyens alloués aux fonctions supports dans les sous-préfectures (standards, chauffeurs, résidence), devront être strictement mesurés comme l'a rappelé la note stratégique du 27 février 2009 adressée aux préfets, et dans les conditions fixées par une prochaine circulaire révisant la circulaire du 10 décembre 1998 (fonction de représentation).

Source : Directive nationale d'orientation des préfectures et sous-préfectures 2010-2015

2. Le « Plan préfecture nouvelle génération » (PPNG) et la directive nationale d'orientation des préfectures et sous-préfectures 2016-2018

Le « Plan préfectures nouvelle génération », décliné dans une nouvelle directive nationale d'orientation pour les années 2016 à 2018, constitue la dernière version de ce courant permanent de redéfinition des missions du réseau préfectoral.

Selon la présentation du Gouvernement, il s'agit de rompre avec la configuration traditionnelle des missions des différentes composantes du réseau préfectoral, affirmation qui, au vu des travaux antérieurs, mérite d'être sérieusement nuancée et que seul l'avenir permettra de vérifier.

a) Le PPNG

Présenté par le ministre de l'intérieur au cours du comité technique spécial des préfectures du 9 juin 2015, le « Plan préfectures nouvelle génération » (PPNG) vise « *à repenser les missions de l'administration territoriale afin d'adapter au mieux les ressources affectées au réseau préfectoral aux besoins de nos concitoyens et des collectivités* ».

Cette reformulation est loin d'avoir un caractère inédit, comme l'a montré l'exposé ci-dessus.

Par ailleurs, il faut mettre en évidence un certain nombre d'ambiguïtés qu'elle recèle mais aussi l'énoncé de conditions extérieures à l'influence du ministère de l'intérieur sur l'organisation territoriale de l'administration de l'État.

Le plan, qui porte essentiellement sur les préfectures mais n'en est pas moins susceptible d'exercer de profonds effets sur les sous-préfectures, affiche plusieurs principes directeurs :

- permettre aux préfectures de **répondre aux enjeux de demain en renforçant les missions prioritaires pour le ministère de l'intérieur** : la lutte contre la fraude documentaire, la gestion locale des crises, la coordination territoriale des politiques publiques, l'expertise juridique et le contrôle de légalité ;

- veiller à **l'égalité d'accès au service public de toutes les populations**, préserver la qualité du service et simplifier les procédures, **éviter les déplacements de l'utilisateur en préfecture** ;

- s'appuyer sur les technologies existantes (numérisation, plateformes, télé procédures, etc.) pour exercer autrement la **mission de délivrance de quatre titres** (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire, certificat d'immatriculation) ;

- **renforcer la sécurisation des titres**, la lutte contre les fraudes et le contrôle du ministère de l'intérieur sur la chaîne de délivrance ;

- étudier la **possibilité de recourir à un opérateur agissant sous le contrôle du ministère de l'intérieur, pour la réalisation de certaines tâches**, en excluant toute privatisation.

Les travaux réalisés dans le cadre du plan appelés à être formalisés dans une nouvelle directive nationale d'orientation pour la période 2016-2018 exposée finalement fin mars 2016 (voir ci-dessous) ont d'emblée fait l'objet d'orientations générales.

Les grandes orientations du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) ont été ordonnées autour de quatre axes.

• **Le renforcement de la gestion locale de crises :**

En premier lieu, le plan se donne pour objectif de clarifier les missions préalablement à une situation de crise, pendant la crise et après la crise, entre les différents acteurs locaux : le Service interministériel de défense et de protection civile (SID-PC) ; **les sous-préfectures** ; les collectivités locales ; les associations. Au cours des premiers échanges, le groupe de travail consacré à la réorganisation de cette mission a ainsi examiné les moyens de **renforcer l'articulation entre les différents niveaux d'intervention** (locale, départementale, zonale, voire central), ainsi que la possibilité de développer des outils de partage des informations facilitant l'animation de l'ensemble des acteurs.

En second lieu, l'élaboration du plan doit conduire notamment à étudier les voies d'un **renforcement des moyens** par la professionnalisation des viviers des centres opérationnels, par le renforcement du niveau de **qualification des agents**.

• **L'amélioration de la capacité d'expertise juridique et le contrôle de légalité :**

La réflexion engagée dans le cadre du PPNG porte à la fois sur l'expertise juridique et sur le contrôle de légalité.

S'agissant de cette dernière mission, il est envisagé de **redéfinir les priorités de contrôle et de réviser la liste des actes transmissibles.**

Est également examinée **l'extension du rôle du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), ainsi que la création d'un pôle d'appui au contrôle budgétaire.**

En cela, **le PPNG s'inscrit dans la continuité des mesures prévues dans le cadre de la revue des missions de l'État** (voir ci-dessus), en particulier celles visant à :

- encourager, voire rendre obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, la dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité (disposition prévue dans la loi NOTRe) ;

- alléger les contrôles à l'égard des collectivités largement engagées dans des démarches de contrôle interne ou de certification ;

- réduire par blocs cohérents la liste des actes transmissibles ;

- renforcer et améliorer le conseil aux plus petites collectivités domaines juridiques les plus complexes.

• **L'approfondissement de la coordination territoriale des politiques publiques :**

Il s'agit, d'une part, de **délimiter plus précisément le périmètre d'intervention des services de l'administration territoriale et de veiller à l'efficacité de la coordination interministérielle**, notamment avec les opérateurs de l'État.

D'autre part, une **nouvelle articulation des différents échelons de l'administration territoriale de l'État** est envisagée.

Dans cette optique, le groupe de travail thématique a examiné la question du rôle des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), le positionnement des services de coordination à l'échelon départemental, ainsi que **le socle de compétence des sous-préfectures.**

Ainsi que le ministère de l'intérieur le relève, **le renforcement de la coordination territoriale des politiques publiques appelle un certain nombre d'actions prioritaires** à la mise en œuvre desquelles il conviendra de veiller :

- **développer des compétences techniques** dans les champs de **l'économie et de l'emploi**, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de l'environnement ;

- adapter le **pilotage en matière de politique de la ville** au contexte local ;

- développer le **pilotage interministériel** en matière de **soutien financier de l'État** : renforcer la cohérence de la parole de l'État dans son dialogue avec les **porteurs de projet** ;

- accroître les capacités de pilotage dans une démarche de **réalisation de projet**.

• **La modernisation des procédures de délivrance des titres et la lutte contre la fraude documentaire :**

La rénovation des procédures de délivrance des titres est au cœur du PPNG (hors titres délivrés aux étrangers).

Il s'agit de la généralisation du recours aux télé-procédures et à la dématérialisation des actes pour la délivrance des titres et, notamment de la carte nationale d'identité (CNI), du permis de conduire et des certificats d'immatriculation. L'objectif du plan est de réduire les formalités et démarches accomplies aux guichets des préfectures¹, la lutte contre la fraude documentaire devant, de son côté, représenter une priorité pour la sûreté des titres délivrés.

Ces nouvelles modalités de délivrance des titres doivent permettre de « *réaffecter une partie des effectifs à des missions de contrôle et la lutte contre la fraude, mais aussi sur les missions prioritaires du contrôle de légalité, de la gestion de crise et de la coordination des politiques publiques, sachant que les effectifs consacrés à la délivrance de titres représentent aujourd'hui 29 % des effectifs totaux des préfectures* ».

b) *La directive nationale d'orientation des préfectures et sous-préfectures 2016-2018*

Une troisième **directive nationale d'orientation (DNO) des préfectures et sous-préfectures** a été présentée au mois de mars 2016.

Elle promeut **quatre perspectives** principales consistant à :

- « *conforter les préfectures au cœur des missions régaliennes de l'État ;*
- *moderniser les relations avec l'utilisateur ;*
- *incarner la proximité sur le territoire ;*
- *déployer les outils d'accompagnement de ces évolutions* ».

• **Conforter les préfectures au cœur des missions régaliennes de l'État :**

Cette orientation est déclinée sur deux axes :

¹ Et des sous-préfectures.

- le renforcement des capacités de **pilotage des politiques de sécurité** ;

- le rôle des préfetures dans la **délivrance des titres étrangers** et le suivi des **demandeurs d'asile**.

S'agissant du renforcement des **capacités de pilotage des politiques de sécurité**, il passe par la « *consolidation d'une organisation regroupant dans un service unique placé sous l'autorité du directeur de cabinet l'ensemble des missions et moyens consacrés à la sécurité* ».

La portée réelle de ce regroupement, probablement censé aller vers une plus grande unité de la gestion des moyens de la sécurité, n'est pas précisée, non plus que les renforts en effectifs et les outils de gestion rénovés évoqués.

La perspective d'un déploiement optimal des ressources mobilisables en matière de **défense et de sécurité civile** ainsi que de gestion de crise suppose, est-il observé, de constituer en préfecture un vivier d'agents formés à ces missions et de **s'appuyer sur les sous-préfectures comme échelon de proximité**.

Cette conception de la contribution des sous-préfectures à la mission de sécurité n'est pas sans ambiguïté, le rôle d'appui paraissant plus limité que celui d'animateur et de coordinateur, au niveau local, de cette mission qui leur était généralement reconnu.

Cependant, il est question de « *constituer un vivier* » de correspondants à l'échelon local, en particulier dans les communes afin de former élus et personnels à la conception et rédaction des plans communaux de sauvegarde. Mais la contribution des sous-préfectures à cet objectif, qui *a priori* devrait être importante n'est pas précisée, non plus *a fortiori* que les moyens dont elles pourraient être dotées à cet effet.

Le renforcement de **la lutte contre la radicalisation** est, de son côté, situé dans un cadre territorial départemental.

Les actions envisagées recouvrent des opérations de surveillance et passent par la constitution de « *correspondants laïcité des préfets* ».

L'amélioration de la fiabilité et de la traçabilité des titres officiels passera par la **constitution de cellules de lutte contre la fraude rattachées à chacune des plateformes de délivrance de titres**, chaque préfecture devant désigner un correspondant fraude à temps complet. Une stratégie départementale de lutte contre la fraude sera définie et suivie par le comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF). La place des sous-préfectures dans un dispositif jugé prioritaire n'est pas définie.

S'agissant des missions des préfetures concernant la délivrance des titres étrangers et le suivi des demandeurs d'asile, son contenu est déterminé en cohérence avec le projet de loi relatif au droit des étrangers, désormais adopté par le Parlement, qui prévoit la **généralisation du titre de séjour**

pluriannuel, la mise en place de parcours comprenant des formations (à la langue notamment), et le **développement d'une politique de contrôle dont les préfetures auront la charge.**

Quant à la procédure de **demande d'asile, les guichets devront être redimensionnés** afin de faire face à des flux en progression. La définition de **schémas régionaux d'accueil** sollicitera les préfetures tandis qu'inversement les demandes de naturalisation sont désormais traitées par des plateformes spécialisées.

- **Moderniser et simplifier les relations avec les usagers :**

Deux axes sont évoqués : « *repenser la relation à l'utilisateur* » ; renforcer les missions prioritaires des préfetures.

La redéfinition (« *repenser la relation à l'utilisateur* ») des rapports avec l'utilisateur couvre un seul domaine d'action : **la délivrance des titres officiels avec pour objectif la fin progressive de l'accueil physique en préfecture**¹.

Il s'agit de capitaliser sur la dématérialisation, le renforcement de la lutte contre la fraude documentaire, la constitution de plateformes extérieures aux préfetures et le déploiement d'un « *effort de médiation multi-canal* » empruntant le réseau des sous-préfetures, mais aussi les Maisons de l'État, les Maisons de services au public... On ne sait pas précisément ce que recouvre la notion de médiation multi-canal, ni ce que pourrait être la contribution des sous-préfetures à cette médiation. Tout juste est-il évoqué d'installer des bornes numériques avec adjonction de « facilitateurs » qui pourraient être des volontaires du service civique.

Les conditions de cohérence entre ce vague projet et les orientations données à l'architecture de la délivrance des titres (voir *infra*) ainsi qu'à celle consistant à mettre fin à l'accueil du public dans le réseau des sous-préfetures manquent tout à fait de clarté.

Le renforcement des missions prioritaires des préfetures insiste sur **le contrôle de légalité** conforté par de nouvelles formations, l'extension de **l'application ACTES**, l'accroissement des moyens des **pôles interrégionaux d'appui au contrôle de légalité** (PIACL).

Il est prévu que **les préfetures les moins bien dotées voient leurs moyens renforcés**. La liste des actes transmissibles sera réduite (voir *supra*) afin « *d'accentuer le contrôle de légalité sur les actes les plus significatifs* ».

L'expertise juridique sera développée par la constitution de **huit pôles d'appui juridique spécialisés** dans quatre catégories de contentieux : police administrative et sécurité routière, contrats et marchés publics, ressources humaines, concours de la force publique et responsabilité de l'État.

¹ Et en sous-préfecture.

La **modernisation des processus électoraux** concerne la tenue et la transmission des listes électorales avec la perspective d'une transmission dématérialisée, l'information des citoyens avec la poursuite des expériences de dématérialisation de la propagande et des campagnes d'information institutionnelle et la mutualisation des appels d'offres des préfectures relatifs aux opérations électorales.

- **L'accompagnement du changement :**

Il s'agit, d'une part, de rénover l'organisation des préfectures et sous-préfectures et, d'autre part, de renforcer leur rôle en matière « *d'accompagnement et de conduite du changement* ».

L'organisation des préfectures et des sous-préfectures suppose de **sortir du schéma uniforme d'organisation** dès lors que des missions feront l'objet d'organisations spécifiques et d'externalisation dans des contextes territoriaux différents auxquels il conviendra de s'adapter.

Un « *projet de service de la préfecture* » sera négocié qui devra tenir compte de la remontée de certaines missions vers les préfectures régionales.

S'agissant de la conduite du changement, le **rattachement de la fonction ressources humaines aux préfectures** sera renforcé pour permettre une gestion de proximité avec la mise en œuvre d'une politique territoriale de gestion des emplois, des effectifs et des compétences.

Un **plan de requalification** des carrières des personnels permettra, à l'horizon de cinq ans, de **renforcer les agents de catégorie A (de 18 % à 23 %)**, ceux de **catégorie B de 29 % à 35 %** et, au contraire, de **réduire la place de la catégorie C (de 53 % à 42 %)**.

Des promotions internes bénéficieront aux **secrétaires administratifs** (215) et aux adjoints administratifs (560) des seules préfectures.

Enfin, un **plan de formation** sera mis en œuvre.

Si **les préfectures** sont les échelons d'administration **principalement visés par la directive**, on a pu observer que **les missions des sous-préfectures** étaient appelées à évoluer conformément à l'esprit des orientations du PPNG et de la nouvelle DNO.

La **fin programmée de l'accueil des usagers aux guichets** s'applique tout particulièrement aux sous-préfectures puisqu'elles n'auraient pas vocation à conserver le seul accueil demeurant au titre des démarches des étrangers.

Pour le reste, tout comme pour les préfectures, selon la réponse donnée au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, **les sous-préfectures devraient être recentrées sur les missions prioritaires**, « *dont la gestion locale des crises, le contrôle de légalité, et la coordination territoriale des politiques*

publiques, missions sur lesquelles chaque sous-préfet est en responsabilité dans son arrondissement ».

C. PROBLÈMES : LE TERRITORIAL ET LE LOCAL, QUELS VISAGES, QUELLES VOCATIONS ?

Votre **rapporteur spécial** tire de cette revue des analyses et des orientations portant sur l'organisation territoriale de l'État un certain nombre **d'enseignements**.

Les thématiques envisagées dans ces travaux dessinent le cadre général des problématiques et des choix qui se présentent quant à la contribution des services d'administration générale de l'État, **notamment des sous-préfectures**, dans les territoires.

Par ailleurs, même si des lignes de force y apparaissent, il faut constater que les travaux réalisés au cours de cette période témoignent de la **persistance d'antinomies** qui n'ont pas été surmontées, les réflexes habituels de la réforme administrative conduisant à négliger la diversité des modèles et du local au profit d'une conception uniformisante et verticale.

- En premier lieu, **la dépendance** de ces choix **au sens même de l'action de l'État dans les territoires**, et **aux moyens qu'il déploie à ces niveaux**, ressort tout à fait nettement.

Le constat de l'influence de ces variables, qui peut sembler trivial, ne l'est pas tout à fait en raison des évolutions de l'action de l'État et du fait des transformations des politiques publiques.

Sur le premier point, outre des **clarifications sur les objectifs poursuivis par les politiques publiques nationales dont la démultiplication s'accompagne parfois d'une perte du sens et de la faisabilité**, la question de la **prise en compte du territoire** dans la mise en œuvre de ces politiques publiques est constante.

Celle-ci renvoie au **degré de déconcentration** dans la déclinaison locale des objectifs nationaux des actions publiques et de **l'adaptation des moyens mis en œuvre** en fonction des singularités de toutes sortes que peuvent présenter les différents territoires.

Sur le second point, **les ressources disponibles** sont au cœur d'une problématique **qui est aussi, plus qualitativement, empreinte de la question des cloisonnements des services**.

Il convient d'ajouter que **les évolutions du cadre territorial décentralisé, des conditions de mise en œuvre des actions collectives et des problèmes concrets à résoudre restent généralement négligées** dans les analyses portant sur l'organisation territoriale de l'État qui, partant de l'existant, s'attachent principalement à proposer des inflexions dans une logique très autocentrée.

On doit ajouter que cette logique continue à **voir dans « l'organe », (ou le « schéma »), l'incarnation indépassable du volontarisme administratif à l'heure où la notion de réseau s'impose à toute réflexion portant sur l'efficacité de l'action.**

Il est aisé de saisir que **ces questions pèsent particulièrement sur l'échelon le plus infime de l'administration générale de l'État, l'arrondissement et sa sous-préfecture.**

Dépourvue d'autonomie mais sommée de représenter un État moins stratège que « représentant multicartes », la sous-préfecture court le risque de se trouver engagée dans toutes les contradictions des interventions d'un État qui n'a pas renoncé à certains penchants bureaucratiques le conduisant à négliger les éléments de souplesse dont son action pourrait tirer parti.

- En second lieu, dans ce contexte, **l'articulation interne entre les missions des différents niveaux territoriaux d'administration générale de l'État et l'articulation externe avec les entités déconcentrées des ministères,** qui sont des thèmes récurrents de la redéfinition de l'administration générale territoriale, semblent prises dans des configurations, aux équilibres multiples, dénuées de cohérence d'ensemble.

À cet égard, **l'interposition de plus en plus affirmée d'un échelon régional d'administration générale concepteur et distributeur de moyens** se heurte à une série d'obstacles issus de la persistance d'une centralisation ministérielle qui résiste, en imposant une verticalité de l'action publique. Dans ce cadre, les statuts, y compris ceux internes à l'administration générale du ministère de l'intérieur, rigidifient l'emploi des moyens très marqués dans leur déploiement par l'histoire administrative qui induit, comme c'est prévisible, une certaine inertie.

Quant aux échelons sous régionaux ils paraissent redouter une dépossession des moyens d'exécution de leurs missions, dont ils sont pourtant comptables.

Par ailleurs, les marges de manœuvre pour décliner territorialement les politiques publiques à ces niveaux peuvent ressortir comme très variables en fonction des configurations résultant des arbitrages nationaux et de ceux du niveau régional.

- Enfin, **la répartition des forces de l'administration générale de l'État oscille entre plusieurs logiques** caractérisées par une série de couples d'opposés, - exécution-mission ; prestations de services-régalien ; proximité-stratégie ; présence-désengagement ; spécialisation-polyvalence, dans un contexte de conciliation complexe entre des ambitions sans cesse réaffirmées d'omniprésence et le rappel des contraintes d'optimisation financières mais aussi opérationnelles.

Parmi ces couples d'opposés, il faut souligner **la tendance à tenir un discours de modernisation des échelons de l'administration générale de**

L'État axé sur la promotion du modèle de l'administration de mission (l'animation des politiques publiques, la mobilisation coordonnée des moyens de l'État, le conseil, le désengagement des compétences les plus routinières...).

Votre **rapporteur spécial** souscrit à ces perspectives qu'il convient toutefois de convertir en des réalités tangibles.

Cela suppose, en particulier, de clarifier les points de tension évoqués plus haut sur l'objet des politiques publiques, leur degré de déconcentration et l'articulation entre les services de l'État.

Pour autant, les dimensions plus traditionnelles de la présence de l'État dans les territoires, qu'incarne particulièrement le réseau des sous-préfectures, même si cette incarnation est parfois trop symbolique, ne doivent pas être négligées.

L'État territorial doit demeurer garant de la légalité et de la sécurité. Sa présence dans les territoires doit rester telle que la perspective d'un État évanescant, lointain, éloigné du pays réel soit conjurée.

Or, il est particulièrement remarquable que, **dans le processus de reformulation permanente des missions** de l'administration générale territoriale de l'État, **le niveau des sous-préfectures soit toujours traité de façon quelque peu résiduelle.**

Cette **approche paraît exercer des effets peu recommandables** sur la **conception même du rôle du local** dans la formalisation des missions de l'administration générale de l'État.

Trois d'entre eux ressortent comme particulièrement regrettables.

Le **premier** est lié à la **tendance à recourir à un modèle uniforme d'administration quel que soit le contexte réel où elle se positionne, le concept de « local » écrasant en son universalité la diversité géographique.** Ce biais d'approche a fait l'objet d'une certaine prise de conscience puisqu'on s'est avisé que l'organisation des sous-préfectures pouvait légitimement ne pas répliquer absolument celles des préfectures. Il n'est pas sûr qu'en dehors des effets diversifiant des contraintes budgétaires sur la situation concrète des sous-préfectures, la diversité ait été suffisamment prise en considération comme un horizon possible et souhaitable en tant que tel.

Le second effet consiste à **assigner le local à être le niveau d'exécution** des « priorités » nationales et **non celui de leur invention.** C'est la suite habituelle d'un modèle d'action publique qui ne prend la territorialisation que dans l'après coup de ses orientations et ne parvient pas à accepter la promotion d'un schéma base-sommet plutôt que le traditionnel sommet-base.

Enfin, un troisième effet tient dans le **maniement de formules convenues sans portée réelle accompagnées de contradictions persistantes.**

La communication sur les décisions arrêtées par le conseil des ministres du 2 juillet 2014 combinée avec les dispositions de la charte de déconcentration formalisée dans le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 est particulièrement représentative de cette réalité.

D'un côté, l'on affiche la volonté de réformer l'échelon infradépartemental de l'administration territoriale de l'État :

- « la réforme de l'administration territoriale de l'État traduite dans la feuille de route du 21 juillet 2014 a ouvert à la définition d'une nouvelle carte des services publics au niveau infradépartemental, en deux volets : la réforme du réseau des sous-préfectures, et l'amélioration de l'accessibilité à l'ensemble des services au public, inscrite dans la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ».

D'un autre côté, l'on rappelle le choix de la permanence.

Ainsi, de la **charte de la déconcentration** présentée comme de nature à « conforter l'arrondissement, échelon de droit commun, comme cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'État ».

Il est juste de concéder que certaines dispositions du décret ressortent comme inspirées d'une préoccupation de réalisme à laquelle votre rapporteur spécial appelle tout particulièrement s'agissant du réseau des sous-préfectures dont le vaste déploiement justifie des adaptations aux enjeux locaux.

Cependant, il n'est pas sûr que la désignation du préfet de région comme l'autorité déconcentrée disposant de la **faculté de proposer des mutualisations** nécessaires à un meilleur fonctionnement des services déconcentrés, ainsi que des **dérogations** aux dispositions réglementaires relatives à l'organisation des services déconcentrés, et à la répartition des missions entre ces services, afin notamment de tenir compte des spécificités locales représente un choix pertinent et efficace de modulation des entités du réseau des sous-préfectures.

Au demeurant, force est de relever que le local est le grand ignoré de la création par cette même charte de la **Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNAT) comme en témoigne sa composition constituée des préfets de région et des secrétaires généraux des ministères**, alors même qu'il s'agit de veiller à la bonne articulation des relations entre les administrations centrales et des services déconcentrés.

Recommandation : dépasser les antinomies persistantes dans les cadres d'analyse de l'organisation territoriale de l'État en réincarnant les projets en fonction des forces et fragilités concrètes d'un local qui ne doit plus être l'échelon résiduel où se trouvent déclinées les orientations générales appliquées verticalement à l'organisation de l'État mais un ensemble de niveaux géographiques de réalités qui, pour divers qu'ils soient, présentent chacun des identités propres.

Recommandation : retrouver le chemin d'une déconcentration moderne au niveau le plus local, combinant responsabilité et autonomie, et ouverte à une variété de formules compatibles avec l'emploi d'une diversité de modèles ne répliquant pas à tout prix les modes d'organisation des niveaux supérieurs afin d'assurer au mieux des missions éventuellement modulées au service du développement local.

Pour conclure, une forme de consensus semble pouvoir être réuni sur deux impératifs, celui d'un retour au sens du déploiement de l'État au niveau du local, qui doit concilier maintien des composantes régaliennes et appui aux projets, et celui de l'instauration d'un cadre d'expression des besoins et ambitions locales, qui doit permettre de construire les identités très concrètes des territoires en fonction desquelles les modalités de la déconcentration de l'action de l'État pourront s'ordonner.

II. LES SOUS-PRÉFECTURES FACE À LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA FRANCE DES ACTEURS PUBLICS, UN RISQUE DE MARGINALISATION ACCRUE

Délégué du préfet de département dans chacun des 234 arrondissements disposant d'une sous-préfecture à part entière, le sous-préfet est exposé à un risque d'isolement fonctionnel et de débordement géographique dans une France des territoires qui évolue.

Ces points de vulnérabilité ressortent accrus des évolutions récentes de l'organisation territoriale, qu'elles concernent les services de l'État lui-même ou les collectivités territoriales.

A. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT (REATE), VERS UN AFFAIBLISSEMENT DU PRÉFET DE DÉPARTEMENT ?

1. Les constats proposés par les services d'inspection ministériels en 2006 quant au risque d'isolement des sous-préfets...

D'un rapport commun à différentes inspections administratives d'avril 2006 intitulé « Quel avenir pour le sous-préfet d'arrondissement ? »¹, il ressortait que **les relations du sous-préfet avec son environnement administratif** étaient d'une intensité variable, le rapport concluant à **une**

¹ « Quel avenir pour le sous-préfet d'arrondissement ? » Inspection générale de l'administration, conseil général des mines, conseil général des ponts-et-chaussées, inspection générale de l'environnement. Avril 2006.

forme « d'isolement professionnel » du sous-préfet et de la sous-préfecture.

En ce qui concerne les structures préfectorales elles-mêmes, le rapport relevait **un certain cloisonnement entre les services de la sous-préfecture et ceux de la préfecture.**

Cette situation est évidemment regrettable compte tenu de la vocation même du **sous-préfet.**

On rappelle en effet que celui-ci est le **délégué du préfet de département dans l'arrondissement.**

Plus globalement, **il semble illusoire qu'il puisse se passer des fonctions de support que doivent pouvoir lui réserver les services préfectoraux de même qu'il serait tout à fait regrettable que ceux-ci soient fermés aux informations de terrain que le sous-préfet a naturellement pour mission de réunir et de communiquer.**

Il convient d'ajouter que les services préfectoraux contribuent naturellement à la gestion de questions qui émergent des arrondissements et que le départ entre les affaires traitées en sous-préfectures et celles gérées par la préfecture n'est pas toujours facile à déterminer, en particulier pour les fonctions les plus qualitatives qui reposent sur l'initiative des personnels.

Enfin, l'issue préfectorale d'un grand nombre de dossiers traités en sous-préfecture militerait pour une relation systématiquement très développée entre les sous-préfets et les services préfectoraux, dont, au premier chef, le préfet de département.

Recommandation : formaliser systématiquement les relations entre le préfet de département et les sous-préfets d'arrondissement dans le cadre de lettres de mission assorties d'une garantie d'accès aux services de la préfecture.

L'éloignement du pôle régional était présenté comme plus fort encore.

Pour ce qui est des services déconcentrés des ministères, le même rapport constatait l'inexistence d'un réseau interministériel au niveau infra-départemental.

Relevant la bonne qualité des relations avec les services de police et de gendarmerie, il notait que les contacts avec les autres services déconcentrés étaient beaucoup plus épisodiques.

2. ... ressortent accrus des réformes administratives engagées depuis

En toute logique, **les risques alors diagnostiqués sont susceptibles de sortir renforcés des évolutions administratives dues à la réforme de l'administration territoriale de l'État (la RéATE), au renforcement de l'échelon régional et à l'affirmation et à la diversification des opérateurs de l'État, comme entités autonomes.**

Ces évolutions qui **risquent d'altérer l'effectivité du rôle du préfet de département** peuvent, **par ricochet, affecter les moyens d'action du sous-préfet**, qui se trouve placé sous la direction administrative de ce préfet et n'entretient, semble-t-il, que de trop lointains rapports avec les services régionaux d'administration générale de l'État.

Il convient donc d'obvier au risque de relégation du préfet de département associé au développement de l'échelon régional dans un contexte où la réforme de l'administration territoriale - la RéATE - peut exercer des effets ambivalents sur les conditions d'exercice de ses missions d'animation des politiques publiques et de coordination des services de l'État.

Recommandation : renforcer par tous moyens adéquats la capacité des sous-préfets de mobiliser les services de l'État nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

En ce qui concerne la RéATE, entrée en vigueur en **janvier 2010**, elle a entendu promouvoir une logique de rationalisation de l'organisation territoriale de l'État et **d'affirmation et de son échelon régional** autour de **quelques grandes orientations :**

- une recherche de clarification des rôles entre le niveau régional et départemental ;

- la mission confiée à l'échelon régional de définir les modalités d'application des directives nationales dans la région et de répartir les moyens alloués par les ministères ;

- **l'identification de la région comme niveau de pilotage des politiques publiques ;**

- **l'attribution à la circonscription départementale de la mission de contact avec les usagers et de mise en œuvre des politiques publiques de proximité.**

Cette dernière mission paraît aujourd'hui largement dépassée compte tenu des orientations arrêtées dans le cadre du PPNG, au moins sous l'angle des relations avec les usagers ordinaires que sont les résidents des territoires.

En outre, force est d'observer une certaine concurrence des conceptions relatives à l'échelon adéquat pour prendre en charge la préoccupation de proximité, désigné tantôt comme le département, tantôt comme l'arrondissement.

Mais c'est au-delà qu'il faut aller pour apprécier les effets de la RéATE sur l'exercice des missions préfectorales et, par-là, sur les ressources accessibles aux sous-préfets.

a) Les principales évolutions suivies par la réforme de l'administration territoriale de l'État : promotion du niveau régional et regroupement départemental des services

Le **renforcement du rôle du préfet de région** en est une des premières composantes majeures.

Il est **devenu responsable de l'exécution des politiques publiques dans la région et a reçu un pouvoir d'instruction sur le préfet de département et un droit d'évocation de certaines des compétences de ce dernier.**

En outre, une circulaire du 4 décembre 2013 en a fait le **responsable unique des budgets opérationnels de programme (RBOP)** gérés par les services placés sous son autorité.

Deuxième évolution majeure, l'organisation des services de l'État a été recomposée, au niveau régional, autour de **huit grandes entités administratives intégrées contre vingt auparavant.**

Dans chaque région métropolitaine (hors région Île-de-France qui présente une organisation spécifique), les nouvelles directions régionales déconcentrées sont les suivantes :

- la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (**DIRECCTE**) ;

- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (**DRAAF**) ;

- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (**DREAL**) ;

- une direction régionale des affaires culturelles (**DRAC**) ;

- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (**DRJSCS**) ;

- la direction régionale des finances publiques (**DRFiP**) ;

- les services du **Rectorat** ;

- l'agence régionale de santé (ARS).

Le tableau suivant présente un récapitulatif des directions avant et après la RéATE.

Les services déconcentrés régionaux avant et après la RéATE

Avant la RéATE	Après la RéATE
Direction générale de la comptabilité publique (DGCP)	Direction régionale des finances publiques (DRFIP)
Direction générale des impôts (DGI)	
Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP)	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)
Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP)	
Mission « Concurrence » de la Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF)	
Division développement industriel des DRIRE	
Services de métrologie des DRIRE	
Direction régionale du commerce extérieur (DRCE)	
Délégation régionale du tourisme (DRT)	
Service du Délégué régional au commerce et à l'artisanat (DRCA)	
Chargé de mission régional à l'intelligence économique (CRIE)	
Direction régionale de l'équipement (DRE)	
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)	
Direction régionale de l'environnement (DIREN)	
Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF)	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)
Direction régionale des affaires culturelles (DRAC)	
Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS)	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)
Direction régionale de la jeunesse et des sports (DRJS)	
Direction régionale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)	
Agences régionales de l'hospitalisation (ARH)	Agences régionales de santé (ARS)
Rectorat	

Source : commission des finances du Sénat

L'échelon départemental devait, quant à lui, être recentré sur des **missions plus spécifiquement opérationnelles** pouvant reposer sur une **ossature resserrée** comme indiqué dans l'encadré ci-dessous.

Les services départementaux après la RÉATE

Outre les services de la préfecture et des sous-préfectures, tous les départements sont dotés de **directions départementales interministérielles (DDI)**, au nombre de deux ou trois selon l'importance démographique des départements placées sous l'autorité du préfet de département.

La direction départementale des territoires (DDT), commune à l'ensemble des départements regroupe, en reprenant leurs missions en matière de politiques d'aménagement et de développement durables des territoires, les anciennes directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), de l'équipement (DDE) et les services « environnement » de la préfecture. Dans les départements littoraux (soit 22 départements), la DDT englobe également l'ancienne direction des affaires maritimes dont elle reprend les missions : la DDT prend alors le nom de direction départementale des territoires et de la mer (DDTM).

La direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) reprend les compétences des anciennes directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS), des affaires sanitaires et sociales (DDASS) en matière d'affaires sociales, des unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et des services vétérinaires des DDAF.

Dans les départements dont la population est supérieure à 400 000 habitants (soit 42 départements) ou dont les circonstances locales en matière de cohésion sociale et de politique de la ville le justifient, les missions de la DDCSPP sont confiées à **deux structures** :

- une **direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)**, dont la mission est d'affirmer le rôle d'animateur de l'État dans les domaines de la cohésion sociale, de la jeunesse, des sports, de la vie associative et de l'éducation populaire. Elle rassemble les personnels de l'ancienne DDJS, une partie de ceux des DDASS et les personnels des préfectures intervenant en matière d'accès au logement, de politique de la ville ou de droits des femmes ;

- une **direction départementale de la protection de la population (DDPP)**, qui rassemble les compétences techniques, scientifiques, juridiques et économiques dont dispose l'État pour assurer ses fonctions d'information, de prévention et de contrôle dans le domaine de la protection des populations. Elle est issue du rapprochement des personnels de la direction départementale des services vétérinaires et ceux en charge de la répression des fraudes.

Enfin, **chaque département** comprend une délégation départementale de l'ARS, une inspection d'académie, une direction départementale des finances publiques (DDFiP) et les services chargés de la sécurité intérieure (police, gendarmerie).

b) Des perspectives sans garanties pour l'échelon départemental et, par conséquent, pour le local

La capacité de l'échelon préfectoral à imprimer son autorité sur un certain nombre de services de l'État est traditionnellement problématique. Elle se répercute naturellement sur les conditions dans lesquelles les sous-

préfets peuvent concrètement mobiliser les moyens en cause d'autant, qu'au contraire du préfet, le sous-préfet ne dispose le plus souvent d'aucun pouvoir général formellement reconnu de direction des services.

La réforme de l'administration territoriale de l'État est susceptible d'accentuer ces difficultés tant par le renforcement de l'échelon régional que par la constitution de directions départementales puissantes se substituant au préfet dans les fonctions d'animation et de coordination des services de l'État.

Sur ce dernier point, il serait prématuré de voir dans le processus de constitution de grandes directions départementales interministérielles, qu'il faut du reste nuancer, l'incarnation d'un État ayant accompli sa mue en direction d'une horizontalité interministérielle déployée dans les départements.

Un problème particulier semble se poser dans les domaines où les ministères ont développé le recours à des opérateurs dont l'autonomie financière et juridique est de principe. Par ailleurs, le secteur de la santé, très marqué par la création des agences régionales de santé (ARS), que certains interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont qualifié de « préfectures sanitaires », semble particulièrement préoccupé de préserver son libre-arbitre.

De façon générale, dès que la portée du principe selon lequel le préfet est l'ordonnateur secondaire connaît une atténuation, l'autorité du préfet s'étiole plus ou moins.

Si le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration témoigne d'une **certaine conscience des fragilités d'un État dont les démembrements altèrent l'unité d'action**, la désignation du préfet de région qui « *peut être désigné délégué territorial des établissements publics de l'État, ou à défaut peut convoier les responsables territoriaux de ces établissements aux instances de collégialité et émettre un avis sur leur désignation et leur évaluation* » ne résout pas grand-chose, le texte du décret en témoigne suffisamment.

Cette réorganisation semble s'être accompagnée d'un certain nombre d'évolutions peu favorables à l'exercice par le préfet de département de ses fonctions traditionnelles.

Outre le **transfert au niveau régional d'un certain nombre d'emplois** que paraissent avoir choisi de mettre en œuvre certains ministères et leurs **effets sur les moyens opérationnels** des préfets de département, les « **conduits budgétaires** » mis en œuvre par les ministères ont pu renforcer la **perte d'autonomie de l'échelon départemental** liée à l'amplification de la régionalisation des budgets dans le cadre de la réduction du nombre des régions (voir *infra*).

C'est ainsi qu'aux désormais deux (ou trois) DDI s'ajoutent **trois unités territoriales (UT)** de directions interministérielles régionales.

Elles remplacent certaines anciennes structures départementales :

- l'**UT de la DIRECCTE**, composée essentiellement de l'ancienne direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ;

- l'**UT de la DRAC**, qui succède au service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP) ;

- l'**UT de la DREAL**, composée de l'ex-subdivision de la direction régionale de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

Leur existence permet aux ministères concernés de conserver **un réseau départemental** qui leur soit propre et de maintenir plus d'autonomie vis-à-vis du préfet de département. Elles dérogent ainsi à la règle générale d'intégration des services départementaux au sein des nouvelles directions départementales intégrées que sont les DDI.

Sur la question de **l'implication des directions départementales resserrées sur le « gouvernement » des services de l'État par le préfet, les avis divergent.**

D'un côté, comme le rappellent nos collègues Éric Doligé et Marie-Françoise-Dumont dans un rapport adopté par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat¹, on peut faire valoir que « ...la réussite de la RéATE c'est le resserrement autour du préfet des services déconcentrés de l'État. »

De l'autre, comme suggéré par le rapport de synthèse des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales interministérielles, **un renforcement des particularismes « verticaux »** se serait produit, résultat sans doute paradoxal mais pouvant s'expliquer par la perte d'autorité du préfet de département sur des services auxquels il n'a plus qu'un accès indirect.

Les relations interservices

« Il semble qu'au niveau départemental le dialogue interservices ait décliné. Ce paradoxe peut s'expliquer par le fait que les sujets de travail en commun sont plus limités et ponctuels (il s'agirait alors d'un effet positif de la RéATE, qui permet de traiter et d'arbitrer en interne dans un service des questions qui nécessitaient auparavant des arbitrages interservices), mais aussi par la tendance de chaque service à se recentrer, sous la contrainte de la réduction des effectifs et devant la pression de l'urgence, sur son cœur de métier, en négligeant les liens avec les domaines connexes et en rendant plus difficile la mise en œuvre des politiques interministérielles. À noter que certaines structures n'assurent leur mission qu'avec l'aide de l'échelon régional ».

Source : Rapport de synthèse 2014 des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales interministérielles (comité de pilotage inter-inspections (IGA-IGAS-IGJS-IGSCRF-CGEDD-CGAER)

¹ Sénat, « Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités », rapport n° 181 (2016-2017) d'Éric Doligé et Marie-Françoise Pérol-Dumont au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

B. UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION

1. La loi NOTRe renforce le risque d'un éloignement de l'État des territoires

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) s'inscrit dans un mouvement engagé avec la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») visant à engager un nouvel acte de la décentralisation.

Celui-ci passe par **l'attribution de nouvelles compétences aux régions** dont la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a redéfini la configuration autour de 13 régions métropolitaines, sept nouvelles régions ayant été substituées à compter de janvier 2016 à seize des régions actuelles.

Du point de vue de **l'administration territoriale de l'État**, chaque région fusionnée est dotée d'un seul préfet de région, un seul recteur de région académique, un seul directeur général d'agence régionale de santé et un seul directeur régional pour chaque réseau ministériel.

Jusqu'à présent, pour le programme 307 « Administration territoriale de l'État », les réorganisations liées à la fusion des régions ont eu des effets limités. Elles ont essentiellement impacté les agents des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et les agents affectés dans des services de préfectures à vocation régionale.

Il a en effet été décidé de rapprocher les SGAR des régions fusionnées et de localiser la nouvelle organisation du SGAR auprès du nouveau préfet de région.

La réorganisation effectuée dans les services des préfectures de région chargés de la gestion des moyens déconcentrés du programme 307, et de l'animation de certaines fonctions mutualisées à caractère régional (formation, gestion des ressources humaines, animation du réseau des animateurs de la performance) a été mise en œuvre progressivement au cours de l'année 2016.

Selon le ministère de l'intérieur, **337 agents du réseau préfectoral ont été identifiés comme étant directement concernés** par la réforme régionale (230 agents en SGAR et 107 sur des missions dites de niveau régional en préfectures). En considérant le nombre des agents du réseau préfectoral (incluant les sous-préfectures) qui s'élève à plus de 26 000 ETPT, les emplois concernés représentent **moins de 1,3 % des ETPT du réseau**.

Cependant, **l'impact de l'amplification de la régionalisation sur les services de l'État ne se limite pas au réseau préfectoral**.

D'autres modifications de positionnement des services territoriaux de l'État doivent être prises en compte pour apprécier l'impact de la réforme des régions sur le déploiement des services.

À cet égard, on peut se reporter au rapport rendu par différents services d'inspection et de conseil sur l'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions en avril 2015. Celui-ci avait pu estimer à 10 640 le nombre d'agents exerçant des fonctions régionales à partir du chef-lieu de régions appelées à disparaître sur un total de 177 152 agents employés par l'État dans ces villes (soit un impact potentiel de plus de 6 % des agents de la fonction publique d'État).

Le devenir de ces agents, clair du point de vue de leur rattachement à des directions régionales augmentées, l'est moins sous l'angle de leur positionnement territorial.

Jusqu'à présent, le choix d'un déploiement multi-sites a prévalu, choix auquel le Sénat est attaché. Mais, outre que certaines fonctions ont déjà été rattachées au site principal d'implantation (en particulier, les fonctions de programmation stratégique), l'État pourrait être conduit à reconsidérer une option qui présente pour lui certains coûts. Cette perspective qui pourrait aggraver les problèmes de mobilisation de services de plus en plus déterritorialisés doit être conjurée.

Recommandation : préserver une architecture d'implantations multi-sites dans le cadre du processus de régionalisation.

2. Le remodelage des communes engendre un risque de débordement des échelons territoriaux de l'administration générale de l'État

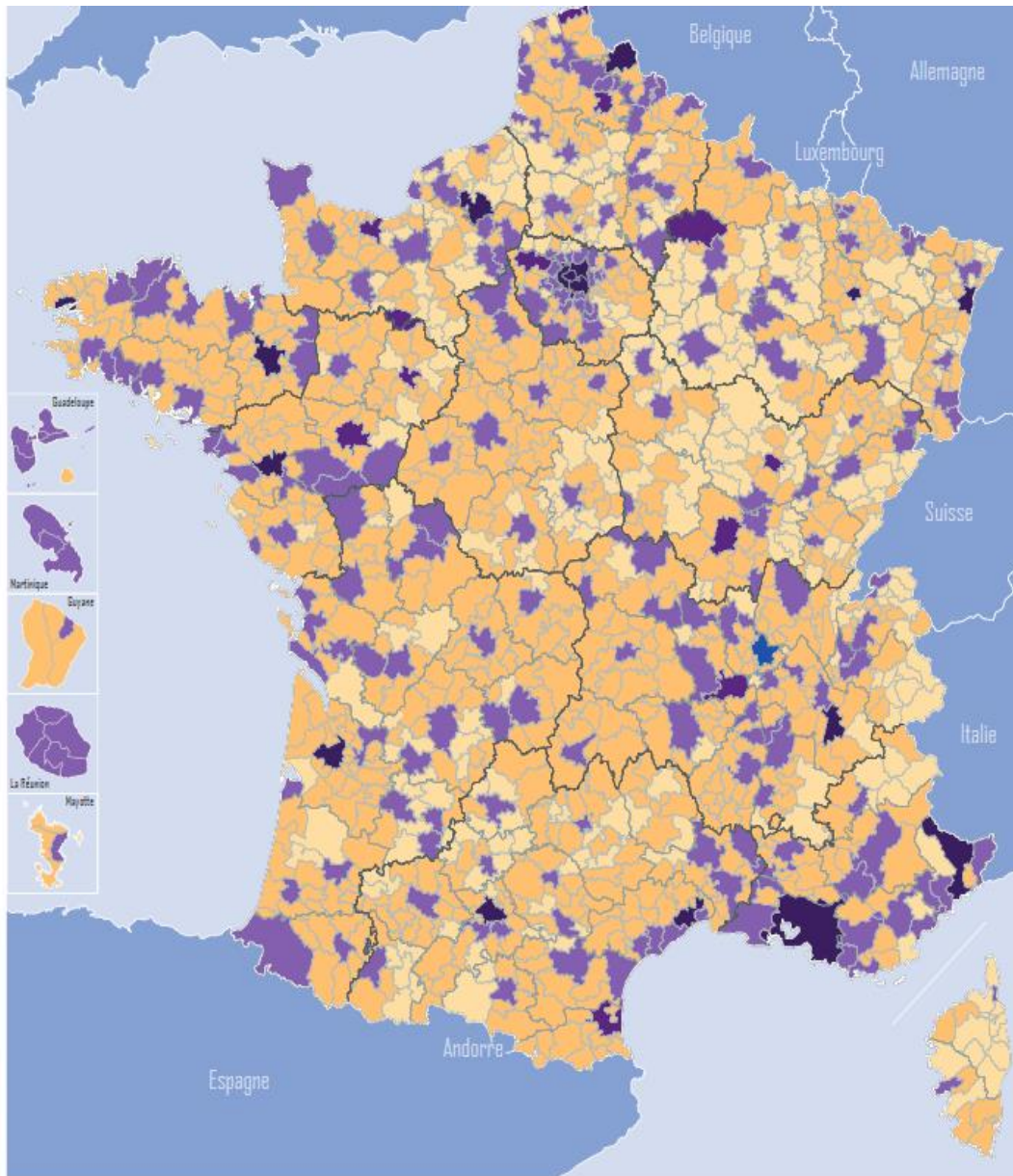
Le processus de **couverture du territoire national par des intercommunalités** (avec l'accroissement de la taille moyenne des groupements prévu par la loi du 7 août 2015) et par le **développement des métropoles** offre la perspective d'un maillage territorial par des entités décentralisées plus vastes et intégrées.

À ce stade des éléments connus, selon les projections réalisées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), la nouvelle carte des intercommunalités comprendrait au 1^{er} janvier 2017 :

- outre la métropole de Lyon, 14 métropoles : Aix-Marseille-Provence, Brest, Bordeaux, Lille, Grand Paris, Grenoble, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse ;
- 12 communautés urbaines ;

- 213 communautés d'agglomération (dont 17 nouvelles structures) ;
- 1 024 communautés de communes (dont 717 à fiscalité professionnelle unique).

La carte des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale dessine une France des communes renouvelée.



LES DIFFÉRENTS TYPES DE GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

<p>Métropole</p> <p>Nombre : 14 Nombre de communes : 706 Population totale regroupée : 15 548 104</p>	<p>Communauté urbaine</p> <p>Nombre : 12 Nombre de communes : 567 Population totale regroupée : 2 881 383</p>	<p>Communauté d'agglomération</p> <p>Nombre : 213 Nombre de communes : 6 944 Population totale regroupée : 24 148 342</p>	<p>Métropole de Lyon</p> <p>Nombre : 1 Nombre de communes : 59 Population totale regroupée : 1 358 625</p>
<p>Communauté de communes à fiscalité professionnelle unique</p> <p>Nombre : 717 Nombre de communes : 19 014 Population totale regroupée : 17 938 531</p>	<p>Communauté de communes à fiscalité additionnelle</p> <p>Nombre : 307 Nombre de communes : 8 591 Population totale regroupée : 5 354 954</p>	<p>Communes isolées</p> <p>Nombre de communes : 4 Population totale regroupée : 6 262</p>	

Source : Direction générale des collectivités locales - Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

Ministère de l'intérieur / Insee (Population totale en vigueur en 2016 - millésimée 2013)

La tendance à l'accroissement des périmètres des EPCI se poursuit avec l'augmentation du nombre des EPCI de grande dimension et la création de nouvelles intercommunalités « mixtes » associant des territoires urbains et ruraux.

Selon l'analyse réalisée par l'Association des maires de France (AMF), la **taille moyenne des communautés de communes** passerait, entre 2016 et 2017, **de 16 à 27 communes et de 14 100 habitants à 22 800 habitants**.

Il en irait de même pour les **communautés d'agglomération**, qui regrouperaient désormais **33 communes** en moyenne **contre 24** en 2016 et pour les **communautés urbaines** qui connaissent une augmentation du nombre des communes membres (47 contre 33 en 2016).

Selon les projections de la DGCL, **162 EPCI à fiscalité propre compteraient plus de 50 communes**. Parmi elles, **13 communautés regrouperaient plus de 100 communes**.

Ce mouvement entraîne également une généralisation du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), notamment dans les espaces ruraux, qui concernera en 2017 les trois quarts des EPCI à fiscalité propre, évolution qui conforte la spécialisation des intercommunalités en direction de l'action économique.

En outre, la **dynamique des communes nouvelles** se poursuit.

Alors **qu'entre 2013 et 2015, seules 25 communes nouvelles** ont été créées, **317 l'ont été en janvier 2016**, regroupant plus de 1 090 communes où résident plus de 1 200 000 habitants tandis que, selon l'AMF, près de 170 créations de communes nouvelles regroupant 600 communes sont intervenues depuis dans un courant continu où de nombreux autres projets sont en cours de finalisation.

De ces évolutions de la carte de la France décentralisée résulte le **risque d'une forme de débordement des entités déconcentrées**.

La perspective d'un **débordement fonctionnel** a été clairement présentée dans le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) consacré à la transition numérique de l'administration territoriale de l'État¹.

« Pour les services de l'État, la nouvelle organisation territoriale accroît encore l'exigence d'adaptation et d'expertise dans la mise en œuvre des politiques publiques, face à des services de collectivités locales renforcés ».

Risque de relégation donc mais aussi **risque de n'être plus en mesure de fournir les services d'appui** qu'imposent pourtant l'approfondissement de la décentralisation et l'accompagnement des transferts de compétence alors que *« le besoin de services de proximité correspond à l'attente d'une intervention publique experte, rapide, autant que*

¹« La transition numérique de l'administration territoriale de l'État ». IGF. Avril 2016.

possible adaptée au contexte local et associant l'ensemble des acteurs institutionnels, économiques et sociaux ».

Quant à la **perspective d'un débordement géographique**, elle concerne particulièrement les sous-préfectures en tant que mailles les plus fines du réseau d'administration territoriale de l'État.

Un exemple éclairant en est fourni par l'étude réalisée, dans le cadre du Centre des hautes études du ministère de l'intérieur, le CHEMI, sur le métier de sous-préfet au XXI^e siècle¹.

Évoquant la constitution des pôles métropolitains, elle rappelle justement qu'ils peuvent chevaucher plusieurs arrondissements. Le pôle de la Côte d'Opale s'étend sur cinq arrondissements, situation qui conduit l'auteur de l'étude à s'interroger sur l'identification du bon interlocuteur (faudra-t-il s'adresser à cinq sous-préfets ?).

<p>Recommandation : adapter la carte du réseau préfectoral aux nouvelles frontières des collectivités territoriales.</p>

¹ . *Le métier de sous-préfet d'arrondissement au XXI^e siècle*. CHEMI. M. Wassim Kamel. Juin 2014.

DEUXIÈME PARTIE UN RÉSEAU SOUS CONTRAINTE AU DÉFI DE LA MODERNISATION

Le **réseau des sous-préfectures** a été particulièrement touché par **l'attrition des moyens en personnel** de l'administration générale territoriale de l'État.

La restructuration des effectifs n'a pas toujours épousé, loin de là, les réorganisations des missions.

Certaines missions supposées dépassées mobilisent encore d'importants moyens du réseau, ce qui paraît refléter des hésitations quant à la conduite du changement et les difficultés pratiques auxquelles elle se heurte. D'autres missions dont le développement a été jugé prioritaire n'ont pas bénéficié, au contraire, des moyens supplémentaires qu'on aurait pu attendre.

Dans ces conditions, **la qualité de l'administration générale du territoire est l'objet d'interrogations** récurrentes et d'un scepticisme qui peut altérer l'autorité même de l'État.

Ces phénomènes paraissent d'autant plus prégnants que **des pans entiers du réseau des sous-préfectures connaissent une situation-limite** dans un contexte de **très grande hétérogénéité des conditions d'administration du territoire national.**

Les **initiatives engagées pour dépasser ces difficultés**, pour n'être pas sans intérêt, **demeurent insuffisantes** dans l'optique d'une administration générale de l'État au niveau le plus local, répondant aux ambitions d'une « sous-préfecture nouvelle génération ».

I. UNE ATTRITION DES MOYENS QUI PÈSE SUR LA QUALITÉ DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES

Même si les **crédits consacrés à l'administration territoriale générale** de l'État ont connu une, **modeste, progression** depuis dix ans, celle-ci, **loin d'avoir permis d'en sauvegarder les moyens en personnel**, s'est accompagnée d'une **baisse très significative** de ces derniers.

La **contribution des sous-préfectures à la réduction des emplois** du réseau préfectoral a, selon toute vraisemblance¹, été **disproportionnée**.

Chacune des **différentes fonctions** exercées par le réseau préfectoral a subi **des pertes d'emplois**.

¹ Le ministère de l'intérieur ne dispose pas de données longues sur l'emploi dans les sous-préfectures.

Mais celles-ci ont été **plus ou moins fortes, les missions régaliennes étant particulièrement affectées, sans que les compétences plus en rapport avec la vocation d'une administration de mission donnée comme nouvel horizon du réseau ne soient épargnées.**

Parmi les missions régaliennes, les plus en rapport avec l'autorité de l'État (sécurité, contrôle de légalité) ont connu les reculs, absolus et relatifs, les plus nets.

Les **sous-préfectures** n'ont pas échappé à cette logique si bien que **leur structure d'emplois ne correspond pas au modèle des sous-préfectures renouvelées**, l'abandon d'un certain nombre de missions n'étant pas totalement inscrit dans la composition des effectifs des sous-préfectures.

Celle-ci porte la marque d'hésitations persistantes sur le sort de certaines compétences dues, probablement, aux difficultés rencontrées pour restructurer un réseau qui porte un héritage dont il faut tenir compte et dont les conditions d'évolution, en termes d'accompagnement social, n'ont pas été réunies.

La très forte singularité catégorielle des emplois des sous-préfectures, qui doit être soulignée, illustre, parmi d'autres particularités, ces rigidités ainsi que le besoin d'un réel volontarisme pour adapter le réseau au sens nouveau qu'on souhaite donner à ses missions.

A. LE POIDS DES CONTRAINTES

Le réseau des sous-préfectures est d'abord tributaire d'un contexte budgétaire, celui du **programme 307 « Administration territoriale »** compris dans la **mission « Administration générale et territoriale de l'État »**.

Considérée comme une mission non prioritaire, au sens de la loi de programmation des finances publiques, la mission a été marquée ces dernières années par une programmation budgétaire contraignante.

Le **programme 307**, qui regroupe les crédits dégagés pour financer les missions du **réseau déconcentré d'administration générale (préfectures et sous-préfectures) du ministère de l'intérieur**, a été particulièrement touché par cette contrainte qui a amputé les moyens du réseau préfectoral sans pour autant se traduire par une réduction des dépenses du programme.

1. Une réduction importante du plafond d'emplois de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » principalement concentrée sur l'administration territoriale

a) Une forme de déterritorialisation de l'emploi public

Le **plafond d'emplois de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE)** a connu ces dernières années une réduction

constante qui a suivi les différentes étapes de la réforme de l'État parcourues pendant la période.

(1) La « révision générale des politiques publiques » (RGPP)

En premier lieu, doit être mentionnée la **réduction des effectifs** mise en œuvre à la suite de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**, inaugurée en 2007 et poursuivie jusqu'en 2012.

En lois de finances initiales, elle a atteint **2 098 ETPT** (soit, à périmètre courant, une **diminution des effectifs de près de 6 %** par rapport à 2007).

Après une baisse du plafond d'emplois de **804 ETPT** en 2010 et **698 ETPT** en 2011 pour l'ensemble de la mission, le mouvement s'est un peu atténué en fin de RGPP (baisse de **387 ETPT en 2012**).

De son côté, **l'exécution budgétaire**, marquée par un **sous-emploi du plafond tout au long de la période**, a été à peu près conforme à ce rythme de réduction des moyens ouverts au titre des emplois de la mission.

Les **ETPT réellement mis en œuvre** par la mission AGTE ont **diminué de 5,6 %**.

Évolution des ETPT de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (2007-2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012-2007
LFI	35 113	35 727	34 904	34 100	33 402	33 015	- 2 098
Exécution	34 478	35 156	34 523	33 750	32 840	32 549	- 1 929
Écart	- 635	- 571	- 381	- 350	- 562	- 468	

Source : ministère de l'intérieur

Au cours de cette période, **ce sont les emplois du programme 307 « Administration territoriale » correspondant aux effectifs des préfectures et des sous-préfectures** (hors, très marginalement, quelques emplois d'administration centrale), qui ont été **principalement touchés par ces baisses de moyens** en personnel.

Le **plafond d'emplois** de ce programme, qui était de **30 228 en 2007¹** (86,1 % des autorisations d'emplois de la mission) a été ramené à **27 809 en 2012** en loi de finances initiale (pour **une mobilisation réelle de 27 376 emplois confirmant les vacances habituelles du programme**), soit une **réduction des moyens de 8 %**, supérieure à celle de l'ensemble des emplois portés par la mission AGTE.

¹ Pour une consommation effective inférieure, de 29 703 ETPT.

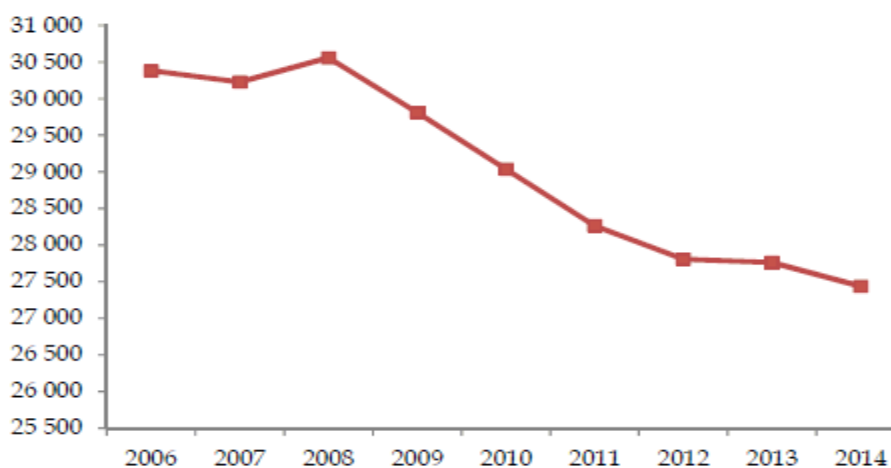
(2) La « modernisation de l'action publique »

Même si elle a été quelque peu atténuée, cette tendance s'est **poursuivie au-delà**, dans le cadre de la **modernisation de l'action publique**.

Alors que le plafond d'emplois de la mission, du fait de changements de périmètre, a été quelque peu relevé (de 33 015 en 2012, il est passé à 33 611 en 2016), **le plafond d'emplois du programme 307, a connu une nouvelle diminution**.

Il a été **abaissé de 1 518 ETPT** pour s'établir à **26 291 ETPT**, soit un nouveau **repli de près de 5,5 %**.

L'évolution des ETPT du programme « Administration territoriale » depuis 2006



Source : commission des finances du Sénat d'après les projets annuels de performances de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »

(3) Bilan décennal

Au total, **entre 2007 et 2016**, les effectifs du programme 307 auront été amputés de **3 937 ETPT**, soit une **baisse de 13 % du plafond d'emplois par rapport à l'année de base**.

On peut rappeler qu'au cours de la période 2005 à 2014, **le nombre d'emplois dans la fonction publique d'État a diminué de 266 300 personnes** pendant que, **pour les trois volets de la fonction publique cumulés** (fonction publique de l'État, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière), ce nombre a connu une **légère augmentation** (+ 174 300 unités, soit une hausse de 3,3 %)¹, notamment du fait des créations d'emplois dans les administrations publiques locales.

¹ Entre 2005 et 2015, le nombre des actifs occupés est passé de 24,921 millions à 26,423 millions, soit une progression de 1,502 million, soit une hausse de 6 % dont environ 11,6 % peuvent être attribués à la hausse de l'emploi public. Au cours de cette période, l'État a détruit 266 300 emplois.

Dans ce contexte d'ensemble de progression des effectifs des trois fonctions publiques, **les moyens humains des préfectures et des sous-préfectures** ont, quant à eux, **diminué sensiblement**.

Dans ces conditions, on peut voir dans **la réduction du plafond d'emplois** du programme 307 **l'expression d'un phénomène structurel de déterritorialisation de la présence de l'État**.

Cette **évolution** suscite des **appréciations contrastées** qui ne peuvent se borner à souligner l'existence appréciable de gains de productivité.

D'un côté, la réduction des emplois peut ressortir comme **quelque peu paradoxale** dans la mesure où les autres administrations publiques, qui sont principalement territorialisées, ont accentué leurs moyens humains et donner lieu à des **inquiétudes quant aux capacités de l'État à suivre un mouvement qui, pourtant, semble appeler de sa part un certain accompagnement**.

D'un autre côté, il faut **compter avec l'hypothèse que le désengagement des services d'administration de l'État positionnés** dans les territoires (qui n'a pas épargné les services d'administration générale) d'un certain nombre de missions **a pu**, pour certaines d'entre elles, **donné lieu à des transferts aux collectivités territoriales ou à des externalisations vers d'autres acteurs**.

S'agissant des moyens du réseau préfectoral, dont ceux des sous-préfectures, s'il est assez peu douteux qu'**un certain nombre de missions** ont pu ainsi être reportées, comme cela s'est particulièrement produit dans le domaine de la délivrance des titres, **sur certaines collectivités territoriales ou vers d'autres intervenants**, il ne l'est pas moins que **les réductions d'emplois** sont allées **au-delà de ces changements de périmètre des missions**.

En conclusion, les diminutions d'effectifs posent la question de leur adéquation avec la multiplication des annonces effectuées en matière de transformation des missions vers des tâches à plus fort rendement pour les territoires.

b) Une baisse particulièrement forte des moyens des missions régaliennes

La diminution des autorisations d'emplois du programme 307 a réduit significativement les ressources consacrées à l'accomplissement, sur le terrain, de différentes missions régaliennes.

(1) Entre 2009 et 2013, 60 % des diminutions d'emplois du réseau (1 820 ETPT) ont touché la délivrance des titres et le contrôle de légalité

Ainsi, pour la période allant de 2009 à 2013, les 3 057 suppressions d'emplois (en équivalents temps plein-ETP) mises en œuvre dans les réseaux

territoriaux d'administration générale du ministère de l'intérieur, si elles n'ont pas toutes affecté **les missions régaliennes** de l'État, en ont particulièrement et significativement réduit les moyens humains.

C'est ce que montre le tableau ci-dessous qui décompose ces suppressions d'emplois en fonction des différentes missions des préfectures et sous-préfectures.

		Suppressions d'emplois dans le programme « Administration territoriale » entre 2009 et 2013								
			2009	2010	2011	TOTAL 2009-2011	2012	2013	TOTAL 2012-2013	TOTAL 2009-2013
Titres	127	Faciliter et sécuriser la délivrance du passeport et de la carte nationale d'identité électronique	52	73	145	270	50	25	75	345
	129	Moderniser et sécuriser la délivrance des permis de conduire					150	126	276	276
	128	Faciliter et sécuriser la délivrance des certificats d'immatriculation pour les citoyens	69	140	130	339	0	80	80	419
	Total Titres		121	213	275	609	200	231	431	1 040
Contrôle de légalité et réglementation	125	Améliorer la qualité du contrôle de légalité	207	156	104	467	175	88	263	730
	126	Abandonner certaines réglementations pour permettre un redéploiement sur des missions prioritaires					50	0	50	50
	130	Adapter les sous-préfectures à l'évolution de leurs missions	0	0	0	0				0
	Total contrôle de légalité et réglementation		207	156	104	467	225	88	313	780
Rationalisation des fonctions support et des moyens affectés à la représentation de l'État	137	Optimiser la fonction Ressources humaines, notamment par sa régionalisation et la mutualisation de la gestion administrative	29	88	108	225	25	81	106	331
		Rationalisation des autres fonctions supports	90	94	72	256				256
	140	Optimiser et déconcentrer la fonction immobilière	110	70	20	200	0	50	50	250
	139	Rationaliser les infrastructures et le support des systèmes d'information et de communication	115	115	120	350	0	0	0	350
	131	Renforcer la mutualisation et l'externalisation des moyens affectés à la représentation de l'État (résidences et garages des préfectures)					25	25	50	50
	Total fonctions support		344	367	320	1 031	50	156	206	1 237
TOTAL			672	736	699	2 107	475	475	950	3 057

Source : ministère de l'intérieur

Selon ces données, au cours de cette **période** :

- **un tiers des emplois supprimés (1 040 ETPT) a porté sur l'activité de délivrance des titres**, qui est une **mission mixte, régalienn**e en raison de la nature des titres concernés et des enjeux de sécurité qui sont les leurs, **mais aussi de service**, qui correspond à une prestation importante pour la vie quotidienne des Français¹ ;

- **un quart des suppressions d'emplois (780 ETPT) a réduit les moyens du contrôle de légalité**, qui est une **mission constitutionnelle des préfets**.

Cette **baisse des moyens** a également touché **l'activité réglementaire** des échelons territoriaux de l'administration générale l'État et l'activité de **conseil aux collectivités territoriales**.

Seul le reliquat (**1 237 ETP**, soit environ **la moitié des emplois supprimés**) correspondant à diverses fonctions de support peut *a priori* être associé sans ambiguïté à des **progrès de gestion**.

Ces **tendances** se sont **poursuivies après 2013**.

(2) De 2014 à 2017, un ralentissement des suppressions d'emplois mais la poursuite des baisses d'effectifs de guichet et de contrôle de la légalité

Évolution des ETPT de la mission « Administration territoriale de l'État » (2014-2017)²

	2014	2015	2016	2017	2017/2014	2016/2014
Coordination de la sécurité des biens et des personnes	2 815	3 398	2 827	2 692	- 123	12
Réglementation générale, garantie de l'identité et délivrance des titres	12 425	11 905	11 476	11 973	- 452	- 949
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	2 633	2 805	2 501	2 619	- 14	- 132
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	8 717	7 576	8 633	8 707	- 10	- 84
Animation et soutien du réseau	909	878	854	85	- 824	- 55
Total	27 499	26 562	26 291	26 076	- 1 423	- 1 208

¹ Au cours de cette période, une réorganisation en profondeur des conditions de délivrance d'un certain nombre de titres est intervenue (voir infra).

² Toutes affectations comprises.

Au cours de la période la plus récente¹, de 2014 à 2017, les **suppressions d'emplois** ont encore principalement affecté la **fonction de réglementation et de délivrance des titres** mais le **contrôle de légalité** a également payé un tribut significatif aux réductions de moyens.

La **première** action a perdu **7,6 %** de ses emplois entre **2014 et 2016** (- 949 ETPT), le repli se poursuivant en 2017, à périmètre constant.

La **seconde** a été privée de près de **5 %** de ses personnels (- 132 ETPT).

Finalement, selon les données disponibles, la **fonction la moins sollicitée** a été celle correspondant au **pilotage territorial des politiques gouvernementales** (- 1 % de ses emplois).

(3) Bilan décennal

Ainsi, au total, entre **2007 et 2016**, les activités de **réglementation et de délivrance des titres** ont perdu **1 095 ETPT**, soit une **réduction de 8,7 %** des effectifs affectés à cette mission au début de la période.

Pour le **contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales** cette mission a vu ses moyens baisser de **1 551 ETPT** correspondant à **38,3 % des emplois** de l'année de base.

S'agissant de la **coordination de la sécurité des personnes et des biens**, la baisse a atteint **1 455 ETPT**, soit une proportion analogue (- 34 %) aux pertes d'emplois du **contrôle de légalité**.

Quant aux effectifs affectés au **pilotage territorial des politiques publiques**, ils ont été réduits, participant ainsi aux « gains de productivité » du réseau préfectoral, mais dans des proportions nettement plus modérées (- 1,5 %).

Évolution des emplois des différentes actions du programme 307 entre 2007 et 2016

		2007	2016	2016/2007
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	4 282	2 827	- 1 455
02	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	12 571	11 476	- 1 095
03	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	4 052	2 501	- 1 551
04	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	8 761	8 633	- 128
05	Soutien et animation du réseau des préfetures (libellé modifié)	37	854	+ 817
Total		29 703	26 291	- 3 412

Source : commission des finances du Sénat d'après les données budgétaires

¹ En 2017, un reclassement des ETPT est intervenu avec l'affectation des personnels chargés du soutien au réseau à chacune des fonctions de l'administration territoriale de l'État. Cette répartition, qui a été effectuée au prorata des effectifs de chacune des actions correspondantes, conduit à minorer les baisses de personnel affichées au cours de la période 2014 à 2017 pour chacune des actions opérationnelles du programme, raison pour laquelle on donne également les évolutions sur la période 2014 à 2016.

À l'issue de ces évolutions, **la structure d'emplois du réseau d'administration générale et territoriale de l'État a subi une modification paradoxale entre 2007 et 2016.**

**Évolution de la structure des effectifs du programme
« Administration territoriale » (2007-2016)**

(en %)

	2007	2016	Évolution 2016/2007
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	14	11	- 3
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres	42	44	+ 2
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	14	10	- 4
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	29	33	+ 4
Soutien et animation du réseau	0	3	+ 3
Total	100	100	0

Source : commission des finances du Sénat d'après les données budgétaires

En dépit des suppressions d'emplois qui, d'un point de vue numérique, ont principalement touché l'activité de **délivrance des titres**, le **poids relatif** de cette fonction dans le total des emplois a **légèrement progressé (+ 2 points) du fait d'un repli proportionnellement plus modéré que pour les autres missions.**

En revanche, **un recul global de 7 points** de pourcentage a marqué les **opérations de coordination de la sécurité et de contrôle de légalité.**

Ces évolutions relatives ne reflètent que très partiellement les **différentes priorités** affichées dans le mouvement permanent de redéfinition des missions du réseau préfectoral analysé ci-dessus.

Recommandation : mettre en œuvre une architecture fonctionnelle des emplois conforme à la priorisation des missions.

2. Un impact budgétaire globalement contraignant mais différencié selon les missions du réseau préfectoral

a) Sur longue période, un alourdissement des crédits du programme 307

Le constat d'une **augmentation des crédits** ouverts pour financer l'ensemble des besoins **du programme 307**, qui englobe les préfetures et les sous-préfetures, s'impose, malgré les forts ajustements intervenus sur le plan des effectifs.

Si, en 2007, la consommation des crédits s'était élevée à **1,613 milliard d'euros** (en crédits de paiement), elle a atteint **1,692 milliard d'euros en 2015**.

En huit ans **la charge budgétaire du programme s'est alourdie** de près de **79 millions d'euros**, soit une croissance de 4,9 %.

Évolution des crédits du programme 307 entre 2007 et 2017

	2007	2017	2007 en % du total	2017 en % du total	Écart 2017/2007
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	192,9	165,5	12,0 %	9,8 %	- 2,2
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	617,2	686,8	38,3 %	40,6 %	2,4
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	184,8	150	11,5 %	8,9 %	- 2,6
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	418,9	523,1	26,0 %	30,9 %	5,0
Soutien et animation du réseau des préfetures (libellé modifié)	199,4	165,3	12,4 %	9,8 %	- 2,6
Total	1 613,2	1 690,7	100 %	100 %	0 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les données budgétaires

Dans ces évolutions des crédits de toutes natures consacrés à l'administration générale déployée dans les territoires, l'augmentation des **seules dépenses de personnel** a été plus forte.

Elles sont passées de **1,3 milliard d'euros en 2007 à 1,5 en 2017**, soit un **accroissement de l'ordre de 16 %** dans un contexte marqué pourtant par une **diminution des emplois (- 10,6 % pour la période 2007 à 2015)**.

Au total, **le coût unitaire** de l'emploi mobilisé par le réseau a **augmenté de près de 30 % de 2007 à 2015**, cette augmentation se poursuivant au-delà.

Ces données invitent à quelques **appréciations sur l'impact budgétaire des réductions d'emplois** qui ont affecté le réseau.

Si elles n'ont **pas permis de dégager des économies à due proportion**, ce qui n'a rien de très surprenant compte tenu des orientations naturelles de la politique salariale dans la fonction publique, qui admettent une progression spontanée même dans un contexte de modération salariale comme celui qui a prévalu au cours de la période, on mesure mieux leur **contribution au respect de la contrainte budgétaire**.

Sans les ajustements du volume d'emploi, en faisant l'hypothèse d'une dynamique salariale inchangée, **le coût budgétaire des effectifs du réseau aurait été supérieur de près de 120 millions d'euros en 2015** par rapport aux dépenses effectives constatées à cette échéance.

b) Une dynamique différenciée des différentes missions du programme 307

Si, sur la période 2007 à 2017, les dépenses de personnel du programme 307 ont augmenté de 16 %, elles ont connu des variations différenciées selon les missions du réseau avec d'un côté des augmentations sensibles des dépenses, et, de l'autre, des économies substantielles.

Dépenses de personnel seulement (2007-2017)

(en millions d'euros)

	2007	2017	Écart 2017/2007	Évolution 2017/2007 (en %)
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	205,5	165,5	- 40	- 19
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	544,1	676,8	132,7	+ 24
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	174,1	150	- 24,1	- 14
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	378,8	511,3	132,5	+ 35
Soutien et animation du réseau des préfectures (libellé modifié)	2,1	6,9	4,8	+ 229
Total	1 304,6	1 510,5	205,9	+ 16

Source : commission des finances du Sénat d'après les données budgétaires

C'est ainsi que l'action de **coordination de la sécurité des personnes et des biens** a enregistré une **baisse** sensible des dépenses de personnel qu'elle suppose (**- 19 %**), tout comme le **contrôle de légalité**, action qui est couplée avec le **conseil aux collectivités territoriales (- 14 %)**.

Les autres actions n'ont pas dégagé les mêmes économies. Le **pilotage des politiques gouvernementales** a connu une forte augmentation de ses dépenses de personnel (**+ 35 %**) de même que la mission de **garantie de l'identité et de délivrance des titres**.

Du fait de ces évolutions contrastées, intervenues dans un contexte d'alourdissement global des dépenses de personnel, qui invite à **faire particulièrement ressortir les économies réalisées sur les deux missions de coordination de la sécurité et de contrôle de légalité**, l'allocation des crédits de personnel entre les différentes missions du réseau a évolué sensiblement, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Structure des dépenses de personnel du programme 307 par mission (2007-2017)

(en % du total et en points)

	2007	2017	Écart 2017/2007
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	15,8	11,0	- 4,8
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	41,7	44,8	3,1
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	13,3	9,9	- 3,4
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	29,0	33,8	4,8
Soutien et animation du réseau des préfectures (libellé modifié)	0,2	0,5	0,3

On relève **l'accentuation de la part** des dépenses de personnel consacrées à l'action de **délivrance et de garantie de l'intégrité des titres** sécurisés, ce qui représente une **évolution paradoxale** dans un contexte marqué par des réorganisations profondes des modalités de délivrance d'un grand nombre de ces documents.

N'étaient les déficits de moyens de cette mission, on pourrait également considérer paradoxale **l'augmentation de la charge du pilotage territorial des politiques gouvernementales** dans la mesure où le **renforcement relatif de l'échelon régional** ainsi que **l'approfondissement de la décentralisation** dans un climat de réduction du format territorial de l'État, matérialisée par une diminution des emplois de la fonction publique d'État, auraient pu s'accommoder d'une évolution opposée.

Inversement, **les besoins de remise à niveau du contrôle de légalité, largement diagnostiqués par les rapports élaborés sur ce sujet, de même que l'environnement dégradé de la sécurité et l'aversion grandissante aux risques de toutes sortes** auraient objectivement pu justifier un effort budgétaire qu'on ne constate pas.

Ces évolutions peuvent être **mises en perspective avec les modifications intervenues dans la structure des emplois du programme** au cours de la même période de 2007 à 2017.

Une assez **étroite corrélation existe entre les modifications qu'ont connues ces deux paramètres** même s'il n'existe pas d'**équivalence complète**, certaines missions étant plus onéreuses que d'autres.

Même si l'ensemble de ces constats peuvent devoir admettre quelques nuances dans la mesure où des reclassements de rattachement comptables ne sont pas à exclure, ils suscitent quelques interrogations sur la **cohérence des dynamiques de dépenses avec les orientations prioritaires** formulées dans le cadre des réflexions, et des décisions qui en ont découlé, sur le sens de la présence de l'État dans les territoires.

Finalement, la **prégnance des missions de délivrance des titres sécurisés demeure le constat le plus net** qu'impose la structure des emplois et des rémunérations du programme.

Son renforcement au cours de la période constitue **un aboutissement paradoxal au vu des orientations prioritaires du programme** et des réorganisations intervenues dans le processus de délivrance des titres.

3. Une contrainte dont la déclinaison sur les sous-préfectures mériterait d'être mieux explicitée d'autant qu'elles ont été les premières touchées

On doit **regretter que les données budgétaires usuelles ne permettent pas d'identifier les moyens ni les emplois des sous-préfectures.**

Selon **la réponse adressée à votre rapporteur spécial, les coûts complets engagés pour financer le réseau des sous-préfectures ne sont pas connus :**

« ...le RPROG (responsable du programme) 307 ne dispose pas d'outil pour définir les coûts complets des sous-préfectures ». Cette ignorance est expliquée par deux considérations. « En effet, tout d'abord, le RPROG n'alloue pas d'enveloppe spécifique aux sous-préfectures : il délègue les crédits au niveau des BOP¹ régionaux qui en assurent la répartition entre leurs UO² départementales. Au sein de ces UO départementales, les crédits sont alors utilisés par leurs services prescripteurs dont les sous-préfectures ».

Par ailleurs, il a été indiqué qu'il *« n'est également pas possible de présenter un bilan d'exécution des dépenses réalisées pour le compte des sous-préfectures puisque, si des centres de coûts Chorus dédiés existent, ils ne permettent pas de dégager des coûts complets. En effet, dans un souci permanent de rationalisation, grand nombre de dépenses sont mutualisées et effectuées par les bureaux gérant les crédits de fonctionnement au sein des préfectures ».*

Ces explications ne sont pas satisfaisantes car elles ne justifient pas de demeurer dans une situation aveugle au regard **d'un réseau** qui, pour n'être pas l'équivalent d'une grande entreprise, réunit les caractéristiques d'une **entreprise de taille intermédiaire**, avec près 5 000 agents, des missions qui imposent une allocation adaptée des moyens, et un déploiement immobilier large et coûteux.

Cette situation nuit considérablement à la lisibilité des choix de l'État en matière de présence territoriale.

¹ BOP= Budget opérationnel de programme. Le délégataire des BOP est le préfet de région.

² UO= Unité opérationnelle.

Recommandation : veiller à ce que les informations budgétaires permettent d'éclairer pleinement les choix de positionnement des moyens de l'administration générale et territoriale de l'État, ce qui est bien le moins compte tenu de l'objet du programme 307, en fournissant notamment toutes les données utiles sur les coûts fins du réseau des sous-préfectures.

Il faut se reporter aux informations réunies à l'occasion de différentes études, publiées récemment mais ponctuellement, pour disposer d'éléments permettant d'approcher la réalité des évolutions subies par le réseau des sous-préfectures.

Elles suggèrent qu'une **réduction très nette des effectifs** y est intervenue au cours des dernières années, évolution qui a apporté une contribution disproportionnée par rapport à la répartition initiale des effectifs aux réductions d'emplois exposées plus haut.

a) Une contribution disproportionnée aux réductions d'emplois du réseau préfectoral dans son ensemble

Dans le rapport commun à différentes inspections d'avril 2006 intitulé « *Quel avenir pour le sous-préfet d'arrondissement ?* », **les effectifs des sous-préfectures au milieu des années 2000** étaient estimés à **5 900 emplois**.

Quant à elle, **la Cour des comptes mentionnait encore 5 580 emplois pour l'année 2010**. Mais, dans son **rapport public de 2015**, elle ne comptait plus, dans les sous-préfectures, qu'environ **5 000 emplois en 2014**.

Ainsi, **de 2005 à 2014**, soit en neuf années, **l'emploi** dans les sous-préfectures **a reculé d'à peu près 900 unités, soit 15 % des emplois du début de période (une ampleur double de celle constatée pour l'ensemble du réseau)**.

Les données transmises à **votre rapporteur spécial**, en réponse à son **questionnaire**, montrent que **la tendance à la baisse des emplois** de sous-préfectures **s'est poursuivie**.

Le ministère comptait **4 842,09 ETPT** dans les **sous-préfectures** au titre de l'année **2015**.

Au total, le bilan des emplois mobilisés dans **les sous-préfectures** se serait soldé par **une diminution des moyens en personnels** de l'ordre de **1 058 unités**, soit une contraction **de près de 18 % des effectifs**.

Cette **évolution** témoigne d'une réelle attrition des moyens, d'autant qu'elle s'est produite alors que le **réseau a été maintenu à peu près inchangé** dans son déploiement territorial.

Le **rapprochement de ces pertes d'emplois avec quelques données** permet de mieux appréhender la charge imposée aux sous-préfectures dans

l'ajustement de l'emploi du réseau d'administration générale de l'État dans les territoires.

Représentant environ **18 % des emplois d'administration territoriale au mitan des années 2000**, les sous-préfectures ont subi **plus d'un quart des réductions d'effectifs du programme 307** intervenues dans la décennie 2005-2015, soit **un tribut disproportionné** par rapport à la structure d'emplois du programme.

Il faut encore rappeler que **le nombre des sous-préfectures est plus du double de celui des préfectures si bien que l'impact des suppressions d'emplois sur les moyens en personnel du réseau sous-préfectoral y a été particulièrement fort** (voir infra).

Compte tenu des évolutions du réseau, qui ont vu la suppression de moins d'une dizaine d'arrondissements sur la période, avec, dans certains cas, le maintien de structures locales, sous la forme d'antennes administratives, **le nombre moyen d'agents par sous-préfecture**, qui était de **24,5 ETPT dans les années 2000** s'est replié pour n'être plus que d'environ **20,7 ETPT dix ans plus tard**.

Autrement dit, **en moyenne, une sous-préfecture aura perdu sur la période 15,5 % de ses personnels**.

Les conditions précises de ces évolutions ne sont pas exposées dans les documents budgétaires.

Les modifications de long terme concernant la répartition des effectifs entre les différentes fonctions exercées en sous-préfecture ne sont pas appréciables.

À ce sujet, la Cour des comptes précise que l'administration centrale ne dispose pas d'éléments sur l'évolution des effectifs par fonctions et par sites avant 2010.

Selon elle, depuis 2010, **ce sont les fonctions impliquant les collectivités territoriales qui ont rendu le plus d'emplois (- 21,5 %)**, la Cour des comptes supposant que cette évolution est sans doute en lien avec le contrôle de légalité.

Elle relève encore que les fonctions de guichet ont perdu 4 % de leurs emplois, variation jugée modeste au vu des évolutions organisationnelles.

b) Les emplois des sous-préfectures mobilisent un peu plus de 19 % des emplois du réseau mais avec de forts contrastes selon les missions envisagées

Hors emplois ouverts dans le cadre du programme 307 pour alimenter les directions départementales et régionales spécialisées (au nombre de 977,15 pour les premières en 2015 et de 143,5 ETPT pour les

secondes), les emplois du réseau des sous-préfectures mobilisent **19,1 % de la totalité des emplois du réseau préfectoral** *lato sensu*.

Dans ce contexte, la contribution des sous-préfectures, en termes d'emplois, à chacune des missions du réseau préfectoral ressort comme fortement différenciée.

Répartition des emplois du programme « Administration territoriale » en 2015 (ETPT)

	Préfectures (A)	Sous-préfectures (B)	B/ (A+B) (en %)
Communication et représentation de l'État	2 399,28	532,47	18
Sécurité	1 518,59	475,14	24
Accueil du public et délivrance des titres	5 706,08	1 726,59	23
Élections et réglementation	1 013,11	266,91	21
Relations avec les collectivités locales	1 549,28	378,37	20
Animation des politiques interministérielles	2 054,99	430,07	17
Management stratégique	1 695,19	672,08	28
Immobilier	812,26	129,2	14
Informatique	684,67	5,89	1
Gestion administrative	2 578,27	141,86	5
Divers	455,04	83,52	16
Total	20 466,75	4 842,09	19,1

Source : commission des finances d'après les informations fournies en réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Compte tenu du niveau absolu des emplois quelle mobilise, on doit faire ressortir la surpondération accordée à la fonction d'accueil du public et de délivrance des titres.

Elle voit les sous-préfectures engager un personnel significativement plus élevé que le poids moyen des effectifs des sous-préfectures dans le total des emplois du réseau préfectoral et sous-préfectoral consacré à chaque mission au point que, selon les données transmises à votre rapporteur spécial, ces emplois représentent 6,8 % des effectifs agrégés du réseau.

La valeur moyenne de la part des personnels du réseau employé dans les sous-préfectures est également dépassée pour la mise en œuvre d'autres missions. On mentionnera, en particulier, la mission de sécurité (24 % du total des effectifs du réseau sont positionnés en sous-préfectures et la fonction de management stratégique- 28 % des effectifs du réseau). Mais la significativité de ces dépassements est faible dans la mesure où ils sont largement automatiques, étant liés à l'ampleur du déploiement du réseau, et portent sur des enjeux numériques beaucoup plus faibles.

Il convient, en effet, de garder à l'esprit que les données susmentionnées comparent des réseaux numériquement très différenciés, un rapport proche de 1 à 2,3 s'établissant entre le réseau préfectoral et celui des sous-préfectures.

Au total, appréciés au niveau de chaque fonction, les moyens en personnel de chaque sous-préfecture représentent une proportion généralement modeste des moyens totaux déployés par l'État dans les territoires pour accomplir chacune des missions exercées par le réseau préfectoral.

La fonction de délivrance des titres avec une contribution élevée des sous-préfectures, tant numériquement que comparativement, se détache comme une exception alors même que cette mission a fait l'objet des réorganisations les plus nettes (voir *infra*).

Au demeurant, la répartition par grande mission du personnel engagé dans les sous-préfectures fait ressortir, comme pour l'ensemble du réseau, la place prédominante de l'activité de délivrance des titres (35,7 % du total).

Avec elle les deux autres fonctions les plus consommatrices d'emplois - le « **management stratégique** » et la **communication et représentation de l'État** - mobilisent **60,5 % des emplois du réseau des sous-préfectures**.

En revanche, on doit relever le **très faible poids des emplois** classés dans la catégorie des **relations avec les collectivités locales** qui atteint **8 % du total** des emplois du réseau des sous-préfectures.

Les **378,37 ETPT** recensés doivent être mis en rapport avec le nombre des sous-préfectures qui dépasse 230 pour la seule métropole.

Même si à un ETPT peut correspondre plus d'un emploi effectif, **ces données conduisent à dessiner un réseau des sous-préfectures dit « de proximité » où les emplois comptés comme consacrés aux relations avec les collectivités décentralisées (principalement les communes, au nombre de plus de 35 000) ne sont pas supérieurs, en moyenne, à 1,6 par sous-préfecture, soit un peu plus d'un centième d'ETPT par commune.**

Une certaine précaution doit sans doute entourer l'utilisation de ces données, notamment dans la mesure où des emplois inventoriés comme rattachés à d'autres missions peuvent contribuer à entretenir les contacts entre les sous-préfectures et les collectivités territoriales, mais, malgré tout, les rapprochements parlent d'eux-mêmes.

Dans ces conditions, il est **difficile de considérer que, dans le cas le plus courant, les moyens de l'échelon territorial de proximité puissent lui permettre d'instaurer un cadre de relations autres que formelles et réellement proactives avec les collectivités territoriales.**

Ils paraissent même **loin d'épouser la perspective d'un État accompagnateur du développement local** susceptible de donner quelque substance à la notion, pourtant si popularisée par les discours sur l'État, « d'État stratège » et d'une conversion de l'échelon des sous-préfectures à une identité d'administration de mission.

c) Sous bénéfice d'inventaire, les dépenses de personnel des sous-préfectures peuvent faire l'objet d'estimations approchées

Si, dans l'insertion au rapport public de 2012 de la Cour des comptes consacrée aux sous-préfectures, celle-ci avait souligné la méconnaissance des coûts du réseau, elle n'en avait pas moins proposé une fourchette d'estimation.

Celle-ci était comprise **entre 220 millions d'euros et 250 millions d'euros**. Ce dernier chiffre résultait de l'application d'un pourcentage de 15 % censé représenter le niveau relatif des dépenses de personnel du réseau des sous-préfectures dans le total des dépenses de titre 2 du programme 307 à l'ensemble des crédits ouverts au bénéfice de ce programme.

Sur la base de cette dernière hypothèse, **le niveau des crédits de titre 2** consacrés aux sous-préfectures s'élèverait à **226,5 millions d'euros en 2017** (46 778 euros par emploi en moyenne contre un peu plus de 55 000 euros pour les personnels du réseau des préfectures) et **les crédits budgétaires totaux finançant le réseau à environ 253 millions d'euros**.

Il découle de ces données que **la réduction des emplois du réseau des sous-préfectures depuis le milieu des années 2000 aura permis d'économiser un peu plus de cinquante millions d'euros sur les dépenses de personnel du programme 307**, montant qui représente plus de 40 % des économies de dépenses de personnel du programme (pour environ 19 % du volume d'emplois).

Par ailleurs, les coûts en rémunération des différentes missions des sous-préfectures ressortent comme contrastés.

Sur la base conventionnelle d'une identité des coûts unitaires par fonction (qu'il conviendrait de nuancer puisqu'aussi bien la structure des emplois par chacune d'elles est sans doute singulière), le tableau ci-dessous fournit une **approximation des coûts en personnel de chacune des missions exercées par les sous-préfectures**.

Dépenses de personnel par fonction exercée dans les sous-préfectures (en 2015)

	Niveau (A)	Part dans le total (en %)
Communication et représentation de l'État	24 907,9	11
Sécurité	22 226,1	9,8
Accueil du public et délivrance des titres	80 766,8	35,7
Élections et réglementation	12 485,5	5,5
Relations avec les collectivités locales	17 699,4	7,8
Animation des politiques interministérielles	20 117,8	8,9
Management stratégique	31 438,6	13,9
Immobilier	6 043,7	2,7
Informatique	275,5	0,1
Gestion administrative	6 635,9	2,9
Divers	3 906,9	1,7
Total	226 503,7	100

Source : commission des finances du Sénat d'après les informations fournies en réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Le poids des coûts liés à l'accueil du public et à la délivrance des titres (80,8 millions d'euros et 35,7 % du total) ressort comme un élément saillant alors même que cette mission a été considérablement allégée.

La faiblesse des moyens consacrés aux relations avec les collectivités territoriales et à l'animation des politiques interministérielles s'impose comme un autre constat fort.

B. LA RESTRUCTURATION DES MISSIONS CONFRONTÉE AUX FAITS, UN DÉCALAGE AU DÉTRIMENT DE LA QUALITÉ DE L'ADMINISTRATION DU LOCAL PAR L'ÉTAT

Les évolutions des moyens du réseau préfectoral et sa situation actuelle d'emploi conduisent à s'interroger sur leur lien avec les reformulations des missions des sous-préfectures rappelées dans la première partie du présent rapport.

En ce domaine, la rationalisation des missions les plus traditionnelles n'a pas eu tous ses prolongements, pour des raisons assez contrastées, tandis que le développement de certaines priorités nouvelles n'a pas été accompagné des moyens de leur expression.

En bref, la mue du réseau des sous-préfectures en direction du modèle d'administration de mission, tout comme pour les préfetures, n'a été qu'entamée, qui plus est dans son volet le moins ambitieux, celui de la réduction des effectifs.

Dans ce contexte, **le niveau de qualité de l'administration du local par l'État inspire des inquiétudes justifiées.**

Structure par mission des crédits d'Administration territoriale

(en %)

	2007	2017	Écart 2017/2007
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	12	9,8	- 2,2
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	38,3	40,6	+ 2,4
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	11,5	8,9	- 2,6
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	26	30,9	+ 4,9
Soutien et animation du réseau des préfetures (libellé modifié)	12,4	9,8	- 2,6
Total	100	100	0

Si le désengagement des activités de guichet, liées à la délivrance des titres, a été poursuivi avec continuité, mais sans prolongements tout à fait aboutis sur la structure des emplois des sous-préfectures, les hésitations sur la définition des missions des unités du réseau préfectoral ont particulièrement touché les conditions d'exercice du contrôle de légalité, et tout particulièrement le rôle exercé en ce domaine par les sous-préfectures.

S'agissant des missions à plus fort rendement socio-économique, le décalage entre les volontés affichées et les moyens ressort comme d'autant plus frappant que des fonctions plus régaliennes, celles liées à la sécurité, ont subi des pertes d'emplois.

1. La délivrance des titres, le désengagement par étapes d'une mission de guichet pour tous les français, des reports de charges, conséquence habituelle du retrait de l'État, des perspectives qui doivent être appréciées en fonction du renouvellement et de la complexification des flux de demandes

Depuis une dizaine d'années, des mesures importantes ont été mises en œuvre afin de réorganiser complètement le circuit de délivrance des titres officiels.

L'État, poursuivant des objectifs d'optimisation des conditions de production et de délivrance des titres, a souhaité dégager ses unités territoriales d'une charge qui, inévitablement, a été reportée sur d'autres intervenants, les collectivités territoriales en particulier, et principalement les mairies mais aussi, parfois, les usagers.

Ce désengagement a été mené en plusieurs étapes et il constitue le cœur du PPNG.

Le désengagement des opérations de guichet, une chronique qui se prolonge

Le rôle de l'administration préfectorale en matière de délivrance des titres a été réduit lors de la mise en place du **passport biométrique en 2009**, avec un transfert de responsabilité des préfetures et des sous-préfetures vers les mairies, celles-ci assurant, pour l'essentiel, les missions de recueil des demandes et des pièces justificatives et de remise des passeports aux usagers.

Par ailleurs, le **développement de téléprocédures** a permis d'ajouter une mécanique alternative aux déplacements dans les unités du réseau préfectoral pour accomplir un certain nombre de formalités ou se procurer des renseignements. Ainsi, le changement d'adresse ne nécessite plus obligatoirement de démarche en préfecture pour apporter la modification nécessaire sur le **certificat d'immatriculation**, grâce à l'ouverture de la télédéclaration en ligne. De même, un service en ligne permettant aux usagers d'obtenir leur relevé de points de **permis de conduire** a été mis en place (service « télépoints »).

Ce désengagement est également manifeste s'agissant de la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules. En effet, depuis la mise en place du système d'immatriculation des véhicules (SIV) entré en application en 2009, les propriétaires peuvent faire immatriculer leurs véhicules soit directement chez les professionnels de l'automobile habilités par le ministère de l'intérieur, soit en préfecture. Depuis son entrée en vigueur, le SIV rénové a délivré 67,7 millions de certificats d'immatriculation dont 11,5 millions pour l'année 2015, la part des opérations passant par les professionnels, qui continue d'augmenter, étant de 93,60 % pour les véhicules neufs et 44 % pour ceux d'occasion. Au total, les professionnels utilisant le SIV, dont le nombre augmente (27 065 en 2015 contre 25 852 fin 2014) traitent 57,3 % des opérations (54,15 % l'année précédente). Le réseau préfectoral assure désormais une minorité des opérations (environ 43 %).

D'après le ministère de l'intérieur, **la mise en place du SIV a permis de réduire de 317 ETPT le nombre d'effectifs dans l'administration préfectorale entre 2009 et 2012, évaluation qui peut être mise en regard avec les 1 095 suppressions d'ETPT liés à la mission générale de délivrance des titres et d'accueil du public entre 2007 et 2016.**

Par ailleurs, afin de rationaliser le processus d'instruction des demandes de passeport et de naturalisation, le ministère de l'intérieur a créé des **plateformes interdépartementales ou régionales, censées prendre le relais du réseau préfectoral**. Il s'agit de :

47 « centres d'expertise et de ressources titres » (CERT) spécialisés (hors préfecture de police) en métropole et dans **8 CERT en outre-mer**. Des cellules de lutte contre la fraude seraient intégrées à chaque CERT. La constitution de ces structures interdépartementales auprès de certaines préfetures prolonge l'expérience des **plateformes chargées de l'instruction des demandes de passeports biométriques** déployées à partir de septembre 2014¹ à laquelle le ministère de l'intérieur a associé **un gain de 80 ETPT (soit une économie estimée à 3,6 millions d'euros)** ;

La mise en place des plateformes d'instruction des demandes de naturalisation, déjà mentionnée. D'après les informations transmises par le ministère de l'intérieur à votre rapporteur spécial, **cette réforme a permis de réaliser un gain d'une soixantaine d'ETPT.**

Ces restructurations se poursuivraient en 2017.

¹ En revanche, les passeports temporaires non biométriques restent de la compétence des préfets de département.

Il est prévu ainsi de mettre en place de nouveaux « centres d'expertise et de ressources titres - CERT » pour traiter des demandes de **cartes nationales d'identité, de permis de conduire** et de **certificats d'immatriculation**, selon le calendrier suivant :

« CNI-passeports »

Conditions du déploiement à l'automne 2016 : mise en place du système d'information unique dit « Titres Électroniques Sécurisés » (TES) dans les mairies accueillant les dispositifs de recueil (DR) des demandes, ouverture au public des pré-demandes en ligne et engagement des travaux immobiliers dans les CERT qui le justifient.

Novembre 2016 : expérimentation départementale dans les Yvelines. Seules les mairies de ce département équipées de dispositifs de recueil (DR) reçoivent les demandeurs de CNI, les autres mairies remettent les dernières CNI saisies dans la précédente application pendant trois mois, date limite pour les usagers pour récupérer leur titre.

Décembre 2016 : expérimentation régionale en Bretagne, sur le CERT de Quimper, site-pilote régional. Dans toute la région, seules les mairies équipées de DR reçoivent les demandeurs de CNI et les transmettent par TES au CERT de Quimper.

À partir de février 2017 : généralisation du déploiement de tous les CERT métropolitains, jusqu'à fin mars 2017.

« Permis de conduire »

Conditions du déploiement entre automne 2016 et début 2017 : mise à disposition progressive des télé-procédures de demandes de permis jusqu'au 30 novembre 2016 et engagement des travaux immobiliers jusqu'à l'été 2017.

Avril-mai 2017 : expérimentation au CERT de Mulhouse, sur un périmètre pluri-départemental.

Septembre 2017 : ouverture du CERT de Nantes, à compétence nationale pour les échanges de permis étrangers et les permis internationaux. Novembre 2017 : déploiement généralisé des CERT, avec fermeture concomitante des guichets d'accueil.

« Système d'immatriculation des véhicules (SIV) »

Conditions du déploiement, début 2017 : mise à disposition de quatre télé-procédures entre février et juillet 2017 et ouverture d'une procédure de demande dématérialisée pour les autres opérations. Arrêt de la prise en charge par les préfectures des procédures pouvant être effectuées par les professionnels habilités. Réalisation des travaux immobiliers sur les sites qui le nécessitent.

Octobre 2017 : ouverture d'un CERT pilote à Besançon, avec fermeture des guichets au public.

Novembre 2017 : déploiement généralisé des CERT « SIV », avec fermeture concomitante des guichets d'accueil.

Il faut naturellement mentionner encore la création de l'ANTS par décret du 22 février 2007 inscrite dans la volonté de réforme de l'État et de **rationalisation de ses moyens**.

Les réorganisations d'ampleur mises en œuvre, qui ont eu pour effet de **transférer la charge d'un certain nombre de process sur les communes**, dans des conditions contestables de compensation des coûts, et

qui se sont accompagnées pour certains usagers de dépenses supplémentaires (comme dans le cas des certificats d'immatriculation) ou de difficultés d'accès aux services de délivrance, **ne semblent pas avoir exercé tous leurs effets sur le niveau des emplois mobilisés dans les préfetures et sous-préfetures par la délivrance des titres**, malgré les mutualisations et les téléprocédures mises en œuvre.

Ainsi qu'on l'a mentionné ci-dessus, **une proportion encore considérable des emplois du réseau sous-préfectoral est encore consacrée à cette mission.**

La répartition géographique de ces emplois n'est pas connue si bien que le maintien de l'accessibilité aux guichets ne peut être apprécié à raison des besoins concrets des populations.

Le niveau du plan de charge des personnels recensés comme participant à cette mission ne peut davantage être apprécié dans la mesure où le volume des titres délivrés par agent ne fait l'objet d'aucune indication.

Dans ces conditions, la structure des emplois du réseau encore très marquée par le poids de la gestion des titres paraît difficile à justifier, de même que l'ampleur comparativement limitée des réductions d'emplois liées à une activité supposée en voie d'extinction.

Recommandation : compte tenu des réorganisations intervenues dans les prestations de délivrance des titres, dont les conditions d'accompagnement pour les communes et les usagers appelleraient des développements propres, achever de mettre en œuvre les ajustements d'emplois correspondants dans les sous-préfetures.

Il reste à observer **qu'une partie de l'inertie des emplois ainsi positionnés dans les sous-préfetures serait liée à l'essor des moyens nécessaires à la délivrance des titres étrangers qui mobiliseraient 749 emplois sur les 1 726,59 recensés au titre de cette mission.**

Si cette variable paraît loin d'expliquer à elle seule l'emprise que la mission de délivrance des titres exerce encore sur les moyens des sous-préfetures, elle doit être pleinement prise en compte, la gestion des effectifs devant ne pas sacrifier la qualité des procédures mises en œuvre.

On envisage pour l'avenir qu'un certain nombre de réformes permettent d'optimiser la gestion des demandes de titres étrangers par les différentes composantes du réseau préfectoral.

La réorganisation des conditions d'accueil des étrangers dans le cadre de la nouvelle architecture du traitement des demandes d'asile (mise en place de 34 guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire métropolitain auxquels concourent les agents des préfetures), de la réorganisation territoriale de l'instruction des demandes de

naturalisation (déploiement de 43 plates-formes interdépartementales de naturalisation achevé fin 2015 se substituant aux 186 sites d'instruction en préfecture et sous-préfecture), généralisation par la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France du titre de séjour pluriannuel (TPA) devraient permettre de libérer quelques-uns de ces emplois.

Il reste que ces réorganisations doivent être considérées sous l'angle de la qualité des procédures s'agissant d'un flux de dossiers qui a connu une forte expansion et dont le traitement appelle à l'évidence un soin particulier.

On rappelle à ce propos qu'en 2015, les guichets uniques ont fait face à une augmentation de 37 % des demande d'asile par rapport à 2014, cette tendance s'étant poursuivie en 2016 (augmentation de 20 % au 30 avril 2016) quand l'augmentation du nombre de demande de naturalisation par décret a été elle-même très sensible (+ 13 %, soit 67 063 demandes).

La surcharge des services justifiée par ces nouvelles demandes et la nécessité d'améliorer une situation dont les travaux de l'inspection générale de l'administration ont clairement établi le caractère très insatisfaisant imposeront sans doute de trouver dans des ajustements d'emplois qui n'ont pas été suffisantes dans le passé les moyens que ne permettront pas de dégager les réorganisations de process entreprises.

<p>Recommandation : veiller à ce que les moyens d'un traitement irréprochable des demandes de titres étrangers soient réunis.</p>
--

2. Le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales

S'agissant du **contrôle de légalité**, qui est une **mission constitutionnelle des préfets**, un grand nombre d'évolutions sont intervenues pour rationaliser une activité en crise.

Celle-ci a fait l'objet d'une série d'audits aboutissant à des recommandations récurrentes tendant à en améliorer l'efficacité afin de **préserver l'intégrité des actes réglementaires et financiers des collectivités territoriales et, au-delà, un principe d'égalité devant la loi et les règlements affecté par l'inégale vigilance des services chargés de cette mission.**

Dans ce contexte, **le sort de l'activité de contrôle dans les sous-préfectures a fait l'objet d'orientations qui témoignent d'une forme d'hésitation, l'objectif d'un désengagement de cette activité formulé un temps se trouvant nuancé ultérieurement, alors même qu'une professionnalisation du contrôle de légalité impliquant une plus forte centralisation faisait l'objet d'une série d'initiatives.**

L'une des premières orientations mises en œuvre a toutefois consisté à **restaurer les conditions de faisabilité même du contrôle**, les services de l'État tendant à se trouver débordés par la multiplication des actes à contrôler.

Une réduction du périmètre du contrôle

Le périmètre des actes soumis au contrôle a été fortement réduit. Plusieurs lois ont été adoptées à cette fin.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a soustrait à l'obligation de transmission un certain nombre de décisions en matière de circulation, d'avancement d'échelon et de sanction des fonctionnaires territoriaux ou encore d'urbanisme.

La loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a poursuivi ce mouvement, suivie deux ans plus tard par l'ordonnance du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité.

À l'issue de ces dispositions, le nombre d'actes transmis dans le cadre du contrôle de légalité a connu une très forte contraction puisqu'il est passé de 8 300 000 réceptions d'actes en 2004 à 5 121 668 en 2013.

Ce repli de près de 40 % a, du moins en théorie, allégé d'autant la charge du contrôle pour les services préfectoraux.

En second lieu, par les circulaires du 17 janvier et du 25 janvier 2012, **des priorités de contrôle ont été définies** et le préfet de département a été chargé, dans ce cadre, d'arrêter chaque année une stratégie de contrôle.

Des priorités de contrôle

L'architecture des priorités de contrôle recouvre plusieurs strates avec, d'abord, des priorités nationales définies afin de constituer un socle harmonisé de contrôles prioritaires sur l'ensemble du territoire, trois champs étant concernés : la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale. Dans chacun d'eux, des actes prioritaires, dont le taux de contrôle doit être de 100 %, sont définis par des circulaires thématiques.

Au-delà, dans **les préfetures appartenant aux strates de population les plus élevées**, les **préfets ont la faculté d'adapter les différents seuils**.

Des priorités locales sont par ailleurs définies pour chaque préfecture, afin de prendre en compte le contexte local soit en raison des caractéristiques et de la géographie du département soit en raison d'irrégularités précédemment relevées.

Enfin, **pour les actes dont le contrôle n'est pas prioritaire un contrôle aléatoire** doit s'exercer afin de ne pas exclure par principe du contrôle des actes dont la transmission au représentant de l'État demeure obligatoire.

En outre, **la chaîne du contrôle a été simplifiée avec l'instruction donnée aux sous-préfectures de réduire leur implication dans les processus et la poursuite d'un objectif consistant à développer la transmission dématérialisée des actes des collectivités soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.**

La **transmission électronique** des actes

La **transmission électronique** des actes passe par l'application « ACTES ».

Le taux de collectivités enregistrées dans l'application augmente chaque année de façon significative. En taux constant calculé à partir d'une cible initialement évaluée à 56 000 collectivités, le **taux d'émetteurs enregistrés (50 %, soit 28 000) au 31 décembre 2015** est nettement supérieur au taux atteint au 31 décembre 2014 (42 %) mais il demeure que **près de la moitié de la cible n'est pas atteinte.**

En outre, si le **taux d'actes transmis par l'intermédiaire d'ACTES** rapportés au nombre total d'actes transmis au titre du contrôle de légalité est, avec 46 % (soit **2 439 000 actes**), supérieur au taux atteint en 2014 (40 %), une partie de cette progression pouvant être imputée à la **baisse de 10 % du nombre d'actes reçus au titre du contrôle de légalité** en 2015 par rapport à 2014, il reste inférieur à la moitié des actes potentiellement transmissibles au titres du contrôle de légalité.

Actuellement, les communes représentent la très grande majorité des émetteurs (66 %), suivies des établissements publics de coopération intercommunale (18 %) et des établissements publics locaux (13 %). Il faut craindre que le taux d'utilisation de la télétransmission connaisse un déploiement moins rapide à l'avenir, les utilisateurs les mieux à même d'y recourir étant déjà entrés dans le système.

La dématérialisation demeure encore très insuffisamment pratiquée, obligeant à des traitements physiques coûteux.

Un effort d'accompagnement devra être entrepris si l'on veut que le recours à la dématérialisation puisse effectivement progresser dans les années à venir comme la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe »¹, l'a prévu. On rappelle que la loi étend l'obligation de transmission dématérialisée des documents budgétaires soumis à contrôle à toutes les collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants dans un délai de cinq ans.

S'agissant précisément de **l'engagement des sous-préfectures dans la chaîne du contrôle de légalité**, il donne lieu à des débats depuis toujours. La prise en considération des réalités locales est parfois avancée comme un argument commandant la qualité du contrôle tandis que les liens, discutables (voir *infra*), entre conseil aux collectivités et contrôle sont également mis en avant.

¹ Article 128 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

C'est sans doute pour ces raisons que l'évolution vers une **centralisation du contrôle de légalité en préfecture**, et le désengagement concomitant des sous-préfectures de cette mission, qui, au demeurant, rejoignent la lettre de la Constitution, qui confère cette compétence au préfet¹, **n'a pas trouvé tous ses prolongements.**

Ainsi l'a rappelé la Cour des comptes dans son insertion au rapport public de 2016 sur le contrôle de légalité.

La Cour des comptes commence par un rappel éclairant des évolutions du cadre général de la répartition de cette compétence entre les différents échelons d'administration territoriale qui en illustrent les ambiguïtés.

« Parallèlement à la définition de priorités stratégiques de contrôle, le rôle respectif des préfectures et des sous-préfectures a été redessiné par la circulaire du 23 juillet 2009 et rappelé par la directive nationale d'orientation des préfectures pour 2010-2015. Dans le cadre de la centralisation du contrôle de légalité, les sous-préfectures ont conservé une fonction de réception et de sélection des actes de leur arrondissement, sur la base de la stratégie de contrôle départementale, ainsi qu'une activité de conseil auprès des élus locaux. Les préfectures, désormais censées concentrer l'essentiel des capacités d'expertise, sont chargées du contrôle des actes de l'ensemble des collectivités du département et de l'appui juridique aux sous-préfectures ».

Au-delà, elle procède au constat d'une **très grande diversité prise sur le territoire par un processus de centralisation inachevé.**

« La Cour a déjà relevé le caractère inabouti de la centralisation du contrôle de légalité.

Par ailleurs, la centralisation du contrôle peut prendre quatre formes principales : une centralisation complète ; une centralisation laissant aux sous-préfectures les tâches de réception et de tri des actes ; une centralisation partielle maintenant des pôles spécialisés de contrôle dans les sous-préfectures ; une centralisation encore moins poussée laissant l'ensemble des sous-préfectures intervenir dans le contrôle de certains actes, sans spécialisation. Sept des dix-sept préfectures de l'échantillon étudié par la Cour n'avaient que partiellement centralisé le contrôle à la fin de l'année 2014.

En outre, même lorsqu'elle a théoriquement été mise en place, la centralisation du contrôle n'est pas toujours effective. Les sous-préfectures conservent non seulement des tâches à faible valeur ajoutée telles que la réception et le tri des actes, mais effectuent également, dans la majorité des cas, des pré-contrôles qui doublonnent le contrôle réalisé ensuite en préfecture. L'absence de mutation d'agents compétents des sous-préfectures vers les préfectures de département s'est en effet traduite par un maintien du contrôle en sous-préfecture. Les sous-préfectures de Lisieux, Vire, Condom, Mirande, Mortagne-au-Perche, Abbeville, Draguignan et Brignoles, situées dans des départements déclarant une centralisation complète, effectuent toujours le pré-contrôle de certains actes. Plus largement, la part des effectifs des sous-préfectures encore affectés au contrôle de légalité

¹ De sorte que se pose la question du champ des délégations que celui-ci peut effectuer.

(193,5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2011 et 154,4 en 2014) témoigne de l'inaboutissement de la réforme et de la dispersion des moyens entre deux échelons d'administrations déconcentrées, au détriment de l'efficacité de la mission. Ainsi, des cas d'absence de transmission des actes en préfecture ont été relevés dans les arrondissements de Lisieux et de Vire.

En prévoyant le maintien d'effectifs en sous-préfectures pour effectuer la réception, le tri et la mise en signature des actes, la réforme de 2009 a nui à la création de pôles d'expertise sur le territoire et a entretenu le doublonnage de tâches ».

Votre rapporteur spécial avait eu l'occasion d'apporter quelques précisions sur ce point dans son rapport sur la mission AGTE dans le projet de loi de finances pour 2017.

Il avait souligné que le personnel dédié au contrôle de légalité dans les sous-préfectures, s'il avait connu une très forte décade tendancielle, loin d'avoir poursuivi sur cette tendance, était, ces dernières années, reparti à la hausse. Les crédits de personnel consommés à cet effet en 2015 s'étaient élevés à 8,9 millions d'euros, la consommation prévisionnelle des crédits pour 2016 au sein des sous-préfectures devant même augmenter avec une estimation à environ 9,5 millions d'euros.

Les emplois recensés à ce titre représentaient **178,44 ETPT en 2016**, les effectifs augmentant par rapport à 2015 de + 6,8 % si bien que 20 % des effectifs affectés au contrôle de légalité se situaient alors en sous-préfectures.

Contrôle de légalité

Type affectation	2015	Poids	2016 prévisionnel	Poids	Évolution 2015/2016
préfectures	692,10	80,2%	711,31	79,6%	2,8%
Services déconcentrés	3,98	0,5%	4,09	0,5%	2,8%
sous-préfectures	167,03	19,4%	178,44	20,0%	6,8%
Total général	863,10	100,0%	893,84	100,0%	3,6%

Il faut donc constater que le **processus de centralisation en préfecture, loin d'avoir été intégral**, laisse subsister dans chaque sous-préfecture, ou presque, un ou quelques agents qui semblent assurer des tâches sans grande justification.

Il peut s'agir :

- d'assurer le tri des actes (en fonction des priorités nationales et locales de contrôle) ;
- et de faire l'interface avec la préfecture, chargée du contrôle des actes au fond et de la rédaction des lettres d'observation.

Il est difficile de ne pas considérer que la contribution au contrôle de légalité des sous-préfectures reste très « préalable ».

Le niveau relatif des coûts exposés au titre du contrôle de légalité dans les sous-préfectures dans le total des dépenses de personnel dues au contrôle de légalité, nettement moindre que la part des agents localisés en sous-préfecture dans le total des effectifs qui se consacrent à cette mission, semble d'ailleurs témoigner de la nature globalement routinière des travaux réalisés et conduit à **s'interroger sérieusement sur la justification du maintien de cette fonction dans les sous-préfectures.**

Cette interrogation sort renforcée d'autres évolutions qu'il faut mettre en évidence dans la mesure où elles témoignent **d'un besoin d'amélioration qualitative du contrôle, auquel on ne saisit pas très bien comment les moyens subsistant en sous-préfecture pourraient apporter une contribution ni comment ils pourraient s'en saisir utilement.**

Il faut à cet égard mentionner **le processus continu de renforcement des capacités d'expertise qui témoigne de l'existence d'un besoin non satisfaites par les structures du réseau préfectoral.**

Celui-ci est attendu de la **constitution de pôles**, appelés à constituer des centres de ressources pour les services territorialisés, et, plus largement, de l'implication de **services des directions spécialisées** qui doivent permettre de tirer parti d'une **spécialisation mais aussi d'une mutualisation de l'expertise.**

Cette dernière fait l'objet d'une présentation qui en souligne l'efficacité.

L'appui des services techniques en matière de contrôle de légalité

L'appui des services techniques s'effectue à plusieurs niveaux : dans le cadre du contrôle de légalité proprement dit sur certains actes spécifiques, mais aussi dans la phase amont de celui-ci par l'identification des situations à risques et actes à enjeux.

Cette organisation inter-partenariale est particulièrement développée en matière d'urbanisme où la coopération des préfetures avec les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) se traduit par la mise à disposition au sein des préfetures, d'agents techniciens du droit des sols ou par délégation aux DDTM du contrôle des actes d'urbanisme.

En matière de contrôle des délibérations à caractère financier, les DDFiP, qui disposent du niveau de connaissance technique pour contrôler en amont les délibérations financières nécessaires à l'élaboration des rôles fiscaux, sont également un appui précieux pour le contrôle de légalité. À ce titre, dans le cadre de conventions locales avec le préfet, elles assurent la transmission d'information auprès des services du contrôle de légalité, en vue de faciliter l'analyse des actes et la détection des anomalies éventuelles.

Dans d'autres domaines spécifiques et en fonction de la technicité de la matière, plusieurs services sont également associés au contrôle de légalité. C'est le cas par exemple des services de l'inspection académique qui ont été largement mobilisés sur la mise en œuvre des rythmes scolaires, ou des directions départementales de la protection des populations en matière de pratiques anticoncurrentielles dans les procédures de commande publique.

L'appui des services techniques s'effectue à plusieurs niveaux : dans le cadre du contrôle de légalité proprement dit sur certains actes spécifiques, mais aussi dans la phase amont de celui-ci par l'identification des situations à risques et actes à enjeux.

Cette organisation inter-partenariale est particulièrement développée en matière d'urbanisme où la coopération des préfetures avec les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) se traduit par la mise à disposition au sein des préfetures, d'agents techniciens du droit des sols ou par délégation aux DDTM du contrôle des actes d'urbanisme.

En matière de contrôle des délibérations à caractère financier, les DDFiP, qui disposent du niveau de connaissance technique pour contrôler en amont les délibérations financières nécessaires à l'élaboration des rôles fiscaux, sont également un appui précieux pour le contrôle de légalité. À ce titre, dans le cadre de conventions locales avec le préfet, elles assurent la transmission d'information auprès des services du contrôle de légalité, en vue de faciliter l'analyse des actes et la détection des anomalies éventuelles.

Toutefois, malgré la disponibilité alléguée des services, il a été indiqué à **votre rapporteur spécial** que *« les préfetures doivent en effet faire face à un déficit global d'expertise à l'égard de dossiers dont la complexité juridique s'est considérablement accrue, qui présentent des enjeux financiers importants et qui requièrent de surcroît une technicité particulière nécessitant de maîtriser l'application de réglementations aux finalités parfois diversifiées (droit de l'urbanisme, domanialité, droit de l'environnement, commande publique, droit de la concurrence, aides économiques etc.) »*.

C'est la raison pour laquelle, **dans le cadre du PPNG**, l'État a choisi de **renforcer son rôle dans l'animation du réseau des préfetures afin de les accompagner dans cette mission**.

Le « pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité » (PIACL), qui exerce depuis 2002 une mission d'expertise juridique auprès des services déconcentrés de l'État placés sous l'autorité du Préfet, a vu son champ de compétence renforcé.

Un renforcement de la mission de soutien du PIACL *via* la création de deux nouveaux pôles d'expertise, d'appui, et de conseil a été décidé. Il s'agit de deux structures :

- le pôle « dossiers juridiques complexes » ;
- le pôle « assistance au contrôle budgétaire ».

L'objectif est d'élargir les missions du PIACL qui doit se faire prestataire de service pour les préfetures sur des champs de compétences techniques et dans des domaines à enjeux où des besoins d'appui sont fortement exprimés par les collectivités territoriales.

S'agissant du pôle « **dossiers juridiques complexes** », il a été mis en place le 1^{er} septembre 2016. Il va permettre d'étoffer l'offre de service pour les préfetures car il est chargé de prestations d'ingénierie pour celles-ci. Le

pôle « **assistance au contrôle budgétaire** » sera mis en place dans une seconde phase en 2017.

Ces initiatives peuvent être saluées. Elles apportent le témoignage d'un besoin de professionnalisation du contrôle, qui n'est pas le seul besoin restant à satisfaire en ce domaine.

C'est ainsi que, plus empiriquement, il faut déplorer une régulation du contrôle de légalité par défaut.

Ainsi que la Cour des comptes a eu l'occasion de l'observer, il existe **une série d'accommodements avec le contrôle.**

« Si les domaines prioritaires sont le plus souvent repris dans les stratégies annuelles de contrôle arrêtées par les préfetures, l'ensemble des actes considérés comme prioritaires au plan national n'y figurent pas de manière systématique. Dès lors, nombre de ces actes ne sont pas contrôlés. La faculté d'ajuster le nombre d'actes prioritaires à contrôler aux moyens dont dispose la préfeture est largement utilisée, quelle que soit la strate démographique à laquelle elle appartient. Le contrôle de l'ensemble des actes relevant des priorités nationales était mis en œuvre par moins de la moitié des préfetures de l'échantillon examiné par la Cour. Par voie de conséquence, l'affichage par les préfetures d'un taux de contrôle d'actes prioritaires proche de 100 % n'a guère de sens et ne témoigne pas du plein respect des priorités nationales ».

Par ailleurs, dans les faits, la Cour des comptes relève que **le contrôle de légalité porte sur un volume restreint d'actes transmis** (24 % entre 2011 et 2014) tandis que **le taux de contrôle varie nettement entre département**. Au sein de l'échantillon étudié par la Cour des comptes, *« les taux de contrôle variaient en moyenne entre 2011 et 2014 de 8 % en Dordogne à 78 % dans le Territoire de Belfort ».*

Les liens entre les lacunes du contrôle de légalité et l'implication résiduelle des sous-préfetures dans cette mission semblent assez étroits, sans qu'il faille voir dans ce constat une quelconque imputation personnelle. Les performances des sous-préfetures dans ce domaine, présentées ci-dessous, l'attestent. Cette situation n'est pas de nature à contribuer à la maîtrise des dépenses de contentieux de la mission AGTE qui chaque année connaissent des dépassements de crédits regrettables.

La réduction considérable des moyens mobilisables pour cette fonction (voir ci-dessus) peut expliquer cet état de fait, malgré la révision des procédures qui, elle-même, peut n'être pas neutre sur la qualité du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Il ne serait pas illogique de tenir compte des besoins reconnus d'amélioration de la qualité du contrôle de légalité et du contrôle financier pour aller au terme d'un processus de recentralisation dans les préfetures de département, proche du préfet, seul compétent pour décider d'utiliser la procédure du déferé.

L'argument selon lequel contrôle de légalité et conseil aux collectivités entretiennent des liens étroits ne doit pas être négligé non plus que celui faisant valoir l'utilité d'une bonne connaissance des réalités locales.

Mais, outre que l'activité de conseil du sous-préfet et de ses services, qu'il faut faire mieux que préserver en la développant, dépasse de loin, et le doit, la seule intervention auprès du responsable local dans le processus du contrôle de ses actes, la centralisation du contrôle en préfectures n'exclut nullement, et ne le doit pas, que le sous-préfet bénéficie du surcroît d'expertise qu'elle devrait permettre dans une phase de dialogue préalable. Mieux, celle-ci devrait ressortir plus robuste et, par conséquent, plus sécurisante, pour les collectivités mais aussi pour le représentant de l'État dans l'arrondissement. À cet effet, il convient de garantir aux sous-préfets l'accès aux plates-formes en phase de constitution pour servir d'appui au réseau préfectoral.

Il ne faut en effet pas négliger l'hypothèse que la confusion de son rôle de contrôleur et de conseiller dans un contexte de risques juridiques ne soit un obstacle à l'exercice de l'une ou de l'autre fonction. Une plus nette séparation des responsabilités pourrait alors favoriser l'essor de la fonction de conseil, à la condition, qui est naturellement impliquée par les objectifs affichés de promouvoir une « sous-préfecture nouvelle génération » correspondant à la vocation du sous-préfet d'être « l'assemblé du développement local », de renforcer les sous-préfectures en expertise.

Recommandation : centraliser le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sans sacrifier la possibilité d'un dialogue entre l'administration et les collectivités auteurs des actes soumis à contrôle.

Recommandation : développer les fonctions de conseil et, en particulier, garantir l'accès des sous-préfets aux plates-formes d'appui en phase de constitution.

3. L'ingénierie territoriale

Un autre domaine fondamental de l'activité des unités du réseau préfectoral, celui de l'ingénierie territoriale, a été l'objet d'évolutions qu'on peut qualifier, pour certains des aspects de cette fonction, d'erratiques.

Le portail de l'État au service des collectivités territoriales donne de cette fonction un aperçu qui, pour être sans doute réducteur, n'en a pas moins l'utilité d'apporter à une notion quelque peu abstraite un peu de substance. Y sont distingués deux domaines, celui de l'urbanisme d'un côté, les autres domaines de l'autre.

En **matière d'urbanisme**, deux catégories de prestations sont distinguées :

- d'une part, l'élaboration, la révision et la modification des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale - SCOT -, plans locaux d'urbanisme - PLU - ou tout autre document d'urbanisme) pour lesquelles les services déconcentrés de l'État peuvent être mis gratuitement à la disposition de la commune ou des groupements de communes compétents. La prestation, facultative pour la commune aussi bien que pour l'État, n'est pas soumise à une condition de seuil démographique maximal pour la commune ou le groupement de communes concernés ;

- d'autre part, l'instruction des actes et autorisations d'urbanisme pour laquelle l'autorité locale peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique des demandes, cette aide, dont les modalités sont fixées par convention, étant réservée aux communes de moins de 10 000 habitants et aux EPCI de moins de 20 000 habitants hors assistance juridique et technique ponctuelle.

Dans les autres domaines, le portail rappelle que le dispositif ménagé par la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite « MURCEF) qui prévoyait un dispositif d'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), apportée aux collectivités dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat a été abrogé par la loi de finances pour 2014.

Les communes et groupements bénéficiaires avaient été déterminés par le décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 comme suit, c'est-à-dire selon des critères conférant à l'ATESAT une vocation à apporter un appui à une population de communes de faible dimension et dotées de moyens financiers limités :

- les communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 1 000 000 d'euros ;

- celles dont la population est comprise entre 2 000 et 4 999 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 1 500 000 euros ;

- celles dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur à 2 500 000 euros ;

- les groupements de communes dont la population totale des communes regroupées est inférieure à 15 000 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 1 000 000 d'euros ;

- les syndicats de communes dont la population totale des communes qui les composent est inférieure à 15 000 habitants et si la somme des potentiels fiscaux desdites communes est inférieure ou égale à 1 000 000 d'euros.

L'abrogation du dispositif avait fait l'objet d'un examen de votre commission des finances qui, pour avoir recommandé l'adoption sans

modification de la disposition qui la prévoyait, n'en avait pas moins exprimé des doutes sur son opportunité, en particulier au regard des alternatives proposées.

C'est l'occasion de rappeler que les missions de l'ATESAT comprenaient une mission de base complétée par des missions complémentaires en fonction des souhaits des communes ou groupements y ayant recours.

Les missions de l'ATESAT

Mission de base :

Dans le domaine de la voirie routière, assistance à :

- la gestion de la voirie et de la circulation ;
- la programmation des travaux pour l'entretien et les réparations ;
- la conduite des études, la passation des marchés de travaux et la direction des contrats de travaux ;
- la conduite des études relatives à l'entretien des ouvrages d'art intéressant la voirie ou liés à son exploitation ;
- la définition des compétences à transférer à un groupement de communes ;

Dans les domaines de l'aménagement et de l'habitat : conseil sur la faisabilité d'un projet ainsi que sur les procédures et démarches à suivre pour le réaliser.

S'y ajoutent **pour les groupements de communes** :

- le conseil pour l'établissement de diagnostics sur l'aménagement du territoire du groupement ;
- l'assistance pour l'élaboration de politiques d'intervention en matière d'habitat ;
- l'assistance à la mise en place d'un service technique.

Missions complémentaires susceptibles d'être prévues dans les conventions :

- l'assistance à l'établissement d'un diagnostic de sécurité routière ;
- l'assistance à l'élaboration de programmes d'investissement de la voirie ;
- la gestion du tableau de classement de la voirie ;
- l'étude et la direction des travaux de modernisation de la voirie dont le coût unitaire prévisionnel n'excède pas 30 000 euros (hors TVA) et dont le montant cumulé n'excède pas 90 000 euros (hors TVA) sur l'année.

Source : rapport spécial de la commission des finances du Sénat sur l'annexe 12 du projet de loi de finances pour 2014

La contribution annuelle du bénéficiaire de la mission de base de l'assistance technique était fixée à un montant forfaitaire par habitant, pour chacune des catégories de communes ou de groupements de communes et augmentée d'un pourcentage de ce montant pour chacune des missions complémentaires figurant, le cas échéant, dans la convention.

Cette activité de l'État représentait **5 millions d'euros facturés en moyenne par an** pour un coût pour l'État qui n'avait pas été précisément présenté (selon le Gouvernement, l'ATESAT mobilisait **1 266 ETPT** fin 2012) mais que le chiffrage des économies devant provenir de la solution alternative alors proposée, à savoir la création d'un établissement public administratif de l'État, dénommé « Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) », devant regrouper plusieurs services du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, permettait d'approcher. Les **économies nettes** alors évoquées avaient été estimées à **24,89 millions d'euros**.

Cette perspective d'économies pouvait d'emblée sembler nettement plus déterminante que la motivation de la suppression de l'ATESAT alors exposée. Celle-ci avait mis l'accent sur la réduction du taux de recours à cette aide. Selon les informations fournies par le Gouvernement, si, sur la période 2010-2012, 80 % des communes et 34 % des EPCI éligibles, correspondant à environ 27 000 collectivités, avaient bénéficié des prestations de l'ATESAT, une enquête menée auprès des services déconcentrés en mai 2013 avait mis en évidence une très forte baisse du conventionnement à l'ATESAT en 2013, avec environ 13 900 conventions prévues.

Le rapport de votre commission des finances avait très justement exprimé sa **circonspection** devant ces données, rappelant opportunément que, dans l'évaluation préalable de l'article, il avait été concédé que l'État avait demandé aux préfets de ne plus conventionner que pour une durée d'un an, avec les seules collectivités qui en faisaient la demande, indice d'une réticence de l'État à faire prospérer le dispositif. Au demeurant, même dans ce contexte, force était de constater que le nombre des entités souscrivant à l'ATESAT était très loin d'être mineur.

Par ailleurs, il était justifié de s'interroger sur l'effectivité du relais pris par les acteurs de cet appui technique aux communes et groupements les moins bien dotés devant se substituer aux services de l'État. S'agissant du CEREMA, son éloignement des réalités locales et sa mission de centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques au bénéfice partagé entre l'État et les collectivités locales pouvait faire redouter la perspective d'une accessibilité difficile pour les communes autrefois bénéficiaires de l'ATESAT. Quant à la contribution des **intercommunalités** et des **départements** qui avaient, pour beaucoup, développé des structures techniques efficaces qui permettent de répondre aux besoins éventuels des communes dans les domaines concernés, un certain nombre de questions pouvaient, malgré tout, se poser, sur le plan des principes et en considération des besoins d'assistance en matière d'ingénierie que pouvaient éprouver ces collectivités.

En toute hypothèse, le **désengagement de l'État de la section de l'ingénierie territoriale couverte par l'ATESAT** ne pouvait que faire l'objet d'un **constat objectif**, ainsi que sa **motivation essentiellement financière**, les ETPT prévus pour nourrir le reliquat de cette fonction au sein des services de l'État **devant passer de 1 266 à 450**.

En cela, le sort de l'ATESAT reflétait une évolution déjà engagée de réductions des moyens dont les effets ont été clairement évoqués dans le **rapport de l'Inspection générale des finances (IGF)** consacré à la transition numérique susmentionné, qu'il convient de citer.

« Outre sa dimension institutionnelle et organisationnelle précitée, la réorganisation des services de l'État s'est accompagnée d'une rationalisation des moyens depuis 2010.

La réduction des effectifs de l'État a impacté les capacités des directions départementales et leurs modalités de travail. Certaines compétences rares ne sont plus détenues que par un seul agent dans certaines régions et les pratiques de mutualisation entre départements (« interdépartementalité ») doivent se développer pour y faire face (le service d'une direction départementale instruit les dossiers pour le compte du préfet du département voisin : par exemple, pour l'instruction des demandes d'autorisations de transport exceptionnel ou l'intervention de certains conseillers experts de certaines productions agricoles). Comme l'illustre la synthèse ci-dessous des situations constatées en directions départementales interministérielles (DDI), la fragilisation des compétences métiers impose des capacités de communication renforcées entre les agents départementaux et régionaux relevant d'un même domaine d'exercice. Parallèlement à cette évolution, le dialogue interservices semble décliner, au risque d'un amoindrissement de la cohérence d'action de l'État. »

La fragilisation des compétences métiers dans les DDI et les difficultés des relations interservices

Les compétences métiers

« Les compétences métiers sont globalement maintenues, mais les signes de fragilité se multiplient. Si les compétences nécessaires à l'exercice des missions apparaissent encore globalement maintenues, les signes de fragilité, déjà observés lors des rapports de synthèse sur les DDI portant sur 2012 et 2013, se précisent : l'on attend toujours des DDI des prestations liées à des compétences techniques « historiques » que ne détiennent plus que quelques agents expérimentés mais à forte ancienneté, parfois même seuls pour une compétence donnée.

Dans le même temps, des compétences nouvelles doivent être développées (par exemple les missions liées à la transition énergétique et celles du nouveau conseil aux territoires), une telle évolution étant rendue particulièrement difficile dans un contexte d'attrition des effectifs.

Les fragilités en matière de compétences métiers sont différentes selon les DDI, car elles sont souvent liées à l'histoire de chaque structure, à son environnement (par exemple, pour les DDT(M), il peut s'agir des risques montagne, des risques forêt, des risques gravitaires, de la surveillance des ouvrages de protection en cas de crue, du suivi de cultures spécialisées, etc.) et aux aléas des mouvements de personnels (mutations ou départs en retraite non remplacés). Certaines DDT(M) sont ainsi en difficulté pour faire face aux missions résiduelles en matière de droit des sols (RNU, contrôle de légalité, etc.). Des DDCS(PP) le sont pour des compétences pointues (gens du voyage, évaluation des dégâts d'inondation). Des solutions sont trouvées dans l'interdépartementalité ou dans le recours à l'échelon régional. »

Source : Rapport de synthèse 2014 des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales interministérielles (comité de pilotage inter-inspections (IGA-IGAS-IGJS-IGSCRF-CGEDD-CGAER))

Il faut ajouter que **les dispositions de la loi NOTRe ont, d'une certaine manière, consacré le transfert de charges** alors intervenu puisqu'aussi bien la conception des compétences des intercommunalités que la mission de solidarité territoriale attribuée aux départements peuvent conduire à y englober les missions d'assistance technique aux communes ne disposant pas de moyens adéquats.

Dans ce contexte, il semble, malgré tout, qu'une certaine prise de conscience des effets délétères de ce désengagement soit intervenue.

C'est ainsi qu'une nouvelle directive nationale d'orientation (DNO) relative à l'ingénierie d'État dans les territoires couvrant les années de 2016 à 2018 a été publiée le 10 mars 2016 dans le prolongement du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015.

Témoignant d'une ouverture à l'ensemble des porteurs de projets locaux (administrations publiques mais aussi entreprises et associations), l'intention poursuivie par cette DNO est résumée par la formule suivante, qui la conclut : « *Il s'agit donc d'ouvrir par la présente DNO un processus itératif résolument tourné vers un service de proximité modulable* », et invite à une certaine perplexité sur les suites appelées à être réservées à cette nouvelle « directive ».

Elles dépendront assurément des capacités mises en œuvre pour surmonter le constat du rapport de l'IGF selon lequel « *la réforme de certaines politiques d'État comme celle de l'ingénierie territoriale, des instructions des autorisations de droit des sols ou la création des agences régionales de santé ont entraîné une réduction du nombre d'agents et la fermeture de subdivisions territoriales. La plupart des filières métiers de l'administration territoriale sont ainsi impactées par des réformes visant à la fois la rationalisation des moyens et l'amélioration de la qualité du service rendu au public, avec une réduction des fonctions de guichet, le développement du travail spécialisé organisé en plateformes et parallèlement la nécessité de nouvelles polyvalences entre des métiers auparavant distincts pour les services déconcentrés de proximité* ».

Recommandation : réinstaurer des capacités d'ingénierie territoriale au plus près des collectivités dépourvues de moyens propres suffisants.

4. Un réseau au défi de la performance

Les documents budgétaires ne fournissent généralement aucune indication sur les performances des sous-préfectures (prolongeant ainsi le déficit de données sur les coûts du réseau).

Votre **rapporteur spécial** a obtenu certaines indications qui paraissent **confirmer les préoccupations énoncées dans les développements qu'il vient d'exposer.**

La performance du réseau des sous-préfectures via les indicateurs Indigo renseignés dans l'outil du contrôleur de gestion « PILOT » et récapitulées dans l'infocentre territorial « INFOPREF 2 ».

Le tableau ci-dessous présente le libellé des différents indicateurs et le taux de sous-préfectures dites « hors-cible », qui correspond à la proportion des unités qui ne parviennent pas à atteindre l'objectif fixé.

Indicateurs de performance des sous-préfectures et taux des « hors-cible »

IF 950 Taux de réponse au fond aux courriers dans les 15 jours ou par une réponse d'attente précisant le délai prévisionnel de traitement : 57 %

IM 207 Taux de respect du programme de visites périodiques des établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle : 32 %

IM 322 Délai de traitement des demandes de titre ou d'immatriculation SIV au guichet : 8 %

IM 327 Stock de demandes de cartes nationales d'identité à instruire (CNI) à instruire : 29 %

IM 328 Stock de demandes de naturalisation à instruire : 19 %

IM 331 Stock de demandes de titre ou d'immatriculation SIV à instruire : 29 %

IM 332 Ratio d'efficacité des services de délivrance de CNI : 81 %

IM 335 Ratio d'efficacité des services SIV : 32 %

IM 337 Ratio d'efficacité des services de naturalisation : 36 %

IM 341 Délai de traitement du titre « Carte Nationale d'Identité » : 13 %

IM 342 Délai de traitement des demandes de passeports biométriques en préfecture et sous-préfecture : 17 %

IM 344 Délai de traitement des opérations SIV en temps différé : 22 %

IM 347 Délai d'instruction des demandes de naturalisation par décret : 78 %

IM 349 Stock de demandes de permis de conduire (en équivalents jours) : 32 %

IM 361 Délai de traitement du titre "Permis de conduire" en temps différé : 20 %

IM 362 Ratio d'efficacité des services de délivrance des permis de conduire : 38 %

IM 368 Taux de dossiers de fraude détectés : 88 %

IM 502 Taux de contrôle des actes budgétaires des collectivités locales et des établissements publics : 78 %

IM 503 Taux d'actes budgétaires retirés ou réformés après une intervention de la préfecture : 40 %

IM 507 Taux de contrôle des actes prioritaires au titre du contrôle de légalité : 67 %

IM 514 Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES : 61 %

IM 519 Part des actes prioritaires dans le total des actes contrôlés : 31 %

Source : Réponse au questionnaire du rapporteur spécial

L'incomplétude des indicateurs servant à la gestion du réseau est manifeste, surtout pour les fonctions qualitatives que la modernisation des sous-préfectures entend promouvoir.

Si elle peut s'expliquer par la difficulté à identifier des indicateurs représentatifs, elle témoigne aussi d'un certain retard dans la formalisation d'une sous-préfecture nouvelle génération, qui est pourtant l'horizon des gestionnaires.

L'absence de témoins des relations entre collectivités territoriales et sous-préfectures, en dehors du contrôle de légalité est particulièrement remarquable de même que pour l'ingénierie territoriale ou le développement des territoires.

Par ailleurs, les indicateurs témoignent d'un très fort contingent de sous-préfectures éloignées de l'atteinte des cibles fixées, en particulier pour les missions qui demandent une expertise particulière.

Cette situation appelle un effort résolu d'amélioration des performances du réseau et paraît pouvoir justifier certains reclassements de missions.

II. UN RÉSEAU COMPOSITE QUI INVITE À DES INNOVATIONS AU SERVICE DU LOCAL

La France est dotée de **334 arrondissements** et comprend **234 sous-préfectures**, le chef-lieu de département voyant les activités des sous-préfectures exercées par la préfecture du département.

Il existe ainsi, en moyenne, **une sous-préfecture pour 284 000 habitants** couvrant chacune, en moyenne, **156,6 communes**, ce qui

correspond à un **rapport entre communes et arrondissements de 114 communes par arrondissement.**

Ces données globales admettent **des particularités locales prononcées sans qu'aucune logique susceptible d'expliquer la diversité constatée des situations n'apparaisse déterminante**, faute de corrélation manifeste entre telle ou telle variable et le déploiement des sous-préfectures sur le territoire.

Ce constat n'a rien de très étonnant étant donné **l'inertie de la carte des sous-préfectures depuis près de cent ans, dans un contexte marqué par des évolutions de la géographie économique et démographique du pays évidemment substantielles.**

Cette inertie s'est combinée avec la réduction des effectifs décrite ci-dessus de sorte que, même si l'on peut nuancer cette appréciation, **une grande majorité des sous-préfectures sont contraintes de gérer la pénurie de leurs moyens.**

A. UNE GRANDE MAJORITÉ DE SOUS-PRÉFECTURES GÈRENT LA PÉNURIE DES MOYENS

Les **moyens en effectifs des sous-préfectures sont fortement dispersés.**

Dans ce cadre, **un nombre significatif de sous-préfectures n'ont manifestement pas les moyens de couvrir le large spectre des missions qui leur sont confiées.**

Cent-quatre-vingt-douze sous-préfectures, soit plus de 80 % des sous-préfectures, comptent trente ETPT et moins chacune.

- Parmi celles-ci, **soixante-et-une sous-préfectures disposent de dix ETPT ou moins.**

Ce constat, qui résulte des données transmises à votre **rapporteur spécial**, invite à observer une **forte dégradation de la situation par rapport à celle décrite dans le rapport remis au Premier ministre par MM. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss le 3 juillet 2013.**

Celui-ci faisait état dans son annexe n° 9 d'une quarantaine de sous-préfectures dotées de moins de dix agents.

Par rapport aux données alors utilisées il faut mettre en évidence que **le nombre des postes souffrant d'un déficit manifeste de moyens a été augmenté, en peu de temps, de 50 %.**

Cette évolution rend compte des effets très conséquents que des réductions d'effectifs, mêmes modérées, peuvent exercer sur des unités déjà marginales.

Dépt	Sous-préfectures	ETPT prév. 2016
51	Sainte-Menehould	2,3
47	Nérac	3,8
87	Rochechouart	4,2
04	Castellane	4,4
36	La Châtre	5,0
58	Clamecy	5,1
72	Mamers	5,3
08	Vouziers	5,4
04	Barcelonnette	5,5
44	Ancenis	5,6
55	Commercy	5,8
32	Mirande	5,8
972	Saint-Pierre (972)	6,2
09	Pamiers	6,4
80	Montdidier	6,5
49	Segré	6,6
36	Le Blanc	6,7
58	Cosne-Cours-sur-Loire	6,8
09	Saint-Girons	6,8
18	Saint-Amand-Montrond	7,0
37	Loches	7,3
30	Le Vigan	7,3
28	Nogent-le-Rotrou	7,4
28	Châteaudun	7,4
2B	Corte	7,5
2B	Calvi	7,8
08	Rethel	7,9
58	Château-Chinon (Ville)	7,9
63	Ambert	8,3
10	Bar-sur-Aube	8,3
36	Issoudun	8,3
16	Confolens	8,3
14	Vire	8,3
46	Gourdon	8,4
66	Céret	8,4
65	Bagnères-de-Bigorre	8,5
01	Nantua	8,5
10	Nogent-sur-Seine	8,6
15	Mauriac	8,6
53	Château-Gontier	8,6
36	Chinon	8,7
04	Forcalquier	8,9
19	Ussel	8,9

Dépt	Sous-préfectures	ETPT prév. 2016
65	Argelès-Gazost	9,0
86	Montmorillon	9,1
39	Saint-Claude	9,1
08	Sedan	9,1
32	Condom	9,1
79	Parthenay	9,2
48	Florac	9,3
41	Romorantin-Lanthenay	9,3
22	Guingamp	9,5
51	Vitry-le-François	9,6
72	La Flèche	9,6
18	Vierzon	9,7
11	Limoux	9,7
88	Saint-Dié-des-Vosges	9,8
14	Bayeux	9,9
61	Argentan	9,9
68	Altkirch	9,9
43	Yssingaux	9,9

Pour **ce groupe** de sous-préfectures, qui réunit **470 ETPT**, soit **10,2 %** des emplois, pour 26,1 % du contingent des postes, le **nombre moyen des ETPT atteint 7,7** avec une nette dispersion. Sur la base d'hypothèses simplificatrices, on peut estimer à environ 21 millions d'euros le budget en personnel de ces soixante-et-une sous-préfectures, soit un budget moyen de 344 000 euros chacune.

Dans **vingt-cinq unités**, le **nombre des ETPT est inférieur à la moyenne de la catégorie**.

- **Cent-trente-et-une sous-préfectures** comptent entre dix et trente ETPT, avec une moyenne de 16,07 ETPT par unité.

Il s'agit du noyau dur des sous-préfectures qui rassemble 56 % d'entre elle. Elles mobilisent une proportion sensiblement plus faible des emplois (45,9 %).

On relève toutefois que l'écart entre leur représentativité dans l'ensemble des sous-préfectures et le poids relatif des emplois qu'elles requièrent (10,1 points) est plus faible qu'aux extrémités de la distribution si bien qu'en moyenne il peut apparaître que le groupe central des sous-préfectures, pour être relativement moins doté en personnels que sa place dans le réseau pourrait le justifier, n'est pas pour autant « sacrifié ».

Il reste que, **dans ce groupe, soixante-neuf sous-préfectures** (un peu moins de 30 % du total des sous-préfectures et 52,7 % des cent-trente-et-une sous-préfectures de l'échantillon) disposant de moins de quinze ETPT ne

bénéficient que de 40,3 % des ETPT affectés dans les unités de la catégorie (18,5 % de l'ensemble des ETPT des sous-préfectures).

Pour ces unités, l'écart entre leur représentativité dans le total des sous-préfectures et leur poids en effectifs est du même ordre que pour les soixante-et-une sous-préfectures relevant de la catégorie précédemment envisagée.

Dépt	Sous-préfectures	ETPT 2016
52	Langres	10,3
12	Millau	10,3
67	Molsheim	10,3
01	Gex	10,4
87	Bellac	10,4
27	Les Andelys	10,5
82	Castelsarrasin	10,5
64	Oloron-Sainte-Marie	10,6
24	Sarlat-la-Canéda	10,7
26	Die	10,7
89	Avallon	10,8
26	Nyons	10,8
46	Figeac	10,8
66	Prades	10,8
33	Lesparre-Médoc	10,9
61	Mortagne-au-Perche	10,9
53	Mayenne	11,0
84	Carpentras	11,0
88	Neufchâteau	11,0
16	Cognac	11,0
43	Brioude	11,1
17	Saint-Jean-d'Angély	11,4
02	Château-Thierry	11,5
79	Bressuire	11,5
34	Lodève	11,5
50	Coutances	11,5
49	Saumur	11,5
44	Châteaubriant	11,6
86	Châtellerault	11,6
23	Aubusson	11,6
17	Jonzac	11,6
33	Blaye	11,7
41	Vendôme	11,8
63	Thiers	11,8
24	Nontron	11,8
45	Pithiviers	11,8

Dépt	Sous-préfectures	ETPT 2016
84	Apt	11,9
80	Péronne	11,9
02	Vervins	12,0
12	Villefranche-de-Rouergue	12,2
73	Albertville	12,2
71	Autun	12,2
25	Pontarlier	12,4
15	Saint-Flour	12,4
22	Lannion	12,5
54	Toul	12,5
71	Louhans	12,5
01	Belley	12,6
70	Lure	12,6
05	Briançon	12,7
55	Verdun	12,8
22	Dinan	13,0
52	Saint-Dizier	13,1
39	Dole	13,3
21	Montbard	13,3
47	Villeneuve-sur-Lot	13,4
07	Largentièrre	13,5
2A	Sartène	13,5
71	Charolles	13,6
73	Saint-Jean-de-Maurienne	13,7
85	Fontenay-le-Comte	13,8
21	Beaune	14,1
29	Châteaulin	14,1
56	Pontivy	14,1
74	Saint-Julien-en-Genevois	14,3
63	Issoire	14,3
29	Morlaix	14,3
67	Saverne	14,6
57	Sarreguemines	14,8
63	Riom	14,9
972	La Trinité	15,1
54	Lunéville	15,2
35	Fougères-Vitré	15,2
14	Lisieux	15,3
33	Langon	15,3
74	Thonon-les-Bains	15,4
33	Arcachon	15,4
50	Avranches	15,8
51	Épernay	15,9

Dépt	Sous-préfectures	ETPT 2016
67	Sélestat-Erstein	16,0
27	Bernay	16,1
17	Rochefort	16,3
60	Clermont	16,4
35	Redon	17,3
02	Soissons	17,4
24	Bergerac	17,5
47	Marmande	17,6
974	Saint-Benoît	17,8
07	Tournon-sur-Rhône	17,8
83	Brignoles	18,0
62	Montreuil	18,0
68	Thann-Guebwiller	18,5
89	Sens	18,8
03	Vichy	19,1
03	Montluçon	19,1
31	Saint-Gaudens	19,5
35	Saint-Malo	19,6
17	Saintes	19,6
33	Libourne	19,7
28	Dreux	19,7
62	Saint-Omer	19,9
11	Narbonne	20,0
45	Montargis	20,0
49	Cholet	20,0
67	Haguenau-Wissembourg	20,1
74	Bonneville	20,4
50	Cherbourg	20,9
02	Saint-Quentin	20,9
972	Le Marin	21,2
85	Les Sables-d'Olonne	21,3
57	Sarrebourg-Château-Salins	21,5
77	Fontainebleau	22,5
77	Provins	22,8
54	Briey	22,8
42	Montbrison	23,4
80	Abbeville	23,6
81	Castres	23,6
19	Brive-la-Gaillarde	23,8
973	Saint-Laurent-du-Maroni	23,9
40	Dax	24,2
31	Muret	24,8
69	Villefranche-sur-Saône	25,4

Dépt	Sous-préfectures	ETPT 2016
60	Compiègne	25,6
91	Étampes	25,8
30	Alès	27,9
42	Roanne	28,1
38	Vienne	28,4
25	Montbéliard	28,7
38	La Tour-du-Pin	28,7
59	Cambrai	28,9
974	Saint-Paul	29,7

Ces **soixante-neuf sous-préfectures ajoutées aux soixante-et-une sous-préfectures de la première catégorie réunissent 28,7 % des ETPT** du réseau alors qu'elles représentent **55,5 % du total de ses unités**.

Elles absorbent environ 55 millions d'euros des crédits de personnel consacrés aux emplois des sous-préfectures, soit un **budget moyen de 427 000 euros par entité**.

Les **vingt-neuf sous-préfectures** de cette catégorie appartenant au haut de la distribution (celles qui ont vingt emplois et plus) disposent **d'un contingent de personnels (718,9 ETPT) équivalant à plus de 84 % de celui rassemblé dans les soixante-neuf sous-préfectures de la cohorte employant moins de quinze ETPT**.

Au total, **ces deux catégories de sous-préfectures** réunissent, avec cent-quatre-vingt-douze entités, **82,1 % des unités** déployées sur le territoire mais **seulement 56,1 % des ETPT**.

- Les **quarante-deux autres sous-préfectures** (17,1 % des postes) bénéficient de 43,9 % des ETPT.

Une **quarantaine d'entre elles** (17,1 % du nombre des sous-préfectures) totalisent **entre trente et soixante-dix ETPT** pour un total de 1 839 emplois (40,1 % du total).

Dépt	Sous-préfectures	ETPT 2016
71	Chalon-sur-Saône	31,0
62	Boulogne-sur-Mer	31,5
57	Thionville	32,1
62	Calais	32,7
13	Arles	33,7
78	Rambouillet	34,7
59	Avesnes-sur-Helpe	35,1
62	Béthune	35,9
44	Saint-Nazaire	36,0

Dépt	Sous-préfectures	ETPT 2016
57	Forbach-Boulay-Moselle	37,2
64	Bayonne	37,7
83	Draguignan	38,3
59	Douai	39,0
56	Lorient	39,4
76	Dieppe	40,1
60	Senlis	40,7
62	Lens	43,8
974	Saint-Pierre (974)	45,1
971	Pointe-à-Pitre	46,7
13	Istres	47,2
95	Argenteuil	47,3
77	Meaux	48,3
78	Mantes-la-Jolie	48,3
91	Palaiseau	50,2
34	Béziers	50,3
77	Torcy	50,4
06	Grasse	50,6
51	Reims	51,2
59	Valenciennes	52,2
94	L'Haÿ-les-Roses	53,4
76	Le Havre	54,2
13	Aix-en-Provence	54,6
29	Brest	55,0
93	Saint-Denis	55,1
94	Nogent-sur-Marne	55,9
92	Boulogne-Billancourt	56,3
59	Dunkerque	56,9
68	Mulhouse	58,2
78	Saint-Germain-en-Laye	66,0
92	Antony	66,7

Pour ces postes, le nombre moyen des ETPT est de l'ordre de 46 par unité.

Dix-sept sous-préfectures n'atteignent pas ce seuil et ne réunissent que moins du tiers des emplois de la catégorie. Inversement, les vingt-trois sous-préfectures du haut de la distribution disposent de 1 175 ETPT (64 % des ETPT de l'échantillon). Ces sous-préfectures mobilisent autant d'effectifs que les cent-vingt-neuf plus petites unités qui représentent plus de 55 % des sous-préfectures.

Enfin, **deux sous-préfectures** sont distinguées pour être dotées chacune de plus de soixante-dix ETPT. Il s'agit des unités suivantes qui rassemblent 3,8 % des emplois pour moins de 1 % des sous-préfectures.

Dépt	Sous-préfectures	ETPT 2016
95	Sarcelles	73,6
93	Le Raincy	101,8

Une synthèse des données relatives aux effectifs des sous-préfectures montre **une forte concentration des moyens dans quelques postes**.

La **valeur médiane** des emplois par sous-préfecture s'élève à **13,5**. La moitié des postes disposent de moins d'ETPT. Ils totalisent 1 145,7 ETPT, soit 23,6% des emplois. **Plus des trois-quarts des emplois sont disposés dans la moitié supérieure de la distribution**. Et plus de la moitié dans le quart supérieur.

La **valeur moyenne** des emplois par sous-préfecture est plus élevée que la médiane, ce qui indique une **distribution défavorable au bas de l'échantillon**. Elle est de **20,8 ETPT**. Mais, seules soixante-sept sous-préfectures (28,6 % du total) dépassent ce niveau. Elles concentrent plus de 54 % des ETPT (2 632,8 ETPT).

Au total la distribution des sous-préfectures par quartile fait ressortir une répartition très disparate.

Distribution des effectifs des sous-préfectures

Quartile	Nombre	Part dans le total (en %)
Premier	450,2	9,8
Deuxième	697,3	15,2
Troisième	1 053,9	23
Quatrième	2 388,3	52

Source : commission des finances du Sénat

La répartition fonctionnelle des emplois par sous-préfecture, dont la publication serait souhaitable, ne peut être que supputée. À titre d'illustration, sur la base de la répartition moyenne des emplois entre les différentes fonctions exposée plus haut, les soixante-et-une sous-préfectures qui totalisent moins de 10 ETPT, ne disposent en moyenne que de 0,89 ETPT pour satisfaire aux besoins d'animation des politiques interministérielles et d'encore moins de moyens (0,78 ETPT) pour nouer des relations avec les collectivités territoriales de l'arrondissement.

La situation d'emploi d'un nombre considérable de sous-préfectures semble incompatible avec l'exercice complet des missions confiées au réseau.

En conséquence, la diversité des sous-préfectures est, à l'évidence, inscrite dans les faits.

Elle pose la question de son adéquation avec les réalités territoriales et les enjeux auxquels les territoires se trouvent confrontés.

B. UN RÉSEAU DÉSÉQUILIBRÉ

À l'image de celui des autres services de l'État, le déploiement du réseau d'administration générale de l'État dans les territoires est hétérogène.

L'analyse ne parvient pas à identifier une corrélation forte et régulière entre la dispersion territoriale des moyens et une ou des variables potentiellement explicatives.

Dans ces conditions, le déploiement du réseau recèle une série de déséquilibres ponctuels qui semblent un héritage de l'histoire.

1. Le déploiement des effectifs des réseaux d'administration générale de l'État dans les territoires est hétérogène

Le déploiement des effectifs des réseaux d'administration générale de l'État dans les territoires apparaît hétérogène.

- Chaque région compte en moyenne **1 033,25 ETPT** employés dans le **réseau préfectoral** (préfectures et sous-préfectures).

Mais les écarts à la moyenne sont très significatifs.

Dans quatorze des vingt-deux anciennes régions, le nombre des emplois est inférieur à la moyenne.

Dans ces régions, qui comptent **9 563 ETPT** (soit 42 % des emplois totaux du réseau pour près des 2/3 des régions), le **nombre moyen d'emplois** du réseau préfectoral s'élève à **683 ETPT, correspondant à un déficit moyen de l'ordre de 350 ETPT par rapport à la moyenne nationale (un tiers de cette moyenne).**

De leur côté, **huit régions** (un tiers des régions) concentrent **58 % des emplois du réseau.**

Le **nombre moyen d'emplois** du réseau préfectoral dans ces régions atteint **1 646 ETPT soit 2,4 fois le nombre moyen d'emplois observé dans la première catégorie** considérée, et un **excédent de 613 ETPT** en moyenne par rapport au niveau national (60 % de la moyenne nationale).

- En ce qui concerne les **seules sous-préfectures**, le nombre moyen d'emplois par région qu'elles mobilisent s'élève à **207,18 ETPT.**

Seize régions (plus de 70 % des anciennes régions), soit deux de plus que lorsqu'on considère la totalité du réseau préfectoral, disposent d'un **nombre d'emplois inférieur à cette moyenne.**

Elles totalisent **2 144,24 ETPT**, soit **47 % du total des effectifs**, et chacune de ces régions ne compte que **134 ETPT (soit un niveau inférieur à 65 % de la moyenne nationale)**.

Les six autres régions, relativement mieux dotées en emplois bénéficient en moyenne de 402 ETPT positionnés en sous-préfectures, soit 3 fois le niveau moyen des seize régions les moins favorisées.

Le positionnement des emplois des sous-préfectures est plus inégalitaire que celui des emplois des préfectures dessinant une **hétérogénéité des moyens d'administration générale des arrondissements encore plus grande** que pour les échelons territoriaux supérieurs.

ETPT totaux (France métropolitaine)¹

	Sous-préfectures	Préfectures	Total	Sous-préfectures/ Préfectures	Population	Population/Sous-préfectures	Population/ Total des ETPT
Alsace	151,34	519,21	670,55	0,29	1 903 801	12 579,6	2 839,2
Aquitaine	225,87	910,65	1 136,52	0,25	3 406 433	15 081,4	2 997,2
Auvergne	136,29	514,02	650,31	0,27	1 398 946	10 264,5	2 151,2
Basse-Normandie	103,69	488,63	592,32	0,21	1 523 247	14 690,4	2 571,7
Bourgogne	150,70	569,17	719,87	0,26	1 693 615	11 238,3	2 352,7
Bretagne	232,28	748,40	980,68	0,31	3 361 496	14 471,7	3 427,7
Centre	148,66	941,51	1 090,17	0,16	2 641 391	17 768,0	2 422,9
Champagne-Ardenne	140,95	516,46	657,41	0,27	1 375 674	9 760,0	2 092,6
Corse	28,88	251,68	280,56	0,11	325 510	11 271,1	1 160,2
Franche-Comté	80,03	529,39	609,42	0,15	1 213 499	15 163,1	1 991,2
Haute-Normandie	125,16	457,10	582,26	0,27	1 892 928	15 124,1	3 251,0
Île-de-France	947,54	2 722,92	3 670,46	0,35	12 116 367	12 787,2	3 301,0
Languedoc-Roussillon	165,00	852,25	1 017,25	0,19	2 789 059	16 903,4	2 741,8
Limousin	62,25	366,19	428,44	0,17	759 577	12 202,0	1 772,9
Lorraine	200,06	761,53	961,59	0,26	2 400 402	11 998,4	2 496,3
Midi-Pyrénées	172,44	1 139,62	1 312,06	0,15	3 038 568	17 621,0	2 315,9
Nord-Pas-de-Calais	407,35	727,38	1 134,73	0,56	4 127 229	10 131,9	3 637,2
Pays-de-Loire	169,67	951,80	1 121,47	0,18	3 765 802	22 194,9	3 357,9
Picardie	188,09	489,71	677,80	0,38	1 974 614	10 498,2	2 913,3
Poitou-Charentes	121,03	613,49	734,52	0,20	1 844 972	15 243,9	2 511,8
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	298,72	1 426,16	1 724,88	0,21	5 039 311	16 869,7	2 921,5
Rhône-Alpes	301,94	1 676,30	1 978,24	0,18	6 557 824	21 719,0	3 315,0
Total	4 557,94	18 173,57	22 731,51	0,25	65 150 265	14 293,8	2 866,1

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

On relève encore que le ratio des emplois localisés dans les sous-préfectures rapportés à ceux des préfectures qui, en moyenne, extériorise, un rapport de un emploi sous-préfectoral pour quatre emplois dans les

¹ Hors effectifs des SGAR, zones de défense et directions territoriales.

préfectures, connaît une très forte dispersion. Dans quelques régions, le poids relatif des emplois des sous-préfectures est jusqu'à plus de deux fois moins important que ce ratio (Corse, Centre, Midi-Pyrénées) tandis que la Bretagne, la Picardie et, surtout, le Nord-Pas-de Calais, se singularisent par le niveau relativement élevé des effectifs de l'administration générale positionnés en sous-préfectures.

Cette hétérogénéité dans le déploiement des moyens du réseau préfectoral et sous-préfectoral conduit à envisager la question de savoir si elle présente un lien avec des variables susceptibles de la justifier.

2. Une forte dispersion des taux de couverture des communes par les sous-préfectures

Compte tenu d'un objectif de proximité avec les collectivités territoriales, en particulier les communes, qu'imposent les missions des sous-préfectures, on pourrait s'attendre à ce qu'un lien étroit unisse leur déploiement territorial et le nombre des communes qu'elles recouvrent.

Or, à l'examen, **les taux de couverture des communes par les sous-préfectures se révèlent très disparates.**

Le tableau ci-dessous qui rapporte, pour les anciennes régions, le nombre des communes au nombre d'arrondissements¹ révèle une grande diversité des situations sous cet angle.

	Nombre d'arrondissements	Communes	Communes/arrondissements
Alsace	9	904	100,4
Aquitaine	19	2 296	120,8
Auvergne	14	1 310	93,6
Basse-Normandie	11	1 801	163,7
Bourgogne	15	2 045	136,3
Bretagne	15	1 270	84,7
Centre	20	1 840	92,0
Champagne-Ardenne	15	1 953	130,2
Corse	5	360	72,0
Franche-Comté	9	1 784	198,2
Haute-Normandie	6	1 420	236,7
Île-de-France	25	1 280	51,2
Languedoc-Roussillon	14	1 545	110,4
Limousin	8	747	93,4
Lorraine	16	2 339	146,2
Midi-Pyrénées	22	3 020	137,3
Nord-Pas-de-Calais	13	1 545	118,8
Pays de la Loire	17	1 491	87,7
Picardie	13	2 290	176,2

¹ Pour la France métropolitaine. Le nombre d'arrondissements est supérieur à celui des sous-préfectures pour les raisons mentionnées ci-dessus.

	Nombre d'arrondissements	Communes	Communes/arrondissements
Poitou-Charentes	14	1 460	104,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18	958	53,2
Rhône-Alpes	25	2 871	114,8

Source : commission des finances du Sénat

En moyenne, pour la France métropolitaine, sur la base d'un examen par région¹, on relève l'existence de 114 communes par arrondissement. Mais, les écarts à cette moyenne sont considérables.

Dans onze régions (la moitié des régions), le nombre de communes par arrondissement (85,7 communes en moyenne) est inférieur à cette moyenne, la situation inverse se rencontrant dans onze autres régions (152,65 communes en moyenne).

Région	Communes/arrondissements	Écart à la moyenne
Alsace	100,4	- 13,6
Aquitaine	120,8	+ 6,8
Auvergne	93,6	- 20,4
Basse-Normandie	163,7	+ 49,7
Bourgogne	136,3	+ 22,3
Bretagne	84,7	- 29,3
Centre	92	- 22
Champagne-Ardenne	130,2	+ 16,2
Corse	72	- 42
Franche-Comté	198,2	+ 84,2
Haute-Normandie	236,7	+ 122,7
Île-de-France	51,2	- 62,8
Languedoc-Roussillon	110,4	- 3,6
Limousin	93,4	- 20,6
Lorraine	146,2	+ 32,2
Midi-Pyrénées	137,3	+ 23,3
Nord-Pas-de-Calais	118,8	+ 4,8
Pays de la Loire	87,7	- 26,3
Picardie	176,2	+ 62,2
Poitou-Charentes	104,3	- 9,7
Provence-Alpes-Côte d'Azur	53,2	- 60,8
Rhône-Alpes	114,8	+ 0,8

Source : commission des finances du Sénat

Dans des régions comptant le même nombre d'arrondissements (l'Alsace et la Franche-Comté, par exemple), le nombre des communes peut aller du simple (904 communes en Alsace) au double (1 784 communes en Franche-Comté). Un même constat vaut quand on compare PACA et

¹ Il s'agit des régions avant la réforme du nombre des régions.

l'Aquitaine, pour lesquelles, avec un nombre presque équivalent d'arrondissements, le nombre des communes va de 958 (PACA) à 2 295 (Aquitaine).

De la même manière des régions comptant un nombre de communes à peu près identique (le Centre et la Franche-Comté) sont très inégalement découpées, la première région étant subdivisée en vingt arrondissements quand la seconde n'en compte que neuf.

Les régions où le nombre de communes par arrondissement est comparativement faible ne présentent pas de caractéristiques uniformes puisque figurent dans cette liste la Corse et l'Auvergne aussi bien que la région PACA et l'Île-de-France tandis que la région Rhône-Alpes compte un nombre de communes par arrondissement proche de la moyenne.

Les régions dans lesquelles le nombre de communes par arrondissement est relativement élevé manquent également d'unité. Certes, les deux Normandie appartiennent à ce groupe mais la Haute-Normandie compte des arrondissements particulièrement nombreux en communes si bien qu'elle atteint un ratio plus de deux fois plus élevé que la Basse-Normandie.

Par ailleurs, **dans une même région, les situations peuvent varier nettement entre les départements qui la constituent.**

L'Île-de-France, qui extériorise une **situation particulière** en termes de communes par sous-préfecture, illustre ce constat.

Globalement, le **nombre de communes couvertes par sous-préfecture y est comparativement bas avec 53,3 communes** (hors Paris), mais il existe des **contrastes marqués entre les départements** de la région.

À cet égard, les **Yvelines** comptent **une sous-préfecture pour 102,6 communes**, soit une situation proche de la moyenne nationale, tandis que, dans les **Hauts-de-Seine**, ce ratio est de 12.

Région Île-de-France

Département	Arrondissement	Nombre de communes	Moyenne
Seine-et-Marne	Fontainebleau	86	
Seine-et-Marne	Meaux	128	
Seine-et-Marne	Melun	91	
Seine-et-Marne	Provins	165	
Seine-et-Marne	Torcy	43	
Sous-total	5	513	102,6
Yvelines	Mantes-la-Jolie	117	
Yvelines	Rambouillet	81	
Yvelines	Saint-Germain-en-Laye	45	
Yvelines	Versailles	19	
Sous-total	4	262	65,5
Essonne	Étampes	79	
Essonne	Évry	52	
Essonne	Palaiseau	65	
Sous-total	3	196	65,3
Hauts-de-Seine	Antony	12	
Hauts-de-Seine	Boulogne-Billancourt	9	
Hauts-de-Seine	Nanterre	15	
Sous-total	3	36	12,0
Seine-Saint-Denis	Bobigny	15	
Seine-Saint-Denis	Le Raincy	16	
Seine-Saint-Denis	Saint-Denis	9	
Sous-total	3	40	13,3
Val-de-Marne	Créteil	23	
Val-de-Marne	L'Haÿ-les-Roses	10	
Val-de-Marne	Nogent-sur-Marne	14	
Sous-total	3	47	15,7
Val-d'Oise	Argenteuil	7	
Val-d'Oise	Pontoise	117	
Val-d'Oise	Sarcelles	61	
Sous-total	3	185	61,7
Paris	Paris	1	
Sous-total	1	1	1
Total (hors Paris)	24	1 279	53,3
Total (Paris inclus)	25	1 280	51,2

Compte tenu de la fixité de la carte des arrondissements et des communes, l'hétérogénéité régionale du ratio sous-préfecture/communes est un héritage historique qui peut traduire une diversité de motivations parmi lesquelles n'apparaît pas la préoccupation d'assurer aux communes une proximité avec les forces de l'administration générale du territoire.

Cette indifférence à ce paramètre est sans doute attribuable à la prégnance d'autres ordres de considération mais aussi à l'histoire administrative française, longtemps hostile à la décentralisation.

Cet héritage peut être considéré comme très inadapté à la réalité politique et administrative de la France d'aujourd'hui.

3. Le déploiement des effectifs des composantes du réseau préfectoral présente des discordances avec la répartition de la population sur le territoire

La dispersion du nombre d'habitants par arrondissement autour d'une moyenne métropolitaine de 202 330, est considérable, même appréciée à l'échelon géographique large de la région.

Le nombre de communes par sous-préfecture n'offre pas un indicateur du nombre d'habitants par sous-préfecture.

Au-delà, la corrélation entre les effectifs du réseau préfectoral dans les régions et le poids démographique des régions apparaît ponctuellement très distendue.

Les régions les plus peuplées concentrent une proportion d'effectifs préfectoraux moindre que leur poids démographique relatif, cette disproportion étant encore plus forte quand on ne considère que les seules sous-préfectures.

a) Le nombre des communes par arrondissement n'est pas équivalent au nombre d'habitants par arrondissement même quand celui-ci est apprécié dans un cadre régional

Il n'existe pas d'équivalence entre le nombre de communes couvertes par une sous-préfecture et le nombre d'habitants qu'elle administre. Tous les cas de figure se présentent en fonction des conditions d'urbanisation qui offrent un panorama contrasté.

En Île-de-France, qui occupe une place à part, si le nombre de communes par sous-préfecture est globalement plus faible qu'ailleurs, le **nombre moyen d'habitants couverts par sous-préfecture est beaucoup plus élevé** que dans le reste du pays. Il atteint en moyenne **410 920, soit 1,5 fois le taux constaté sur le reste du territoire.**

Dans ce contexte, des différences marquées entre les départements de la région.

Le nombre d'habitants pris en charge par les sous-préfectures de Seine-et-Marne est ainsi très proche du nombre d'habitants moyen par sous-préfecture hors Île-de-France.

En revanche, les **Hauts-de-Seine** détiennent un **record national** (hors Paris, Lyon, Marseille) avec plus de 537 000 habitants par sous-préfecture.

Région Île-de-France¹

Département	Arrondissement	Population	Moyenne
Seine-et-Marne	Fontainebleau	151 456	
Seine-et-Marne	Meaux	289 186	
Seine-et-Marne	Melun	358 089	
Seine-et-Marne	Provins	166 614	
Seine-et-Marne	Torcy	422 485	
Sous-total	5	1 387 830	277 566,0
Yvelines	Mantes-la-Jolie	284 671	
Yvelines	Rambouillet	228 674	
Yvelines	Saint-Germain-en-Laye	566 369	
Yvelines	Versailles	366 587	
Sous-total	4	1 446 301	361 575,3
Essonne	Étampes	143 477	
Essonne	Évry	528 334	
Essonne	Palaiseau	601 422	
Sous-total	3	1 273 233	424 411,0
Hauts-de-Seine	Antony	424 476	
Hauts-de-Seine	Boulogne-Billancourt	326 189	
Hauts-de-Seine	Nanterre	860 625	
Sous-total	3	1 611 290	537 096,7
Seine-Saint-Denis	Bobigny	598 408	
Seine-Saint-Denis	Le Raincy	549 273	
Seine-Saint-Denis	Saint-Denis	417 541	
Sous-total	3	1 565 222	521 740,7
Val-de-Marne	Créteil	707 818	
Val-de-Marne	L'Haÿ-les-Roses	262 696	
Val-de-Marne	Nogent-sur-Marne	396 577	
Sous-total	3	1 367 091	455 697,0
Val-d'Oise	Argenteuil	240 462	
Val-d'Oise	Pontoise	508 927	
Val-d'Oise	Sarcelles	461 749	
Sous-total	3	1 211 138	
Total	24	9 862 105	410 921,0

Dans le reste du pays, les régions fortement urbanisées partagent souvent, dans une moindre mesure, les caractéristiques nuancées de l'Île-de-France.

¹ Hors Paris.

La **région Rhône-Alpes** illustre cette observation. Le nombre moyen de communes par sous-préfecture y est de 114,8 mais, pour l'arrondissement de Lyon, le plus peuplé, il n'est que de 59.

Région Rhône-Alpes

Département	Arrondissement	Nombre de communes	Moyenne
Ain	Belley	107	
Ain	Bourg-en-Bresse	219	
Ain	Gex	29	
Ain	Nantua	64	
Sous-total	4	419	104,8
Ardèche	Largentière	148	
Ardèche	Privas	65	
Ardèche	Tournon-sur-Rhône	126	
Sous-total	3	339	113
Drôme	Die	104	
Drôme	Nyons	142	
Drôme	Valence	123	
Sous-total	3	369	123
Isère	Grenoble	297	
Isère	La Tour-du-Pin	137	
Isère	Vienne	98	
Sous-total	3	532	177,3
Loire	Montbrison	138	
Loire	Roanne	115	
Loire	Saint-Étienne	74	
Sous-total	3	327	109
Savoie	Albertville	82	
Savoie	Chambéry	160	
Savoie	Saint-Jean-de-Maurienne	62	
Sous-total	3	304	101,3
Haute-Savoie	Annecy	93	
Haute-Savoie	Bonneville	61	
Haute-Savoie	Saint-Julien-en-Genevois	72	
Haute-Savoie	Thonon-les-Bains	68	
Sous-total	4	294	73,5
Rhône	Lyon	59	
Rhône	Villefranche-sur-Saône	228	
Sous-total	2	287	143,5
Total	25	2 871	114,8

Quant au nombre moyen d'habitants par sous-préfecture, le fait urbain joue encore dans cette région.

L'Isère, avec Grenoble, compte une sous-préfecture pour 421 283 habitants tandis que la Savoie nettement moins urbanisée prend en charge 146 000 habitants par chacune de ses trois sous-préfectures.

Symétriquement, les régions moins urbanisées enregistrent, en général, un nombre moyen de communes par sous-préfecture comparativement élevé mais un nombre d'habitants par unité relativement faible.

Pour autant, **il n'existe pas de relation univoque dans ce domaine.**

Ainsi, certains départements de **Lorraine**, avant les réformes intervenues ces dernières années, présentent **un taux de communes par sous-préfectures assez élevé accompagné d'un nombre d'habitants par sous-préfecture comparativement modeste** tandis que d'autres, grâce à l'existence de villes relativement peuplées, réunissent de nombreuses communes mais aussi un nombre moyen d'habitants élevé.

Région Lorraine

Département	Arrondissement	Nombre de communes	Moyenne	Population	Moyenne
Meurthe-et-Moselle	Briey	130		167 760	
Meurthe-et-Moselle	Lunéville	164		81 253	
Meurthe-et-Moselle	Nancy	188		425 672	
Meurthe-et-Moselle	Toul	112		70 713	
Sous-total	4	594	148,5	745 398	186 349,5
Meuse	Bar-le-Duc	110		63 301	
Meuse	Commercy	136		45 794	
Meuse	Verdun	255		89 239	
Sous-total	3	501	167	198 334	66 111,3
Moselle	Château-Salins	128		30 814	
Moselle	Forbach-Boulay-Moselle	169		251 554	
Moselle	Metz	143		349 083	
Moselle	Sarrebourg	102		65 714	
Moselle	Sarreguemines	83		102 373	
Moselle	Thionville	105		268 581	
Sous-total	6	730	121,7	1 068 119	178 019,8
Vosges	Épinal	218		224 301	
Vosges	Neufchâteau	206		68 291	
Vosges	Saint-Dié-des-Vosges	90		95 959	
Sous-total	3	514	171,3	388 551	129 517,0
Total	16	2 339	146,2	2 400 402	150 025,1

Ces données dessinent un paysage administratif composite marqué par l'inertie du réseau des sous-préfectures face à une urbanisation progressive et contrastée du pays.

b) La discordance entre forces du réseau préfectoral et population

Ces constats demeurent quand on envisage les ressources humaines du réseau préfectoral et, plus encore, des sous-préfectures.

Le déploiement des effectifs des différentes composantes du réseau préfectoral présente des discordances par rapport à la répartition de la population.

- (1) S'il existe une certaine corrélation entre le poids démographique des régions et la part des emplois du réseau préfectoral, des régions font exception dans un sens ou dans l'autre

Les tableaux ci-dessous restituent l'image d'une **répartition inégale de la population métropolitaine, avec et sans l'Île-de-France.**

Données démographiques - France métropolitaine

	Population	Moyenne	Écart à la moyenne	Écart à la moyenne en %
Alsace	1 903 801	2 961 375,70	- 1 057 574,70	- 36 %
Aquitaine	3 406 433	2 961 375,70	445 057,30	15 %
Auvergne	1 398 946	2 961 375,70	- 1 562 429,70	- 53 %
Basse-Normandie	1 523 247	2 961 375,70	- 1 438 128,70	- 49 %
Bourgogne	1 693 615	2 961 375,70	- 1 267 760,70	- 43 %
Bretagne	3 361 496	2 961 375,70	400 120,30	14 %
Centre	2 641 391	2 961 375,70	- 319 984,70	- 11 %
Champagne-Ardenne	1 375 674	2 961 375,70	- 1 585 701,70	- 54 %
Corse	325 510	2 961 375,70	- 2 635 865,70	- 89 %
Franche-Comté	1 213 499	2 961 375,70	- 1 747 876,70	- 59 %
Haute-Normandie	1 892 928	2 961 375,70	- 1 068 447,70	- 36 %
Île-de-France	12 116 367	2 961 375,70	9 154 991,30	309 %
Languedoc-Roussillon	2 789 059	2 961 375,70	- 172 316,70	- 6 %
Limousin	759 577	2 961 375,70	- 2 201 798,70	- 74 %
Lorraine	2 400 402	2 961 375,70	- 560 973,70	- 19 %
Midi-Pyrénées	3 038 568	2 961 375,70	77 192,30	3 %
Nord-Pas-de-Calais	4 127 229	2 961 375,70	1 165 853,30	39 %
Pays-de-Loire	3 765 802	2 961 375,70	804 426,30	27 %
Picardie	1 974 614	2 961 375,70	- 986 761,70	- 33 %

	Population	Moyenne	Écart à la moyenne	Écart à la moyenne en %
Poitou-Charentes	1 844 972	2 961 375,70	- 1 116 403,70	- 38 %
Provence-Alpes- Côte-d'Azur	5 039 311	2 961 375,70	2 077 935,30	70 %
Rhône-Alpes	6 557 824	2 961 375,70	3 596 448,30	121 %

Source : commission des finances du Sénat

En incluant l'Île-de-France, qui concentre 18,6 % de la population résidant en métropole, **huit régions** (y compris l'Île-de-France) forment la catégorie des régions dont la population dépasse la moyenne nationale de la population régionale. Ces régions comptent **63,6 % de la population métropolitaine**.

Quand l'Île-de-France est placée hors champ, **le nombre des régions qui dépasse la moyenne nationale de la population des régions de province est de 9** (hors région Île-de France, par convention).

Ces régions qui regroupent **53,3 % du total de la population métropolitaine** (y compris l'Île-de-France) « pèsent », sur le plan démographique, **65,5 % du groupe des régions de province**.

Données démographiques - Province seule

	Population	Moyenne	Écart à la moyenne	Écart à la moyenne en %
Alsace	1 903 801	2 525 423,7	- 621 622,7	- 25 %
Aquitaine	3 406 433	2 525 423,7	881 009,3	35 %
Auvergne	1 398 946	2 525 423,7	- 1 126 477,7	- 45 %
Basse-Normandie	1 523 247	2 525 423,7	- 1 002 176,7	- 40 %
Bourgogne	1 693 615	2 525 423,7	- 831 808,7	- 33 %
Bretagne	3 361 496	2 525 423,7	836 072,3	33 %
Centre	2 641 391	2 525 423,7	115 967,3	5 %
Champagne-Ardenne	1 375 674	2 525 423,7	- 1 149 749,7	- 46 %
Corse	325 510	2 525 423,7	- 2 199 913,7	- 87 %
Franche-Comté	1 213 499	2 525 423,7	- 1 311 924,7	- 52 %
Haute-Normandie	1 892 928	2 525 423,7	- 632 495,7	- 25 %
Languedoc-Roussillon	2 789 059	2 525 423,7	263 635,3	10 %
Limousin	759 577	2 525 423,7	- 1 765 846,7	- 70 %
Lorraine	2 400 402	2 525 423,7	- 125 021,7	- 5 %
Midi-Pyrénées	3 038 568	2 525 423,7	513 144,3	20 %
Nord-Pas-de-Calais	4 127 229	2 525 423,7	1 601 805,3	63 %

	Population	Moyenne	Écart à la moyenne	Écart à la moyenne en %
Pays-de-Loire	3 765 802	2 525 423,7	1 240 378,3	49 %
Picardie	1 974 614	2 525 423,7	- 550 809,7	- 22 %
Poitou-Charentes	1 844 972	2 525 423,7	- 680 451,7	- 27 %
Provence-Alpes- Côte-d'Azur	5 039 311	2 525 423,7	2 513 887,3	100 %
Rhône-Alpes	6 557 824	2 525 423,7	4 032 400,3	160 %

Source : commission des finances du Sénat

Ces données peuvent être mises en regard de la répartition des effectifs du réseau préfectoral d'un côté, et des sous-préfectures de l'autre, qui présente elle aussi de forts contrastes mais sans que ceux-ci n'apparaissent étroitement déterminés par les positions démographiques.

S'agissant du réseau préfectoral dans son ensemble, le tableau ci-après présente la répartition des emplois.

Huit régions appartiennent au groupe des régions où le déploiement des emplois des préfectures est supérieur à la moyenne nationale.

Ce groupe n'est pas homogène avec celui des régions connaissant une population comparativement élevée.

Répartition des emplois de l'ensemble du réseau préfectoral en France métropolitaine

Région	Total	Moyenne	Écart à la moyenne	Écart à la moyenne en %
Alsace	670,55	1 033,25	- 362,7	- 35 %
Aquitaine	1 136,52	1 033,25	103,27	10 %
Auvergne	650,31	1 033,25	- 382,94	- 37 %
Basse-Normandie	592,32	1 033,25	- 440,93	- 43 %
Bourgogne	719,87	1 033,25	- 313,38	- 30 %
Bretagne	980,68	1 033,25	- 52,57	- 5 %
Centre	1 090,17	1 033,25	56,92	6 %
Champagne-Ardenne	657,41	1 033,25	- 375,84	- 36 %
Corse	280,56	1 033,25	- 752,69	- 73 %
Franche-Comté	609,42	1 033,25	- 423,83	- 41 %
Haute-Normandie	582,26	1 033,25	- 450,99	- 44 %
Île-de-France	3 670,46	1 033,25	2 637,21	255 %
Languedoc-Roussillon	1 017,25	1 033,25	- 16,00	- 2 %

Région	Total	Moyenne	Écart à la moyenne	Écart à la moyenne en %
Limousin	428,44	1 033,25	- 604,81	- 59 %
Lorraine	961,59	1 033,25	- 71,66	- 7 %
Midi-Pyrénées	1 312,06	1 033,25	278,81	27 %
Nord-Pas-de-Calais	1 134,73	1 033,25	101,48	10 %
Pays-de-Loire	1 121,47	1 033,25	88,22	9 %
Picardie	677,8	1 033,25	- 355,45	- 34 %
Poitou-Charentes	734,52	1 033,25	- 298,73	- 29 %
Provence-Alpes- Côte-d'Azur	1 724,88	1 033,25	691,63	67 %
Rhône-Alpes	1 978,24	1 033,25	944,99	91 %
Total	22 731,51	NS	0	0

Source : commission des finances du Sénat

La Bretagne en est exclue alors que la région Centre bénéficie de plus d'emplois des préfectures que la moyenne pour une population inférieure à la moyenne des régions (appréciée en incluant l'Île-de-France).

Des régions d'égale pondération démographique, comme c'est le cas de la Bretagne et de la Normandie, connaissent des situations contrastées sur le plan du poids des **effectifs du réseau préfectoral**, la première regroupant 4,3 % des effectifs totaux quand la seconde en absorbe 5,2 %.

De même, des régions comparativement peuplées et occupant un rang à peu près identique dans la hiérarchie démographique, comme l'Aquitaine-Poitou-Charente et le Nord-Pas-de-Calais-Picardie (9,2 % et 9,4 % de la population respectivement) disposent, la première, d'une part des effectifs préfectoraux supérieure à son poids démographique, la seconde d'un nombre relatif de personnels préfectoraux très nettement inférieur à son rang démographique.

(2) Le groupe des régions présentant un « surpoids » démographique mobilise un « excès » d'effectifs préfectoraux nettement plus faible

En outre, il n'existe **pas de concordance parfaite entre le surpoids démographique des régions et le surpoids des effectifs des préfectures par région.**

Le cumul des écarts à la moyenne du point de vue démographique pour les régions comparativement peuplées atteint 600 % en pourcentage (17,7 millions d'habitants par rapport à la situation où la population serait répartie également entre les régions). Ce chiffre correspond à **un surpoids démographique correspondant à 30 % de la population en métropole.**

En regard, **pour les emplois des préfectures**, les régions les plus peuplées ne rassemblent que 474 % en cumul des écarts à la moyenne correspondant à un excédent de 4 532,2 emplois par rapport à une distribution entièrement égalitaire de ces emplois entre les régions.

Cet excédent d'emplois représente **19,9 % des emplois des préfectures**, soit une **proportion inférieure à la surcharge démographique des régions concernées**.

- (3) Pour les sous-préfectures, la discordance entre le surpoids démographique et le sur-positionnement des effectifs est encore plus forte

En ce qui concerne **les emplois des seules sous-préfectures** appréciés à partir du niveau régional, le tableau ci-dessous en récapitule la répartition.

Répartition des emplois des sous-préfectures de France métropolitaine

Région	Total	Moyenne	Écart à la moyenne	Écart à la moyenne en %
Alsace	151,34	207,17	- 55,83	- 27 %
Aquitaine	225,87	207,17	18,7	9 %
Auvergne	136,29	207,17	- 70,88	- 34 %
Basse-Normandie	103,69	207,17	- 103,48	- 50 %
Bourgogne	150,7	207,17	- 56,47	- 27 %
Bretagne	232,28	207,17	25,11	12 %
Centre	148,66	207,17	- 58,51	- 28 %
Champagne-Ardenne	140,95	207,17	- 66,22	- 32 %
Corse	28,88	207,17	- 178,29	- 86 %
Franche-Comté	80,03	207,17	- 127,14	- 61 %
Haute-Normandie	125,16	207,17	- 82,01	- 40 %
Île-de-France	947,54	207,17	740,37	357 %
Languedoc-Roussillon	165	207,17	- 42,17	- 20 %
Limousin	62,25	207,17	- 144,92	- 70 %
Lorraine	200,06	207,17	- 7,11	- 3 %
Midi-Pyrénées	172,44	207,17	- 34,73	- 17 %
Nord-Pas-de-Calais	407,35	207,17	200,18	97 %
Pays-de-Loire	169,67	207,17	- 37,5	- 18 %
Picardie	188,09	207,17	- 19,08	- 9 %
Poitou-Charentes	121,03	207,17	- 86,14	- 42 %

Région	Total	Moyenne	Écart à la moyenne	Écart à la moyenne en %
Provence-Alpes-Côte- d'Azur	298,72	207,17	91,55	44 %
Rhône-Alpes	301,94	207,17	94,77	46 %
Total	4 557,94	207,17	0	

Source : commission des finances du Sénat

Seules six régions **bénéficient d'un nombre d'emplois de sous-préfectures supérieur à la moyenne nationale.**

Elles sont toutes au nombre des régions comparativement peuplées mais toutes ces dernières (au nombre de huit) n'en font pas partie.

Midi-Pyrénées et Pays-de-Loire n'appartiennent pas à l'ensemble des régions disposant d'un personnel des sous-préfectures supérieur à la moyenne alors qu'elles ont une population qui vérifie cette caractéristique.

Cette non identité tient en premier lieu à la polarisation des emplois de sous-préfectures en Île-de-France, région dans laquelle ces emplois atteignent 3,6 fois le niveau moyen (contre 2,6 fois pour l'ensemble du réseau préfectoral).

Elle vient aussi de situations régionales marquées par des singularités.

Ainsi, **la région Bretagne**, comparativement peuplée mais **relativement sous-dotée en personnels exerçant en préfectures**, intègre le groupe des régions disposant de **sous-préfectures comparativement bien pourvues en personnels.**

Surtout, la région **Nord-Pas-de-Calais** présente **des caractéristiques semblables mais encore plus prononcées.**

Très déficitaire en personnels pour ses préfectures, elle compense partiellement ce sous-effectif par le nombre élevé des effectifs des sous-préfectures.

4. Le lien entre effectifs d'administration générale et présence de l'État dans les territoires est distendu

Enfin, il est notable que le déploiement des **effectifs du réseau préfectoral est en partie indépendant de celui des effectifs de la fonction publique de l'État**, qui lui-même est marqué par une relative indépendance par rapport au poids démographique des régions.

a) *Le déploiement de la fonction publique d'État sur le territoire est inégalitaire*

Le tableau ci-dessous met en rapport le poids démographique des nouvelles régions et la proportion des effectifs de la fonction publique d'État qu'elles mobilisent.

	Population (en % du total)	Effectifs de la fonction publique d'État	B-A
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	8,7	7,6	- 1,1
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	9,2	8	- 1,2
Auvergne-Rhône-Alpes	12,2	11,5	- 0,7
Bourgogne-Franche-Comté	4,5	3,9	- 0,6
Bretagne	5,1	4,2	- 0,9
Centre-Val de Loire	4,1	3,1	- 1
Corse	0,4	0,6	0,2
Île-de-France	18,6	26	7,4
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	8,9	9,3	0,4
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	9,4	9	- 0,4
Normandie	5,2	4,5	- 0,7
Pays de la Loire	5,8	4,9	- 0,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,7	6,5	- 1,2

Source : *commission des finances du Sénat*

La région Île-de-France présente pour particularité de concentrer une proportion des effectifs de la fonction publique d'État (26 % du total) nettement supérieure à son poids démographique (18,6 %).

La plupart des administrations centrales (et de très nombreux opérateurs) de l'État sont situés en Île-de-France ce qui contribue au premier phénomène.

En contrepartie, les régions de province subissent, à quelques exceptions près (Corse, Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées), un déficit sous cet angle en lien évident avec la centralisation historique du pays. Toutefois, comme le montre le tableau ci-dessus, ce déficit est plus ou moins fort.

b) Le déploiement des effectifs du réseau préfectoral sur le territoire est sans lien évident avec celui des emplois de la fonction publique d'État aboutissant à des taux d'encadrement disparates

Pour les seuls effectifs du réseau préfectoral, ces déséquilibres s'inversent globalement, la région capitale concentrant une proportion des effectifs inférieure à son poids démographique.

Avec 16,5 % du total les effectifs du réseau préfectoral de l'Île-de-France sont très en-deçà, et du poids démographique de la région, et a fortiori de celui des personnels de la fonction publique d'État qu'elle emploie.

Le déficit relatif des moyens du réseau préfectoral en Île-de-France permet à **certaines régions de disposer d'un réseau préfectoral sensiblement plus fourni en emplois que leur poids démographique mais aussi que la proportion des effectifs de la fonction publique d'État qu'elles mobilisent.**

	Population (en %)	Effectifs de la fonction publique d'État (en %)	Effectifs de la fonction publique préfectorale (en %)
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	8,7	9	10,1
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	9,2	8,8	10,1
Auvergne-Rhône-Alpes	12,2	11,1	11,6
Bourgogne-Franche-Comté	4,5	4,1	5,8
Bretagne	5,2	5,4	4,3
Centre-Val de Loire	4,1	3,7	4,8
Corse	0,5	0,6	1,2
Île-de-France	18,6	23,5	16,5
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	8,9	8,5	10,2
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	9,4	8,2	8,0
Normandie	5,2	4,3	5,2
Pays- de -la -Loire	5,8	4,6	4,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,7	8,4	7,6
France de province	81,4	76,5	84,2
France métropolitaine	100	100	100,0

Source : commission des finances du Sénat

Les régions bénéficiaires sont l'Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, l'Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Auvergne-Rhône-Alpes, la Bourgogne-Franche-Comté, le Centre-Val-de-Loire, la Corse et le Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, la Normandie, Pays-de-la-Loire.

Inversement, la Bretagne, Nord-Pas-de-Calais-Picardie et PACA occupent une part des emplois préfectoraux plus faible que celle des effectifs de la fonction publique d'État.

Plusieurs régions de province ont un poids démographique inférieur à celui des effectifs de l'État qui y sont déployés. C'est le cas pour l'Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, la Bretagne, et la région PACA, régions qui bénéficient d'un taux d'administration par habitant supérieur à la moyenne nationale.

En contrepartie de cet écart et de celui observé en Île-de-France, les autres régions connaissent une situation inverse. L'écart maximal (1,2 point de pourcentage) concerne deux régions différentes par leur profil : le Nord-Pas-de-Calais-Picardie et la région Pays de la Loire.

Elles se différencient cependant par l'ampleur de l'écart entre leur poids démographique respectif et celui des effectifs du réseau préfectoral déployés sur leur territoire. Cet écart atteint 0,9 point pour la seconde quand il s'élève à 1,4 point pour la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie qui, décidément, ressort comme peu favorisée par les choix de déploiement des services de l'État.

Dans ce contexte, **le rapport entre le nombre des agents exerçant en préfecture et l'ensemble des agents publics localisés dans les régions**, qu'on désignera, par commodité, comme représentant le « taux d'encadrement » des agents de la fonction publique d'État par les personnels des préfectures, mais qui est aussi **un indicateur de disponibilité des services** déployés en région (pouvant mériter à ce titre l'appellation alternative de « taux de disponibilité »), **varie sensiblement entre les régions.**

Données régionales sur la fonction publique d'État (y compris les personnels de l'enseignement) et les effectifs des préfectures

	Fonction publique d'État (A)	Préfectures (B)	A/B
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	214 400	1 797,20	119,30
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	209 700	1 890,33	110,93
Auvergne-Rhône-Alpes	265 800	2 190,32	121,35
Bourgogne-Franche-Comté	98 100	1 098,56	89,30
Bretagne	128 200	748,4	171,30

	Fonction publique d'État (A)	Préfectures (B)	A/B
Centre-Val de Loire	88 400	941,51	93,89
Corse	13 900	251,68	55,23
Île-de-France	562 400	2 722,92	206,54
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	203 000	1 991,87	101,91
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	195 700	1 217,09	160,79
Normandie	104 000	945,73	109,97
Pays de la Loire	109 900	951,8	115,47
Provence-Alpes-Côte d'Azur	200 700	1 426,16	140,73
France de province	1 831 700	15 540,65	117,87
France métropolitaine	2 394 100	18 173,57	131,74

Source : commission des finances du Sénat

Pour une moyenne nationale de **131,74 agents des services publics d'État par personne employée dans les préfectures**, le « taux d'encadrement » s'étagé entre **55,23 en Corse** et **206,54 en Île-de-France**.

Ces écarts demeurent lorsqu'on ne considère que les agents hors enseignement, l'enseignement regroupant une masse très importante d'agents publics (56,5 % des services territorialisés) qui, comme c'est le cas pour certaines autres administrations d'État, exercent leurs compétences dans des conditions de large autonomie fonctionnelle par rapport aux préfets.

Données régionales sur la fonction publique d'État (hors personnels de l'enseignement) et les effectifs des préfectures

	Fonction publique d'État hors enseignement (A)	Préfectures (B)	A/B
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	96 500	1 797,20	53,7
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	96 900	1 890,33	51,3
Auvergne-Rhône-Alpes	99 200	2 190,32	45,3
Bourgogne-Franche-Comté	41 600	1 098,56	37,9
Bretagne	62 900	748,4	84,0
Centre-Val de Loire	40 100	941,51	42,6
Corse	7 900	251,68	31,4
Île-de-France	275 400	2 722,92	101,1

	Fonction publique d'État hors enseignement (A)	Préfectures (B)	A/B
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	83 100	1 991,87	41,7
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	64 100	1 217,09	52,7
Normandie	36 900	945,73	39,0
Pays de la Loire	40 300	951,8	42,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	97 000	1 426,16	68,0
France de province	766 300	15 540,65	49,3
France métropolitaine	1 041 700	18 173,57	57,3

Source : commission des finances du Sénat

Le taux d'encadrement des agents, hors enseignement, atteint en moyenne **57,3 agents pour un ETPT de préfecture**.

Il est de **31,4 en Corse** et de **101,1 en Île-de-France** avec, là également, des configurations régionales très contrastées.

Pour neutraliser l'impact de la situation particulière de l'Île-de-France, on peut ne considérer que la France métropolitaine hors Île-de-France.

Tous agents confondus, le taux d'encadrement par les personnels des préfectures s'élève alors en moyenne à **117,87 (contre 131,74 en incluant l'Île-de-France)**.

Dans ce cadre, la dispersion des situations est un peu atténuée. Mais l'écart entre la Corse et la Bretagne, région dans laquelle le nombre des agents des administrations d'État rapporté aux personnels des préfectures ressort comme particulièrement élevé, demeure important.

Chaque agent préfectoral peut être rapporté en **Bretagne à 171,3 agents des services de l'État** contre **55,23 en Corse** et **121,35 en Auvergne Rhône-Alpes**.

Ces constats demeurent quand on exclut les agents de l'enseignement.

La moyenne s'élève à 49,3 agents pour la France de province. La Corse mais aussi la Normandie se situent très en-deçà de cette moyenne tandis que la Bretagne compte 84 agents par agent employé dans ses préfectures.

c) L'hétérogénéité demeure pour les seules sous-préfectures

Le constat de la dispersion des taux d'encadrement des fonctionnaires d'État par le réseau préfectoral demeure quand on considère les seules sous-préfectures.

Données sur la fonction publique d'État (y compris les personnels de l'enseignement) et les effectifs des sous-préfectures dans les régions

	Fonction publique d'État (A)	Total Sous-préfectures (B)	A/B
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	214 400	492,35	435
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	209 700	409,15	513
Auvergne-Rhône-Alpes	265 800	438,23	607
Bourgogne-Franche-Comté	98 100	230,73	425
Bretagne	128 200	232,28	552
Centre-Val de Loire	88 400	148,66	595
Corse	13 900	28,88	481
Île-de-France	562 400	947,54	594
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	203 000	337,44	602
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	195 700	595,44	329
Normandie	104 000	228,85	454
Pays de la Loire	109 900	169,67	648
Provence-Alpes-Côte d'Azur	200 700	298,72	672
France de province	1 831 700	3 610,40	507
France métropolitaine	2 394 100	4 557,94	525

Source : commission des finances du Sénat

En moyenne, à un agent de sous-préfecture correspondent 525 agents de l'ensemble des services de l'État en région (y compris les effectifs de l'enseignement).

Hors enseignement, chaque agent de sous-préfecture évolue en moyenne dans un contexte administratif où 228,5 agents de l'État sont déployés en région.

L'Île-de-France fait, là également, exception avec 290,6 agents par agent employé dans ses sous-préfectures, la valeur élevée de ce ratio provenant d'un nombre d'agents de la fonction publique d'État supérieur à la moyenne (en particulier du fait des administrations centrales) dans un contexte de fort déploiement de moyens dans les sous-préfectures n'atteignant toutefois pas l'ampleur de celui des autres services de l'État.

La situation de la région PACA ressort comme très singulière, par le ratio élevé des effectifs de l'État rapportés aux effectifs de ses sous-préfectures.

**Données sur la fonction publique d'État (hors les personnels de l'enseignement)
et les effectifs des sous-préfectures dans les régions**

	Fonction publique d'État hors enseignement (A)	Total Sous-préfectures (B)	A/B
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	96 500	492,35	196,0
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	96 900	409,15	236,8
Auvergne-Rhône-Alpes	99 200	438,23	226,4
Bourgogne-Franche-Comté	41 600	230,73	180,3
Bretagne	62 900	232,28	270,8
Centre-Val de Loire	40 100	148,66	269,7
Corse	7 900	28,88	273,5
Île-de-France	275 400	947,54	290,6
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	83 100	337,44	246,3
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	64 100	595,44	107,7
Normandie	36 900	228,85	161,2
Pays de la Loire	40 300	169,67	237,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	97 000	298,72	324,7
France de province	766 300	3 610,40	212,2
France métropolitaine	1 041 700	4 557,94	228,5

Source : commission des finances du Sénat

5. Une rationalité immobilière en question

Le large déploiement du réseau sous-préfectoral contribue à l'extension du parc immobilier mobilisé par la présence des services d'administration générale de l'État dans les territoires.

L'attrition des effectifs n'a, semble-t-il, pas diminué la surface des emprises immobilières du réseau, situation peu propre à une utilisation rationnelle des deniers publics et qui peut incliner à des économies préjudiciables à l'état des immeubles occupés par les services.

Selon la Cour des comptes, le réseau des sous-préfectures occuperait 36 % des bâtiments préfectoraux, estimation nuancée dans la réponse du ministère à ses observations puisque celle-ci mentionne une proportion de 24 %, avec une prédominance des usages résidentiels qui requéraient 38 % des surfaces devant les usages administratifs (32 %) et les usages techniques (30 %).

Quel qu'il soit le poids relatif des emprises immobilières du réseau des sous-préfectures ressort comme très supérieur à la part des emplois du réseau préfectoral qu'elles mobilisent.

Cette situation s'est aggravée dans la mesure où les sous-préfectures ont été plus particulièrement sollicitées dans le processus de suppressions d'emplois suivi ces dernières années.

Le parc immobilier de l'administration préfectorale dans son ensemble représente 1,837 million de m² SHON.

Les préfetures et les sous-préfetures de métropole et d'outre-mer, ainsi que les implantations des collectivités d'outre-mer occuperaient un **millier de sites** et près de **1 500 bâtiments** selon les réponses au questionnaire budgétaire de **votre rapporteur spécial**.

Ce patrimoine jugé très hétérogène comporte un nombre significatif de bâtiments anciens nécessitant un important programme de travaux visant parfois à assurer sa pérennité ou nécessité par des mises aux normes relevant de préoccupations très diverses.

On relève que **70 % des immeubles** qui le composent bénéficient d'un statut juridique de **mise à disposition par les conseils départementaux**, ce qui n'équivaut pas à exempter le budget de devoir faire face à des dépenses immobilières conséquentes.

En effet, dans le cadre de ce régime, l'État exerce les droits et obligations du propriétaire en contrepartie de la mise à disposition gratuite des bâtiments. Il s'agit d'un usufruit plus étendu qu'un simple droit de jouissance. Les collectivités territoriales conservent la nue-propriété des bâtiments mais **le ministère de l'intérieur garantit la maintenance durable du parc**.

Le reste du parc relève pour 20 % environ du régime domanial, notamment en Île-de-France et, pour le restant, de locations privées.

Les locations sont donc l'exception et concernent un peu moins de 10 % du parc. Elles portent le plus souvent sur un seul bâtiment imbriqué dans un ensemble immobilier plus vaste relevant du régime de la mise à disposition.

Les frais de locations sont imputés depuis 2011 sur l'action n° 2 « Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées » du programme 333.

La **valeur patrimoniale du parc immobilier** de l'administration territoriale s'élève à **1 640 millions d'euros**.

Cette valorisation s'applique aux bâtiments domaniaux et mis à disposition qui, bien que n'appartenant pas à l'État, sont valorisés à l'actif du bilan de l'État ce qui constitue une convention discutable - les locations, de

leur côté, ne sont pas valorisées - mais semble-t-il admise par les règles comptables.

Le **montant des dépenses immobilières oscille désormais autour de 30 millions d'euros par an** contre une **tendance historique plus étoffée** (de l'ordre de 33 millions d'euros par an et, même, dans les années 2000, de l'ordre de 50 millions d'euros, pour des opérations, il est vrai, exceptionnelles).

Les **moyens disponibles** pour adapter les implantations immobilières des services de l'administration générale de l'État auraient ainsi été **réduits** dans une proportion non négligeable **avoisinant 10 %**.

Années	2014	2015	2016 * (prévisions)	2017 ** (prévisions)
Autorisations d'engagement déléguées (AE)	33 925 450 (LFI + transferts)	34 030 884 (LFI + transferts)	27 740 534 (LFI + transferts)	31 318 175 (LFI)
Crédits de paiement consommés (CP)	28 875 100 (LFI + transferts)	34 104 055 (LFI + transferts)	27 165 134 (LFI + transferts)	31 134 175 (LFI)

* La dotation en AE et CP 2016 a été exceptionnellement réduite eu égard au gel de 8 % et à l'annulation de 6 millions d'euros en AE et 5,5 millions d'euros en CP.

** Dotations AE et CP 2017 sur la base de l'hypothèse d'un gel identique à 2016 (8 %).

En termes relatifs, le montant dédié aux **constructions neuves** a représenté **20 % du total en 2014 et 2015** contre **13 % envisagé en 2016- 2017**.

Les **travaux structurants** se sont élevés à **36 % pour 2014- 2015**, contre **32 % envisagé pour 2016- 2017**.

Les principales opérations structurantes

2014 :

- le relogement des services administratifs de la sous-préfecture de Libourne (1,382 million d'euros) ; le lancement des travaux de la sous-préfecture d'Aix-en-Provence (7,3 millions d'euros), de construction de la nouvelle sous-préfecture de Montbéliard (6,4 millions d'euros), de restructuration du hall d'accueil Europe à Versailles (3,210 millions d'euros), de réaménagement de locaux de l'ex-restaurant administratif à Bobigny (2,315 millions d'euros) et d'extension-restructuration de l'accueil du public à la sous-préfecture d'Argenteuil (1,9 million d'euros) ;

- la poursuite des études de maîtrise d'œuvre pour les accueils de Marseille Saint-Sébastien (16,1 millions d'euros), Mamoudzou à Mayotte (4,824 millions d'euros) et Antony (1,5 million d'euros) ;

- la poursuite des opérations en cours de travaux : restructuration de la sous-préfecture de Reims (7,765 millions d'euros) ou d'Annecy (2,505 millions d'euros), sécurisation incendie du bâtiment République à Strasbourg (5 millions d'euros) ou du site Giélée à Lille (mesures de sécurité-incendie 1,803 million d'euros), relocalisation des agents du Palais d'Orléans à Basse-Terre (2,84 millions d'euros).

2015 :

- pour le financement des priorités 2015 : enveloppe de 2 millions d'euros en AE pour des opérations nouvelles de mise en sécurité des biens et des personnes (dont 1 million d'euros pour la mise en sécurité incendie de Giélee à Lille) ; 0,5 million d'euros pour les maisons de l'État ; maîtrise d'œuvre de la réhabilitation du bâtiment de la préfecture à Dijon (1,742 million d'euros), études de maîtrise d'œuvre de la restructuration des services d'accueil de la sous-préfecture de Saint-Nazaire (0,550 million d'euros) ; travaux immobiliers suite à sinistre à la préfecture du Tarn (0,637 million d'euros), ainsi que le lancement du relogement dans un bâtiment libéré par la DDFIP de Vendée de la sous-préfecture des Sables d'Olonne (1,238 million d'euros) ;

- pour les poursuites d'opérations, l'achèvement et la livraison du réaménagement du hall d'accueil de la préfecture (Europe) à Versailles (3,210 millions d'euros) , livraison de l'extension-restructuration de l'accueil du public à la sous-préfecture d'Argenteuil (1,9 million d'euros), d'Annecy (2,505 millions d'euros) et du réaménagement du hall d'accueil Vignon à Cayenne (1,389 million d'euros) ; le lancement des travaux de toitures à la préfecture de Bar-le-Duc (2,447 millions d'euros), des travaux de restructuration des services de la préfecture à Mayotte (4,824 millions d'euros) ; la poursuite des travaux de sécurisation incendie du bâtiment République à la préfecture de Strasbourg (5 millions d'euros), du réaménagement de locaux de l'ex-RIA à Bobigny (2,175 millions d'euros), la poursuite des études de restructuration globale du site Saint-Sébastien à Marseille (16,1 millions d'euros) et de la restructuration des services d'accueil de la sous-préfecture d'Antony (1,5 million d'euros) ;

- le déploiement des plateformes régionales naturalisation et des guichets uniques asiles a également été entrepris en 2015 (2,565 millions d'euros en AE déléguées en 2015), le déploiement des guichets uniques asiles devant s'achever en 2016.

2016 :

- la politique de mise en sécurité des sites et d'amélioration des conditions d'accueil du public, notamment du public étranger, est poursuivie. Pour le financement des priorités 2016 : enveloppe de 2 millions d'euros en AE pour des opérations nouvelles de mise en sécurité des biens et des personnes ; 0,5 million d'euros pour les maisons de l'État. Les principales autres opérations conduites à ce titre sont la livraison de la sous-préfecture d'Aix-en-Provence (7,25 millions d'euros), l'achèvement du transfert de l'État-majour interministériel de zone (EMIZ) au sein de la préfecture de police de Marseille (2,5 millions d'euros) et des mesures d'urgence de la mise en sécurité incendie du site Giélee à Lille (mesures d'urgence 1,803 million d'euros) ;

- le lancement des travaux de réhabilitation du bâtiment de la préfecture sis 55 rue de la préfecture à Dijon (1,742 million d'euros) ;

- le lancement des études de maîtrise d'œuvre de la construction neuve de la sous-préfecture de Palaiseau (suite à l'abandon d'un projet initial à 10 millions d'euros de construction d'une nouvelle sous-préfecture pour un projet plus modeste, limité à 6 millions d'euros), des études de mise aux normes parasismiques et d'extension de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (2,977 millions d'euros), des études (0,290 million d'euros) de mise en sécurité incendie de l'hôtel de la préfecture - site Giélee - à Lille en vue de la définition du programme pluriannuel de 5 fois 1 million d'euros par an, des études de la restructuration du hall d'accueil étrangers à Melun (2,5 millions d'euros) ;

- la poursuite des études de restructuration globale du site Saint-Sébastien à Marseille (16,1 millions d'euros), des études de toitures façades chaudière avec amélioration énergétique à la préfecture à Saint-Brieuc sous maîtrise d'ouvrage Conseil départemental des Côtes d'Armor (part État 4,2 millions d'euros) ;

- la restructuration des services de la préfecture à Mayotte et notamment de l'accueil du service des étrangers (4,824 millions d'euros), de toitures à la préfecture de Bar-le-Duc (2,447 millions d'euros), poursuite à la préfecture de l'Isère des travaux de la mise en sécurité incendie (1,37 million d'euros) ainsi que du remplacement du groupe froid (R22) et extension du réseau de ventilo-convecteurs (1,215 million d'euros) ; lancement des études de consolidation de l'Hôtel des intendants à Amiens (1,388 million d'euros).

2017 :

- achèvement des travaux de restructuration des services de la préfecture à Mayotte et de l'accueil du service des étrangers (4,824 millions d'euros), des travaux de remplacement du groupe froid (R22) et extension du réseau de ventilo-convecteurs à la préfecture de l'Isère (1,215 million d'euros) ;

- lancement des travaux de construction de la nouvelle sous-préfecture de Palaiseau (6 millions d'euros), des travaux de toitures façades chaudière avec amélioration énergétique à la préfecture de Saint-Brieuc sous maîtrise d'ouvrage Conseil départemental des Côtes d'Armor (part État 4,2 millions d'euros), des travaux de mise aux normes parasismiques et extension de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (2,977 millions d'euros), de la consolidation de l'Hôtel des intendants à Amiens, de restructuration des halls d'accueil du public avec incorporation des dispositions de sécurité et de gestion optimale des flux au sein du bâtiment de la préfecture d'Évry (0,9 million d'euros), de rénovation des façades et des toitures de la résidence préfectorale de Créteil (1,04 million d'euros), de restructuration du hall d'accueil étrangers à Melun, des travaux de mise en sécurité incendie de l'hôtel de la préfecture - site Giélee - (programme pluriannuel de 5 fois 1 million d'euros par an à compter de 2017) ;

- lancement des études de MOE de la restructuration de la préfecture de la Haute Corse (1,6 million d'euros d'études), des études de la rénovation thermique de la préfecture de la Drôme (opération commune avec le Département, part État 10,5 millions d'euros dont 0,3 million d'euros en 2017 et 10,2 millions d'euros en 2019) ;

- la poursuite des travaux de sécurisation incendie du bâtiment République à Strasbourg (5 millions d'euros dont 2,1 millions d'euros pour la phase 6 décalée en 2017), des travaux de réhabilitation du bâtiment de la préfecture sis 55 rue de la préfecture à Dijon.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

La plupart des opérations immobilières dites « structurantes » ne concernent pas les sous-préfectures mais le seul immobilier des préfectures, les dépenses se concentrant sur certains sites (Outre-mer, Aix-en-Provence, Marseille, Lille) ou certaines opérations ciblées sur l'accueil des usagers, en Outre-mer, ou des étrangers en métropole.

Pour les dépenses immobilières d'entretien, sur lequel l'accent est mis (de 44 % réalisés pour 2014/2015 à 55 % envisagés pour 2016/2017) de mêmes priorités paraissent de dégager.

Dans ce cadre, il vaut d'être souligné que la **réorganisation des missions** peut exercer quelques effets sur l'allocation des moyens budgétaires consacrés à l'immobilier.

En ce sens, on remarque **l'engagement de 0,5 million d'euros au titre des Maisons de l'État** ainsi que de **2,565 millions d'euros au titre du**

déploiement des plateformes régionales de naturalisation et des « guichets uniques asile » en 2015 pour achèvement en 2016.

Dans la même catégorie des opérations immobilières liées à la **réorganisation des missions de guichet du réseau préfectoral**, les **50 centres d'expertises et de ressources (CERT) en métropole** (dont 3 pour la préfecture de police) ainsi que les **8 CERT en outre-mer** à créer avant fin 2017 (les 21 CERT passeport/CNI ont une ouverture programmée entre février et mars 2017) nécessiteront de **nouvelles dépenses immobilières**. **Jusqu'à présent, 7 millions d'euros ont été budgétés** à ce titre.

Toutefois, dans ce contexte, il faut craindre que le patrimoine immobilier occupé par les sous-préfectures ne bénéficie pas des moyens nécessaires à son entretien.

Recommandation : veiller à maintenir un effort suffisant d'entretien des immeubles occupés par les sous-préfectures tout en recherchant les moyens de mieux tirer parti des surfaces libérées par la réduction des emplois du réseau.

III. LES VOIES D'UN RENOUVEAU

A. DES INITIATIVES PEU CONCLUANTES

Au lieu de passer par les sous-préfectures existantes, en instaurant une nouvelle strate d'administration territoriale de l'État complète au niveau infradépartemental, l'objectif d'un maillage territorial étroit et homogène a suscité des alternatives.

Aux yeux de votre rapporteur spécial, ces formules, qui obéissent également à un objectif justifié de meilleure utilisation du parc immobilier de l'État, pour présenter un certain intérêt, ne paraissent pas susceptibles de surmonter les difficultés nées d'une insuffisance des moyens d'accomplissement des missions de l'État dans de trop nombreux territoires.

Dans ces conditions, la question de la carte des arrondissements et du format du réseau des sous-préfectures demeure ouverte.

Plusieurs scénarios sont envisageables.

Moyennant le renoncement à un modèle uniforme de sous-préfecture, dont l'application serait très coûteuse et sans intérêt en termes de dynamiques locales, tout scénario qui les ignorerait doit être écarté, l'État devant s'attacher à dépasser les apparences pour réinvestir pragmatiquement le local.

1. Les « Maisons de services au public »

La loi NOTRe a mis en place deux outils pour consolider les politiques publiques d'accessibilité des services, au travers **des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services** (article 98) et des « **Maisons de services au public** » (MSAP) (article 100).

Les **comités interministériels aux ruralités des 13 mars et 14 septembre 2015** ont confirmé les objectifs de mise en œuvre de ces nouveaux lieux comme outils de réduction des inégalités territoriales et sociales sur les territoires et confirmé et accéléré **l'objectif de déploiement de 1 000 « Maisons de services au public » d'ici la fin de l'année 2016.**

Le **comité interministériel du 20 mai 2016 a confirmé cet objectif.** Même si la **majorité d'entre elles ont été créées dans les zones rurales ou péri-urbaines, le dispositif est ouvert à l'ensemble du territoire national.**

Dans les milieux urbains l'accès aux services peut être rendu difficile par un éloignement, qui, pour être plus social que géographique, appelle des solutions pratiques.

Par ailleurs, pour accélérer ce déploiement, la Poste a proposé en 2015 de mettre à disposition une partie de ses bureaux ayant une activité réduite, dans les zones rurales et de montagne.

Le comité interministériel du 13 mars 2015 a également annoncé la mise en place d'un **fonds interopérateurs** avec les neuf opérateurs signataires de l'accord national de 2010 (Pôle Emploi, la caisse nationale d'allocations familiale la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, la caisse nationale d'assurance vieillesse, la caisse centrale de mutualité sociale agricole, GRDF, et La Poste) pour venir soutenir cette politique publique au même niveau que le fait l'État.

Le processus de création des Maisons de services au public

Le point de départ du processus de création d'une MSAP est la signature d'une convention locale entre la structure porteuse de la MSAP et l'ensemble des partenaires. La MSAP est portée, à titre principal, par une collectivité locale (commune, EPCI ou conseil général), une association ou par un GIP. A la faveur du partenariat avec la Poste, cette possibilité de portage sera ouverte à cet opérateur.

Cette convention doit, conformément au cahier des charges issu de la circulaire du 5 octobre 2015, comporter plusieurs éléments :

- la coopération avec au moins deux partenaires importants, dont au moins un dans le domaine de l'emploi et de la formation (Pôle Emploi), un dans le domaine des prestations ou de l'aide sociales (CAF, CPAM, CCMSA ...) ;

- la garantie d'un service d'une durée hebdomadaire minimum (24 heures) assuré par un agent spécialement formé par un stage dans chaque administration ou organisme partenaire ;

- la mise à disposition d'un outil informatique comportant au minimum un ordinateur connecté à Internet ;
- l'adhésion à la charte nationale de qualité des MSAP ;
- des outils de communication et de signalétique communs.

Une fois signée, la convention locale est transmise au préfet de département qui décide de reconnaître la maison de services au public au regard du cahier des charges. C'est cette reconnaissance qui ouvre droit au financement d'une partie du budget de fonctionnement de la MSAP.

Le mode de financement des MSAP s'en est trouvé modifié.

Une MSAP, qui est **reconnue par le préfet**, peut bénéficier d'un financement de 25 % de son budget annuel de fonctionnement, sous un **plafond de 17 500 euros**.

Le fonds inter-opérateurs doit permettre de doubler l'effort de l'État, ce schéma de financement permettant de diminuer la charge qui pesait jusqu'ici le plus souvent sur les seules collectivités locales, qui portent la majeure partie des maisons de services au public.

Par convention avec l'État, la Caisse des dépôts s'est vue confier un rôle d'animation nationale des MSAP.

Ce dispositif vise :

- à mobiliser et fédérer l'ensemble des MSAP déjà labellisées et leurs partenaires ;
- à accompagner par une série d'outils méthodologiques la création de nouvelles MSAP ;
- à mieux communiquer sur cette politique, notamment en direction des usagers ;
- à animer le réseau par la mise en place d'une plateforme collaborative, mais aussi par le lancement de groupe de travail et de productions de contenus ;
- à assurer un suivi rapproché de l'activité des MSAP dans un objectif d'évaluation de la politique publique.

Le **programme 2015** mis en œuvre par la Caisse des dépôts et consignations a consisté à :

- mettre en place une plateforme collaborative dématérialisée pour toutes les MSAP, les opérateurs et les partenaires de cette politique publique ;
- créer une identité visuelle et une charte graphique commune ;
- organiser une série de rencontres au niveau régional pour créer le réseau ;

- expérimenter une offre de formation à destination des agents des MSAP.

Le **programme de l'année 2016**, validé en comité stratégique national le 4 décembre 2015 vise à :

- finaliser la plateforme collaborative en y développant notamment des outils de reporting pour évaluer l'impact du dispositif ;

- mettre en place un plan national de formation à destination des agents MSAP ;

- conduire des ateliers thématiques sur les contenus de l'offre des MSAP, notamment en matière d'accès au droit.

Au 30 mai 2016, **il existait 503 MSAP** dont 70 sont installées dans des locaux de La Poste.

Le ministère indique que, les préfets de départements ayant identifié 536 projets, il est désormais possible d'envisager que l'objectif de déploiement de 1 000 « Maisons », repoussé à fin 2017, puisse être atteint.

Néanmoins, **force est de constater** que l'objet même des MSAP, les engagements d'accessibilité autour desquels elles s'organisent, ainsi que les financements évoqués sont **loin de leur permettre de représenter en quoi que ce soit une alternative aux sous-préfectures.**

Une fois **mieux aboutis les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services**, qui sont en cours d'élaboration, **il conviendra de mesurer la place que les MSAP y occuperont.**

En outre, **il sera utile qu'un bilan du dispositif intervienne** afin de mesurer **l'efficacité d'une formule qui ne doit pas fournir un prétexte à de nouvelles fermetures de sites.**

2. Les « Maisons de l'État »

Les « Maisons de l'État » désignent le lieu où est organisé le **regroupement immobilier** des services de proximité de l'État ou d'opérateurs nationaux.

La relance des Maisons de l'État figurait parmi les décisions consécutives au comité interministériel de modernisation de l'administration publique du 17 juillet 2013 (voir *supra*), les préfets de département ayant été chargés avec les DDFIP d'élaborer des plans territoriaux afin d'en développer la présence.

Le Premier ministre, dans sa circulaire et son cahier des charges du 15 octobre 2014, a indiqué aux préfets les objectifs et les modalités de leur création et de leur fonctionnement. Elles doivent conférer aux services de proximité :

- une plus grande visibilité ;
- une meilleure accessibilité ;
- une capacité à offrir aux usagers un service de meilleure qualité ;
- une optimisation de leurs moyens (mutualisation des coûts immobiliers ou autres) ;
- des possibilités de meilleure articulation interministérielle entre des missions et des métiers complémentaires.

Ces objectifs sont certes louables mais restent relativement désincarnés une fois confrontés aux réalités.

L'énumération des ministères concernés donne à penser que le périmètre des « Maisons de l'État », pour non négligeable qu'il soit, ne résoudra pas, par magie, le défaut global de déploiement des services de l'État au niveau infradépartemental.

Par ailleurs, il est nécessaire de **bien préciser la nature des « Maisons de l'État »**.

Si elles sont localisées au niveau infradépartemental et y constituent **l'équivalent d'une « cité administrative »** - où les services participants sont physiquement installés (intégralement ou sous forme d'antennes) ou y tiennent des permanences -, la création d'une Maison de l'État est sans incidence sur l'autonomie fonctionnelle et hiérarchique des services qui y sont regroupés, ainsi que sur le statut des personnels qui y sont hébergés.

Elles sont une modalité d'organisation mutualisée entre services infradépartementaux de l'État mais dans laquelle chaque service conserve son existence juridique, son organisation et ses prérogatives.

Il n'existe donc pas de plan d'activité d'une Maison de l'État, chaque service restant autonome dans la conduite de ses missions.

Une Maison de l'État n'est donc pas une entité administrative intégrée.

Ainsi, **une Maison de l'État n'est pas une sous-préfecture**, quand bien même elle occuperait ses locaux, pas plus qu'**une sous-préfecture n'est « transformée en Maison de l'État »**, tout en pouvant y participer, du fait que ses locaux lui servent de de siège.

C'est d'ailleurs souvent le cas puisque les Maisons de l'État sont le plus souvent installées dans la sous-préfecture. Compte tenu des questions que pose l'évolution de l'immobilier des sous-préfectures, ce choix peut être vu comme judicieux.

Néanmoins, il faut bien reconnaître que, si l'objectif affiché des « Maisons de l'État » est de maintenir, voire de renforcer, le service de proximité, dans les faits, les Maisons de l'État paraissent s'inscrire étroitement dans les préoccupations liées à la politique immobilière de l'État.

Au demeurant, l'investissement nécessaire à la création de Maisons de l'État repose sur le BOP mutualisé du compte d'affectation spéciale 723 « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », complété par les budgets ministériels ou interministériels (programmes 214, 307, 309, 333 ...) ou des opérateurs, moyens ponctuellement augmentés par le produit des cessions immobilières. Les avances sur cessions et abondements sont accordés après validation par la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP, ex- instance nationale d'examen interministérielle), sur la base des dispositions de la circulaire du Premier ministre du 15 octobre 2014 portant cahier des charges des « Maisons de l'État ».

Il est assuré par les services participants, dans le cadre d'une convention locale de mutualisation.

La colocalisation dans une Maison de l'État permet aux services participants de mutualiser dans la quasi-totalité des cas les salles de réunion et l'accueil général, et le plus souvent les locaux de restauration ou de repos, les standards et autocoms, les contrats d'entretien des locaux, et le courrier. Peuvent aussi être mutualisés les véhicules de service et les copieurs.

Le ministère de l'intérieur recense actuellement 84 « Maisons de l'État », existantes ou à l'état de projet, dans 60 départements.

Dans vingt-deux départements, vingt-huit espaces mutualisés, créés ou lancés entre janvier 2005 pour le plus ancien et septembre 2014, sont considérés comme des « Maisons de l'État avant l'heure ».

Depuis la diffusion de la circulaire du Premier ministre du 15 octobre 2014, vingt-deux « Maisons de l'État », ont été créées, ou sont en cours de création, dans vingt départements.

Par ailleurs, onze « Maisons de l'État » sont en cours de création (dont deux par élargissement d'un espace mutualisé préexistant), sur des crédits essentiellement locaux.

Le ministère fait valoir que, depuis octobre 2014, il s'est créé plus de Maisons de l'État que durant la décennie précédente et annonce que ce mouvement est amené à se poursuivre.

Focus sur les 22 Maisons de l'État créées entre 2014 et 2015

Le **bâtiment-type** d'une « Maison de l'État » est une sous-préfecture, sous statut de mise à disposition gratuite par le conseil départemental :

- 77 % des Maisons de l'État ont été créées dans une sous-préfecture, 14 % dans une unité territoriale des directions du territoire (et de la mer) (UT-DDT-M) et 9 % dans un centre des finances publiques ;

- 62,5 % des bâtiments hébergeant une « Maison de l'État » relèvent d'une mise à disposition gratuite du conseil départemental, 33 % d'une propriété de l'État, 4,5 % d'une location à un établissement public de coopération intercommunale.

Les **services participants** sont surtout les sous-préfectures, les UT-DDT(M) et les inspections de l'éducation nationale (IEN) :

- 95 % des « Maisons de l'État » accueillent une sous-préfecture, 86 % une UT-DDT(M), les services des IEN (23 %) étant les troisièmes les mieux implantés ;

- les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) (32 %), les délégués du défenseur des droits (27 %) et les directions départementales de la protection des populations (DDPP) (23 %) sont parmi les services les plus impliqués, mais pour y tenir de simples permanences ;

- d'autres services participent aux « Maisons de l'État », soit en les intégrant physiquement, soit en y tenant des permanences : Office national des forêts, centre des finances publiques, unités départementales des DIRECCTE, des DREAL, douanes, point d'accès au droit, Pôle emploi, mission locale, CPAM, CAF, ...

Chaque projet a coûté en moyenne 315 000 euros.

Les vingt-deux projets validés en INEI ont représenté un coût total de travaux de 6 939 000 euros.

Ils ont été financés au niveau national à hauteur de 72 %, soit 5 022 000 euros, par le budget opérationnel de programme (BOP) mutualisé du CAS 723, le programme 307, le programme 333, le programme 214 et des financements du ministère de la justice.

Votre rapporteur spécial, sans négliger l'intérêt que les regroupements de services sur site peuvent représenter, relève les coûts non négligeables associés au développement d'une formule dont la dimension immobilière ressort comme l'une des premières justifications.

Il paraît peu douteux que la question de l'animation du local est insusceptible de devoir passer par la création de nouvelles cités administratives dont l'intérêt immobilier n'est lui-même pas toujours manifeste. La nature des Maisons de l'État montre assez qu'elles peuvent, au mieux, apporter un peu plus de proximité aux usagers, sous réserve que les services qui s'y trouvent implantés reçoivent des instructions en ce sens, mais sans constituer des unités opérationnelles chargées de l'animation du local.

Le financement interministériel des « Maisons de l'État » dans un contexte où les ministères tendent plutôt à reconcentrer leurs positionnements constitue sans doute une limite financière à un déploiement qui semble hésitant.

En toute hypothèse, celui-ci devra être pris en compte dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services, quand bien même les collectivités territoriales ne seraient pas directement parties prenantes au dispositif.

Au total, les formules employées pour réimplanter le service public dans le local, pour différentes qu'elles soient au regard des besoins qu'elles sont censées satisfaire, ne sont sans doute pas tout à fait dépourvues de justifications.

Il faut attendre des efforts entrepris pour dessiner des schémas d'accessibilité locale des services publics qu'ils contribuent à une plus forte cohérence et, peut-être, à une meilleure formalisation de dispositifs qui tendent à se superposer, alors qu'ils engagent, malgré une certaine modestie, des ressources rares.

Mais, il serait hasardeux de se reposer sur ces alternatives pour répondre à la crise du local à laquelle l'étiollement de pans entiers du réseau sous-préfectoral apporte une contribution qu'il convient de surmonter.

B. CONSOLIDER LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT AU NIVEAU INFRADÉPARTEMENTAL

1. Le scénario d'un retour à un modèle uniforme de déploiement sous-préfectoral n'aurait que peu d'intérêt pour un coût certain

Le budget de personnel des sous-préfectures varie significativement comme le montre le tableau ci-dessous, qui présente les dépenses de personnel moyennes par arrondissement dans les différentes régions.

	Nombre de communes	Nombre d'arrondissements	Dépenses de personnel par arrondissement
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	5 083	40	525
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	4 503	41	463
Auvergne-Rhône-Alpes	4 181	39	520
Bourgogne-Franche-Comté	3 829	24	437
Bretagne	1 270	15	720
Centre-Val de Loire	1 840	20	340
Corse	360	5	260
Île-de-France	1 280	25	1 764
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	4 565	36	436
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	3 835	26	1 061
Normandie	3 221	17	788
Pays de la Loire	1 491	17	459
Provence-Alpes-Côte d'Azur	958	18	766

Source : commission des finances du Sénat

Il n'est évidemment pas question d'imaginer un modèle de sous-préfecture décalqué des sous-préfectures les mieux dotées en personnel. Si

l'on se calait sur la sous-préfecture du Raincy, il faudrait recruter 27 000 agents, ce qui n'aurait évidemment aucun sens.

En revanche, on pourrait être tenté de se référer au coût par habitant des dépenses de personnel des sous-préfectures.

Coût par habitant des dépenses de personnel des sous-préfectures par région

	Budget de personnels en millions d'euros	Budget de personnel en euro par habitant
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	22,9	3,7
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	19	3,16
Auvergne-Rhône-Alpes	20,3	3,15
Bourgogne-Franche-Comté	10,5	3,61
Bretagne	10,8	3,21
Centre-Val de Loire	6,8	2,57
Corse	1,3	4
Île-de-France	44,1	3,64
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	15,7	2,69
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	27,6	4,59
Normandie	13,4	3,92
Pays de la Loire	7,8	2,07
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13,8	2,74

Source : commission des finances du Sénat

Sur le territoire national, l'effort de dépenses de personnel en faveur des sous-préfectures rapporté au nombre d'habitants fait ressortir une forte dispersion.

Un alignement sur le coût par habitant le plus élevé rapprocherait les dépenses de personnel du réseau du niveau de 300 millions d'euros, soit un alourdissement des dépenses de plus de 50 millions d'euros par an. Cette somme est équivalente à l'emploi de près de 1 000 agents supplémentaires.

Un tel scénario exposerait l'État à des coûts élevés sans réelle utilité compte tenu des besoins. De fait, l'hétérogénéité des coûts unitaires des sous-préfectures des différentes régions peut être compensée par une série de phénomènes, par exemple par une hétérogénéité de sens contraire pour les dépenses de personnel des préfectures. En outre, l'élément de

péréquation qu'elle comporte peut n'être pas injustifié au vu des particularités locales.

En toute hypothèse, une gestion des moyens des sous-préfectures par des indicateurs financiers représenterait une modalité plutôt fruste d'appréciation des besoins.

L'existence d'une forte hétérogénéité des moyens de sous-préfectures proches géographiquement et par les caractéristiques des arrondissements où elles sont implantées mérite en revanche une attention certaine.

Elle pourrait être un élément de reconsidération de la doctrine d'emploi des sous-préfectures.

2. La mutualisation des moyens des sous-préfectures pourrait suivre des schémas plus diversifié qu'actuellement

L'une des difficultés que peut rencontrer la gestion de tout réseau tient dans les cloisonnements qui peuvent provoquer des rigidités incompatibles avec les besoins qu'il est censé satisfaire.

Le réseau des sous-préfectures doit tenir compte d'un principe d'affectation résidentielle qui, hors volontariat dans les mobilités géographiques des effectifs, contraint à des solutions de gestion des ressources humaines peu optimales.

Quelques exemples de contournement de cette difficulté ont été mis en œuvre ces dernières années, en suivant deux modalités principales dont les potentialités sont inégales.

Avant de les exposer, il faut réaffirmer que le pire consisterait à suivre une pente qui n'a pas été toujours évité, loin de là, celle de l'attrition progressive mais fatal de composantes du réseau vouées à la marginalisation.

a) Le jumelage ou « comment mutualiser les sous-préfets », une formule qui ne saurait qu'être transitoire

Les sous-préfectures connaissent régulièrement des situations de vacances de postes touchant les chefs de service.

Le **jumelage** consiste à nommer un seul sous-préfet dans deux arrondissements d'un même département, sans que l'existence des sous-préfectures ne soit remise en cause.

Quatre jumelages sont effectifs à ce jour, depuis la nomination par décret d'un sous-préfet commun :

- Bellac et Rochechouart (Haute-Vienne) depuis le 9 septembre 2011 ;

- La Trinité et Saint-Pierre (Martinique) : depuis le 8 octobre 2013 ;
- Antony et Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine) : depuis le 24 juin 2015 ;
- Marmande et Nérac (Lot-et-Garonne) : depuis le 12 mai 2016.

Cette formule réversible ne remet pas en cause l'existence des sous-préfectures.

Selon le ministère de l'intérieur, elle présente plusieurs avantages. Elle permettrait :

« - d'économiser de manière immédiate les frais inhérents à un poste de sous-préfet en résidence ;

- de mutualiser les équipes dans chacune des deux sous-préfectures jumelées et de renforcer la professionnalisation des agents en les spécialisant ;

- de concilier les aspirations géographiques des agents et les besoins des élus locaux, grâce au maintien de l'ouverture des deux sites ».

Votre rapporteur spécial s'interroge sur la réalité de ces avantages dans la mesure même où les jumelages sont vus comme des solutions réversibles et généralement utilisées pour résoudre des difficultés temporaires d'affectation.

Il relève que dans cette formule, les arrondissements demeurent inchangés ce qui ne plaide pas pour ses potentialités du point de vue pourtant souhaitable de l'adaptation des circonscriptions administratives aux réalités politiques, administratives et économique-sociales du territoire, non plus d'ailleurs que pour sa capacité à déboucher sur des mutualisations effectives.

b) La réduction du nombre des arrondissements

Le nombre des arrondissements n'a que peu évolué depuis 1926 alors que la France connaissait des évolutions profondes.

Néanmoins quelques expérimentations ont été conduites ces dernières années à l'issue desquelles sont intervenues des modifications de la carte des arrondissements accompagnées de fermeture de sous-préfectures.

Ainsi, par décret en Conseil d'État, huit arrondissements ont été supprimés et six sous-préfectures fermées (cinq au 1^{er} janvier 2015, une au 1^{er} janvier 2016) mais l'implantation territoriale de quatre d'entre elles a été maintenue sous forme d'antenne (dont une au sein d'une Maison de l'État).

Le bilan des restructurations, conduites dans des régions et départements marqués par de fortes singularités historiques, demeure modeste au vu des tensions que connaissent un très grand nombre de sous-préfectures (voir ci-dessus).

Par ailleurs, l'évolution de la carte de la France décentralisée invite à aller plus loin.

Devant les nouvelles étapes de la décentralisation qui exercent des effets déjà profonds pouvant se traduire par une forme de débordement du cadre actuel de l'arrondissement, l'État ne saurait être inerte.

Votre rapporteur spécial suggère que la carte des arrondissements puisse faire l'objet d'évolutions qui pourraient demeurer compatibles avec le maintien des postes pour répondre notamment à un besoin de proximité.

Des arrondissements élargis, épousant mieux les réalités de toutes sortes qui concourent à la diversité des territoires, pourraient être dotés de plusieurs sous-préfectures dirigées par des sous-préfets de plein exercice.

Dans une telle configuration, la mutualisation des services des sous-préfectures d'un même arrondissement pourrait être mieux assurée que dans la formule évoquée précédemment du jumelage.

Par ailleurs, garant du local, chaque sous-préfet pourrait se voir attribuer des missions spécifiques définies au regard des objectifs de l'État dans les territoires tout en bénéficiant d'une plus forte autorité sur les administrations et d'une valorisation de ses missions.

L'attractivité des fonctions sous-préfectorales sortiraient sans doute renforcée de la promotion d'un modèle alliant plusieurs dimensions du local, augmentation des moyens d'action et élargissement de l'horizon des missions.

La **lisibilité de l'action de l'État** pourrait gagner à une telle reconfiguration dans la mesure où **l'arrondissement élargi deviendrait le cadre d'une alliance possible entre l'État généraliste et l'État spécialiste.**

Recommandation : modifier la carte des arrondissements dans le sens de la création d'arrondissements élargis pouvant comporter chacun plusieurs sous-préfectures afin d'instaurer un cadre permettant de concilier les missions d'un État généraliste de la proximité et spécialiste des projets et missions, en profitant de ressources mieux mutualisées.

3. En finir avec l'isolement du sous-préfet

Il a, maintes et maintes fois, été observé que le sous-préfet ne disposait pas des moyens effectifs de son pouvoir de coordination des services de l'État.

Cette affirmation, qu'il faut sans doute nuancer, se recommande de plusieurs observations.

En premier lieu, les services de l'État ne sont généralement pas déployés en fonction de la carte des arrondissements qui reflète géographiquement la structuration du réseau des sous-préfectures.

En second lieu, le sous-préfet ne réunit pas toujours, loin de là, les moyens d'une autorité autonome indispensable pour exercer sa mission de coordination.

a) Un sous-préfet seul dans son arrondissement ?

L'un des obstacles que le sous-préfet rencontre dans cette mission tient dans le défaut de cohérence entre les déconcentrations territoriales des services ministériels et son espace propre, à savoir l'arrondissement.

Certains services de l'État, la plupart en réalité, ne disposent d'aucune représentation spécifique à cet échelon ; d'autres connaissent un déploiement infra-départemental, mais sans pour autant épouser la cartographie des arrondissements.

En bref, **l'arrondissement n'est considéré par aucune des administrations ministérielles comme un niveau d'action**, sinon pertinent, du moins naturel, **alors que c'est celui qui est consacré, dans l'organisation territoriale de l'État**, comme l'échelon d'animation et de coordination des services de l'État.

Ce n'est pas à dire que l'État ne connaît pas de déploiement territorial en deçà du niveau départemental.

Même sans compter l'éducation nationale, un recensement un peu ancien des effectifs déconcentrés montrait que **sur 590 000 fonctionnaires territoriaux de l'État 318 000 agissaient dans 13 722 implantations infra-départementales.**

Par ailleurs, même dans un contexte où les aires de déploiement territorial des services de l'État n'ont pas d'identité infra-départementale repérable, il existe toujours, au moins théoriquement, la possibilité de mobiliser des moyens de l'administration de l'État au service du territoire de l'arrondissement.

Mais, outre qu'en pratique les ressources disponibles sont très variables d'un point à l'autre de l'espace français, les perspectives qu'elles offrent en termes de disponibilité sont assurément très diverses et modulées selon la réalité de leur implantation géographique.

Il faut le souligner, **ces constats ne valent pas condamnation de la logique de déploiement des sous-préfectures dans les arrondissements.** Que les sous-préfectures soient seules à incarner la présence de l'État à ce niveau peut, au contraire, **leur conférer une légitimité propre, à la condition toutefois que cette incarnation singulière ne rime pas avec incarnation solitaire.**

Ce risque doit être mesuré ; mieux, il faut le conjurer.

À cet égard, le risque existe que **les réformes de l'administration territoriale intervenues ces dernières années accroissent le risque de voir le réseau des sous-préfectures servir de simple appui à une forme d'incantation territoriale.**

La réforme de l'administration territoriale de l'État, la RéATE, a accentué la vraisemblance d'un hiatus entre l'échelon le plus minime de représentation globale de l'État, l'arrondissement, et la réalité territoriale des grandes administrations de l'État, y compris de l'administration du ministère de l'intérieur.

À cet égard, il importe tout particulièrement de veiller à l'étroitesse des relations entre les préfets, de département au premier chef, et le sous-préfet.

Celui-ci, faut-il le rappeler, est le **délégué du préfet de département**. Logiquement, il est tributaire des conditions dans lesquelles celui-ci se trouve en mesure d'exercer ses missions.

Trois points peuvent être évoqués de ce point de vue.

Le premier est relatif à la **nécessité de conserver au préfet de département son autorité sur les services de l'État**, préoccupation que les évolutions de l'organisation territoriale de l'État, en particulier, la régionalisation du dispositif et l'interposition de grandes directions départementales pouvant faire écran rend particulièrement vive. Il est peu douteux que de cette condition dépendra étroitement la capacité du sous-préfet de disposer des moyens de son action dont l'absence de plus en plus lourde de services publics au niveau infradépartemental ne lui permet pas de disposer en propre.

Recommandation : veiller à ce que la réorganisation de l'administration territoriale de l'État s'accompagne d'un maintien de l'autorité des préfets de département sur les services.

À cet égard, il est souhaitable que les délégations préfectorales au bénéfice du sous-préfet se systématisent et qu'elles prévoient la **mise à disposition des moyens de l'État en tant que de besoin**. On peut ajouter qu'au moins pour les moyens de fonctionnement, les sous-préfets devraient pouvoir bénéficier de délégations d'enveloppes budgétaires à hauteur des besoins.

Recommandation : systématiser les délégations préfectorales et la mise à disposition des services de l'État en tant que de besoin et prévoir des délégations de crédits adaptées aux objectifs assignés aux sous-préfets.

Enfin, le troisième point renvoie à la continuité de l'administration générale de l'État dans les départements.

Si la qualité des membres du corps préfectoral n'est pas en cause, on peut s'interroger, à la suite de la Cour des comptes, sur les effets de l'excessive brièveté des affectations territoriales des préfets.

Il convient de rappeler que dans un référé sur la gestion des préfets en date du 9 juillet 2014¹, la Cour des comptes avait pu observer que la durée moyenne de fonctions des préfets dans un poste territorial, qui n'était déjà que de deux ans et six mois en 2006 avait encore diminué depuis pour se stabiliser à deux ans depuis 2010. Un préfet sur deux changeait alors d'affectation chaque année.

Votre rapporteur spécial partage le sentiment alors exprimé par la Cour des comptes que cette « noria » nuise à l'efficacité des missions, complexifier le partenariat entre État et collectivités territoriales et effriter l'influence des préfets sur leurs équipes, parmi lesquelles figurent les services des sous-préfectures.

Cette **situation doit être normalisée**, d'autant qu'elle s'accompagne de l'existence d'un nombre élevé de préfets hors cadre auxquels sont confiés parfois des « missions de service public » sans justification apparente.

Il pourrait, en particulier, être utile **d'avancer vers un profilage des carrières indépendant de mutations géographiques aussi fréquentes** qui sont incontestablement une cause de déstabilisation des équipes départementales ainsi qu'un motif d'ancrage dans des habitudes pouvant étouffer d'opportunes innovations administratives.

Recommandation : assurer une plus grande stabilité des affectations géographiques des préfets.

b) Un sous-préfet seul dans sa sous-préfecture ?

Aux obstacles présentés par l'éloignement entre les ressources publiques déployées dans des cadres territoriaux sans proximité avec l'arrondissement, il convient d'ajouter le constat d'un éventuel hiatus entre les missions assignées au sous-préfet et les moyens réunis dans les sous-préfectures.

Parmi les mesures susceptibles de **prévenir l'isolement des sous-préfets** figure la perspective d'une diversification de ses missions et d'une ouverture sur l'environnement de l'arrondissement dans lequel il exerce naturellement ses fonctions, sans compter, bien sûr, l'accès aux expertises en voie de développement dans les plateformes (voir *supra*).

¹ Référé n° 70412 adressé le 9 juillet 2014 au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et à la ministre de la décentralisation et de la fonction publique.

Le décret du 16 février 2010 modifiant le décret du 29 avril 2004 a ouvert la possibilité précédemment offerte au sous-préfet de **mise en œuvre de compétences interdépartementales**, en permettant au préfet de région de lui confier, avec l'accord du préfet de département, des missions d'intérêt régional pour l'exécution desquelles il pourra recevoir délégation de signature.

Cependant, le besoin principal est sans doute dans le rapprochement des missions des services de la sous-préfecture avec ses missions propres qui suppose un effort de requalification des personnels des sous-préfectures.

La répartition par catégorie des emplois des sous-préfectures atteste les besoins en ce domaine.

Certes, des évolutions sont intervenues ces dernières années. La redéfinition des missions des sous-préfectures sur ce point a été suivie d'un courant de « repyramidage » entre 2010 et 2015.

Répartition catégorielle des emplois des sous-préfectures

Catégorie de corps	2010	2015	Évolution
A	8,84 %	10,17 %	+ 1,33 %
A+	4,00 %	4,47 %	+ 0,47 %
B	18,56 %	19,75 %	+ 1,11 %
C	64,41 %	61,23 %	- 3,18 %
Contractuel/vacataire	4,18 %	4,39 %	+ 0,21 %
Total général	5 574,93	4 842,09	0

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Cependant, outre que celui-ci ne s'est pas soldé par une augmentation en volume des emplois des catégories supérieures puisqu'il s'est accompagné d'une forte baisse des effectifs, dans les emplois mobilisés par les sous-préfectures dominant encore de façon écrasante **les emplois de catégorie C**.

Répartition catégorielle des emplois ouverts aux sous-préfectures

Les 4 842,09 ETPT ouverts dans les sous-préfectures se répartissent comme suit :

ETPT de catégorie A+ : 216,41

ETPT de catégorie A : 501,57

ETPT de catégorie B : 959,83

ETPT de catégorie C : 3 159,17

ETPT non ventilés : 5,11

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

On rappelle que dans la fonction publique d'État, ces emplois comptent pour 20 % de l'ensemble des emplois, ce qui, même en comptant avec le poids singulièrement élevé des enseignants dans ce dernier total, conduit à dégager une particularité forte des ressources humaines du réseau sous-préfectoral et les progrès qu'il conviendrait de réaliser pour les adapter plus justement aux ambitions régulièrement affichées.

L'un des éléments du PPNG porte sur un nouvel effort de requalification des emplois des préfectures.

Celui-ci devra échapper à un certain « nominalisme » qui consisterait à prononcer des promotions catégorielles sans lien avec une élévation réelle des qualifications. Il faut souhaiter, au contraire, que le processus de repyramidage fasse écho à une élévation du niveau de recrutement. Bien entendu, celle-ci ne devra pas négliger les indispensables promotions internes qu'il convient d'organiser en les préparant notamment par un effort de formation résolu et efficace.

A ce stade, les conditions de l'extension de ce processus de requalification aux emplois des sous-préfectures n'ont pas été précisées à votre rapporteur spécial.

Compte tenu de l'âge moyen des agents et du réagencement des missions, il faudra compter avec un plan de formation ambitieux.

Recommandation : adapter la structure catégorielle des emplois des sous-préfectures à l'ambition de les transformer en sous-préfectures nouvelle génération. À cet effet, investir dans des plans de formation pour que le repyramidage des emplois corresponde à des gains réels de compétence.

ANNEXE 1

EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE 2014 : COMPARAISONS RÉGIONALES

Champ : postes principaux (actifs et non annexes) au 31 décembre.

(en milliers)

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	214,4	112,8	117,9	79,2	11,7	23,1	7,6	7,4	7,6	34,6	4,5
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	209,7	113,8	112,8	76,0	13,1	22,8	7,2	6,8	8,2	31,4	7,4
Auvergne-Rhône-Alpes	265,8	155,4	166,6	113,8	16,0	28,3	7,9	7,5	11,0	20,8	7,7
Bourgogne-Franche-Comté	98,1	55,6	56,5	38,5	5,6	10,4	3,6	3,9	4,0	10,2	4,0
Bretagne	128,2	65,5	65,3	44,1	6,9	10,1	4,7	2,9	5,0	29,3	4,0
Centre-Val de Loire	88,4	49,3	48,3	33,7	4,6	10,4	2,5	2,7	3,2	14,4	2,3
Corse	13,9	6,8	6,0	4,1	1,1	2,5	0,7	0,6	0,6	2,0	0,4
Île-de-France	562,4	314,0	287,0	191,7	49,5	89,7	16,2	17,7	26,1	44,0	32,2
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	203,0	111,6	119,9	80,1	12,5	21,8	9,1	6,1	8,0	18,2	7,4

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	195,7	116,4	131,6	89,8	11,3	20,7	5,9	7,7	8,1	6,9	3,5
Normandie	104,0	62,4	67,1	46,3	6,5	10,7	3,4	3,6	4,3	5,7	2,7
Pays de la Loire	109,9	65,3	69,6	47,5	8,2	9,2	3,0	2,9	5,6	6,4	4,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	200,7	104,8	103,7	70,7	10,3	21,7	5,2	6,9	7,1	42,6	3,1
France de province	1 831,7	1 019,5	1 065,4	723,9	107,9	191,7	60,9	58,9	72,6	222,5	51,8
France métropolitaine	2 394,1	1 333,5	1 352,4	915,6	157,4	281,4	77,1	76,7	98,7	266,6	83,9
Guadeloupe	16,6	10,3	11,0	7,4	1,2	1,6	0,6	0,7	1,0	0,1	0,4
Martinique	16,7	10,3	10,5	7,4	1,2	1,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,3
Guyane	13,2	6,7	8,2	5,1	0,4	1,2	0,6	0,5	0,4	1,7	0,2
La Réunion	32,4	18,6	23,7	15,1	1,3	2,1	0,6	1,1	1,8	1,4	0,5
DOM indéterminé (*)	2,6	0,4	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
France hors Mayotte	2 475,6	1 379,9	1 405,7	950,7	161,5	290,4					

Source : Insee, SIASP

ANNEXE 2 EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE 2014 : COMPARAISONS DÉPARTEMENTALES

(en milliers)

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Ain	17,4	10,2	10,2	7,5	0,9	1,5	0,3	0,5	0,6	3,1	0,4
Aisne	15,7	9,3	10,5	7,4	0,8	1,9	0,5	0,5	0,6	0,7	0,3
Allier	10,4	5,6	5,5	3,8	0,6	2,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,3
Alpes-de-Haute- Provence	5,0	3,0	3,1	2,2	0,3	0,8	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2
Hautes-Alpes	5,4	2,7	2,6	1,8	0,3	0,7	0,3	0,1	0,2	0,8	0,1
Alpes-Maritimes	32,3	19,4	22,1	14,8	2,4	4,3	0,7	1,0	1,2	0,1	0,4
Ardèche	7,6	4,6	5,1	3,6	0,5	1,0	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2
Ardennes	9,1	4,9	5,1	3,6	0,5	1,2	0,4	0,2	0,3	1,1	0,3
Ariège	5,6	2,7	2,8	2,0	0,4	0,7	0,2	0,1	0,2	1,1	0,2
Aube	9,9	5,3	5,6	3,8	0,5	1,2	0,2	0,7	0,3	1,1	0,3

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Aude	11,3	5,7	5,7	4,1	0,7	1,2	0,4	0,2	0,4	2,1	0,5
Aveyron	7,0	4,4	4,4	3,2	0,5	0,8	0,3	0,2	0,2	0,2	0,5
Bouches-du-Rhône	84,5	46,9	47,8	32,1	4,5	10,3	3,2	3,9	3,7	9,6	1,5
Calvados	22,8	13,8	15,6	10,2	1,5	2,0	0,8	0,8	1,2	0,1	0,6
Cantal	4,5	2,5	2,5	1,7	0,3	0,6	0,3	0,1	0,2	0,2	0,3
Charente	11,7	5,9	5,7	4,1	0,6	0,9	0,3	0,3	0,4	3,3	0,3
Charente-Maritime	21,0	11,5	10,7	7,4	1,3	2,3	1,0	0,7	0,7	3,8	0,5
Cher	11,9	5,7	5,1	3,6	0,5	1,2	0,2	0,3	0,3	3,9	0,3
Corrèze	9,0	4,4	3,9	2,8	0,4	2,0	0,2	0,4	0,2	1,3	0,4
Corse-du-Sud	5,6	3,1	2,5	1,8	0,5	0,8	0,4	0,1	0,4	0,6	0,2
Haute-Corse	8,3	3,7	3,5	2,3	0,6	1,7	0,3	0,4	0,2	1,4	0,2
Côte-d'Or	24,4	13,8	13,1	8,7	1,3	2,4	0,7	1,8	1,0	2,5	1,5

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Côtes-d'Armor	14,5	8,6	9,3	6,3	0,9	1,4	0,9	0,3	0,5	0,4	0,8
Creuse	3,9	2,0	2,0	1,3	0,3	0,6	0,2	0,1	0,1	0,4	0,2
Dordogne	10,6	6,0	6,1	4,2	0,7	2,0	0,3	0,6	0,4	0,1	0,4
Doubs	22,2	11,9	12,8	8,4	1,2	1,9	0,6	0,6	1,2	3,3	0,6
Drôme	14,5	8,8	9,2	6,7	0,8	1,6	0,3	0,4	0,6	1,2	0,4
Eure	17,0	10,1	10,4	7,7	0,8	1,4	0,3	0,7	0,5	2,7	0,3
Eure-et-Loir	11,5	7,1	7,2	5,3	0,6	1,8	0,2	0,5	0,4	0,4	0,3
Finistère	43,3	19,2	17,8	12,2	2,0	3,0	1,6	0,5	0,9	17,0	0,6
Gard	24,6	12,6	12,7	8,9	1,6	3,7	0,4	0,7	0,7	4,3	0,6
Haute-Garonne	58,5	32,4	35,5	23,0	3,2	5,0	4,7	1,8	2,1	4,3	1,9
Gers	4,9	3,1	3,1	2,2	0,4	0,6	0,2	0,1	0,2	0,0	0,4
Gironde	65,5	35,7	34,6	22,7	4,5	5,9	2,7	1,9	2,9	11,1	1,8

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Hérault	41,1	23,9	27,9	17,5	2,6	3,8	1,3	1,4	2,4	0,1	1,7
Ille-et-Vilaine	46,8	26,3	26,5	17,4	2,8	4,2	1,5	1,7	2,8	5,4	1,9
Indre	7,8	4,1	3,6	2,5	0,4	2,0	0,3	0,6	0,2	0,4	0,3
Indre-et-Loire	21,5	12,2	12,6	8,5	1,0	1,9	0,3	0,3	0,7	4,3	0,4
Isère	44,7	26,1	32,3	21,2	1,9	3,4	0,8	1,0	1,2	3,5	0,8
Jura	7,1	4,3	4,7	3,2	0,5	0,9	0,3	0,1	0,2	0,0	0,4
Landes	14,0	7,0	6,4	4,6	0,7	1,2	0,3	0,5	0,4	4,2	0,3
Loir-et-Cher	8,8	5,3	5,4	3,9	0,5	1,0	0,4	0,2	0,3	0,6	0,3
Loire	21,0	12,9	14,0	9,6	1,4	2,4	0,4	0,8	1,1	0,4	0,7
Haute-Loire	6,0	3,8	3,9	2,8	0,4	0,6	0,2	0,1	0,2	0,0	0,4
Loire-Atlantique	44,4	26,9	27,5	18,5	4,1	3,9	1,7	1,5	2,5	0,5	2,7
Loiret	27,0	14,9	14,4	9,9	1,5	2,5	1,1	0,8	1,3	4,7	0,8

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Lot	4,4	2,7	2,8	1,9	0,3	0,6	0,1	0,1	0,2	0,0	0,3
Lot-et-Garonne	9,5	5,3	5,3	3,7	0,5	1,2	0,2	0,7	0,3	1,0	0,3
Lozère	3,2	1,8	1,7	1,2	0,2	0,4	0,3	0,1	0,1	0,0	0,3
Maine-et-Loire	26,8	14,8	15,7	10,6	2,0	1,7	0,4	0,5	1,7	4,1	0,7
Manche	15,1	8,4	8,4	6,0	0,8	1,4	0,6	0,3	0,4	2,7	0,5
Marne	26,1	12,9	13,0	8,8	1,5	2,4	1,3	0,6	1,1	5,6	0,7
Haute-Marne	9,2	4,0	3,3	2,4	0,4	1,7	0,3	0,2	0,2	2,8	0,2
Mayenne	7,4	4,6	5,0	3,4	0,5	0,8	0,2	0,1	0,3	0,0	0,5
Meurthe-et-Moselle	34,3	18,2	20,4	12,9	1,5	2,5	1,1	1,4	1,4	5,4	0,7
Meuse	8,2	3,8	3,5	2,5	0,4	1,0	0,3	0,5	0,2	2,1	0,2
Morbihan	23,6	11,4	11,8	8,2	1,2	1,6	0,7	0,5	0,7	6,5	0,7
Moselle	40,1	21,2	19,9	13,9	2,4	5,2	1,5	1,2	1,2	8,0	0,8

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Nièvre	6,1	3,7	3,6	2,5	0,5	0,8	0,4	0,2	0,2	0,0	0,3
Nord	92,9	53,8	61,9	41,1	5,8	10,0	2,7	3,9	4,2	3,2	1,3
Oise	24,1	14,6	15,5	11,1	1,1	2,1	0,7	0,9	0,7	2,8	0,5
Orne	7,9	4,8	5,1	3,6	0,5	0,9	0,2	0,6	0,3	0,1	0,3
Pas-de-Calais	43,3	26,7	30,8	21,4	2,3	5,0	1,4	1,6	1,5	0,1	0,6
Puy-de-Dôme	27,9	14,7	15,3	10,0	2,1	2,5	1,0	0,7	1,1	4,2	1,2
Pyrénées-Atlantiques	21,9	11,6	12,2	8,3	1,3	2,4	0,6	0,5	0,7	3,5	0,7
Hautes-Pyrénées	8,6	4,1	4,2	2,8	0,4	1,1	0,3	0,3	0,3	1,7	0,2
Pyrénées-Orientales	13,5	7,6	8,5	5,7	1,0	2,0	0,3	0,5	0,5	0,3	0,3
Bas-Rhin	43,5	23,1	26,0	16,6	2,6	4,3	1,5	1,3	1,8	5,2	0,8
Haut-Rhin	22,8	13,1	14,0	9,8	1,3	2,5	0,6	1,1	0,7	2,3	0,3
Rhône	77,7	45,6	47,5	31,4	4,6	9,0	3,4	2,3	3,4	5,3	2,2

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Haute-Saône	7,3	4,1	4,1	2,9	0,4	0,8	0,3	0,2	0,2	1,1	0,2
Saône-et-Loire	15,2	9,3	9,5	6,8	0,9	1,7	0,7	0,4	0,6	0,9	0,5
Sarthe	16,8	9,6	11,3	7,6	0,8	1,6	0,3	0,4	0,5	1,4	0,5
Savoie	14,4	8,3	8,6	6,0	1,0	1,5	0,5	0,6	0,8	1,2	0,3
Haute-Savoie	19,6	12,2	12,7	9,3	1,5	1,9	0,3	0,4	1,1	1,3	0,4
Paris	209,9	106,6	76,3	45,6	23,9	41,6	5,2	6,5	12,5	19,3	24,7
Seine-Maritime	41,2	25,2	27,5	18,7	2,9	5,0	1,6	1,3	1,9	0,1	0,9
Seine-et-Marne	41,7	26,2	27,4	19,5	2,5	6,3	1,6	1,2	1,1	0,6	1,0
Yvelines	54,4	31,7	30,3	22,2	2,7	7,2	0,8	1,8	1,1	8,1	2,4
Deux-Sèvres	9,7	5,8	6,0	4,3	0,6	0,8	0,2	0,2	0,4	1,1	0,4
Somme	19,7	12,0	13,0	8,7	1,3	1,8	0,7	0,8	1,1	0,1	0,8
Tarn	10,9	6,1	6,5	4,6	0,8	1,0	0,3	0,4	0,4	1,1	0,4

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Tarn-et-Garonne	9,3	4,5	4,1	3,1	0,4	0,9	0,2	0,2	0,3	2,9	0,3
Var	55,3	22,2	16,5	11,8	1,8	3,8	0,5	1,2	1,1	30,1	0,4
Vaucluse	18,3	10,6	11,5	8,0	0,9	1,8	0,2	0,6	0,7	2,0	0,5
Vendée	14,5	9,3	10,3	7,4	1,0	1,2	0,4	0,3	0,6	0,3	0,5
Vienne	18,9	10,4	11,8	7,4	1,2	1,5	0,6	0,6	0,9	1,5	0,7
Haute-Vienne	14,1	8,0	8,1	5,2	1,0	1,9	0,7	0,3	0,7	0,1	1,3
Vosges	11,2	6,3	7,0	4,9	0,6	1,0	0,4	0,3	0,4	1,1	0,3
Yonne	9,1	5,6	5,5	4,0	0,6	1,5	0,4	0,5	0,3	0,0	0,3
Territoire de Belfort	6,8	3,0	3,1	2,1	0,3	0,6	0,1	0,1	0,2	2,3	0,1
Essonne	48,4	27,8	31,5	21,1	2,2	4,4	1,3	2,1	0,9	5,8	0,2
Hauts-de-Seine	54,9	31,4	30,4	21,3	3,1	9,5	2,6	1,0	2,0	5,9	0,4
Seine-Saint-Denis	60,8	35,8	34,6	23,2	7,8	8,2	0,5	1,2	5,4	0,4	2,7

	Total	dont total femmes	Éducation, enseignement supérieur et recherche	dont femmes à l'éducation, enseignement supérieur et recherche	Économie, finances et industrie	Intérieur	Logement, Transports et développement durable	Justice	Affaires sociales, Santé, Travail	Défense	Autres
Val-de-Marne	55,9	32,0	32,3	21,3	4,2	6,7	3,4	3,0	2,0	3,8	0,6
Val-d'Oise	36,3	22,7	24,2	17,4	3,0	5,8	0,9	0,9	1,1	0,1	0,3
France de province	1 831,7	1 019,5	1 065,4	723,9	107,9	191,7	60,9	58,9	72,6	222,5	51,8
France métropolitaine	2 394,1	1 333,5	1 352,4	915,6	157,4	281,4	77,1	76,7	98,7	266,6	83,9
Guadeloupe	16,6	10,3	11,0	7,4	1,2	1,6	0,6	0,7	1,0	0,1	0,4
Martinique	16,7	10,3	10,5	7,4	1,2	1,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,3
Guyane	13,2	6,7	8,2	5,1	0,4	1,2	0,6	0,5	0,4	1,7	0,2
La Réunion	32,4	18,6	23,7	15,1	1,3	2,1	0,6	1,1	1,8	1,4	0,5
DOM indéterminé	2,6	0,4	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
France hors Mayotte	2 475,6	1 379,9	1 405,7	950,7	161,5	290,4	79,6	79,7	102,7	270,7	85,3

Source : Insee, SIASP

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 février 2017, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a entendu une communication de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la réforme de l'administration sous-préfectorale et les modalités de maintien de la présence de l'État dans les territoires.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Je vais vous présenter brièvement ce gros rapport consacré à l'échelon le plus infime de l'administration générale de l'État que j'ai un peu élargi pour des raisons évidentes à l'organisation territoriale de l'État et, en particulier, bien sûr aux préfetures.

Je souhaite d'abord résumer l'analyse de l'ensemble très fourni des travaux réalisés ces dernières années sur cette thématique, moins pour dresser le bilan de leurs prolongements, qui est très contrasté, que pour en dégager quelques enseignements. Je me réfère notamment aux directives nationales d'orientation des préfetures et sous-préfetures successives.

La multiplication des propositions, des orientations, des annonces me semble trahir un certain désarroi quant au sens même de l'action territoriale de l'État et confirme quelques constantes dans la façon dont la réforme administrative aborde la place du local dans cet édifice.

Je m'en tiendrai à ce dernier point pour faire ressortir que le local, ce qui inclut tout particulièrement les sous-préfetures, est généralement traité comme un résidu, supposé suivre, en plus petit, les modes d'organisation des échelons supérieurs, dans le cadre d'organisations uniformes sur tout le territoire, et dans un contexte d'autonomie limitée au maximum.

Échelon d'exécution des priorités nationales, le local n'est pas traité comme un possible lieu d'invention de ces priorités.

Les travaux que j'ai analysés en détail comporte quelques orientations, souvent vagues, et, à ce titre, sujettes à des allers et retours, d'où se dégagent une propension à abandonner les missions traditionnelles de l'administration générale de l'État au profit de l'ambition de promouvoir un modèle d'administration de mission.

Je crois qu'il faut souscrire à cette tendance tout en veillant à ce qu'elle ne débouche pas sur des abandons de missions régaliennes essentielles et à ce qu'elle soit accompagnée des moyens nécessaires à son expression concrète.

De ce point de vue, j'indiquerai avec plus de détails pourquoi le parcours réalisé jusqu'à présent n'est pas à la hauteur des ambitions. Je rappelle seulement à ce stade les constats que je vous ai présentés lors de

l'examen du projet de loi de finances pour 2017 sur le « Plan préfetures nouvelle génération », le PPNG. Ils faisaient valoir que ce plan poursuivait la trajectoire d'abandon des missions traditionnelles des préfetures, notamment de guichet, sans offrir de vraies perspectives sur le modèle à venir des préfetures de nouvelle génération.

En ce qui concerne le local, il aurait été utile d'inventer des sous-préfetures nouvelle génération mais il faut constater que ce niveau d'administration demeure largement dépourvu de doctrine d'emploi, malgré le foisonnement des travaux consacrés à l'administration territoriale de l'État.

Nous sommes donc face à une crise de conception, mais aussi de statut, du local qui, à l'évidence, exerce des effets particulièrement déstabilisants sur les sous-préfetures. Notre présidente, Michèle André, la mettait déjà en évidence lorsqu'elle avait la responsabilité de ce secteur.

Celles-ci doivent faire face aux hésitations portant sur le sens même de l'État territorial et, du coup, sur les variables clefs de sa gouvernance c'est à dire l'intensité de son engagement, la répartition des ressources entre les missions et le choix du cadre géographique de son expression.

Or, cette crise, qui est aussi une crise des moyens, comme je l'indiquerai, me paraît susceptible de sortir renforcée des réformes intervenues ces dernières années.

Le Sénat connaît bien la RéATE ainsi que la tendance à renforcer l'échelon régional. Ces évolutions peuvent être de nature à éloigner l'État du local. Le possible affaiblissement de l'autorité du préfet de département dont le sous-préfet, faut-il le rappeler, est le délégué n'irait pas dans le sens de la préservation des moyens d'action du sous-préfet et de la faisabilité même des missions exercées par les sous-préfetures.

De la même manière, s'il faut se réjouir des étapes franchies par la décentralisation, il faut admettre qu'elles représentent un défi pour l'administration préfectorale dans son ensemble mais plus particulièrement pour les sous-préfetures. Ce défi est celui d'un double débordement. Un débordement fonctionnel d'abord, compte tenu de la constitution d'échelons décentralisés puissants et en demande d'une expertise que les réseaux d'administration générale de l'État ne recèlent pas toujours, loin de là. Débordement géographique ensuite, du fait d'une série de décalages ponctuels entre les nouvelles aires communales et la carte des arrondissements.

Dans ce contexte, force est de constater un processus continu d'attrition des moyens des différentes composantes du réseau préfectoral.

Il a particulièrement touché les sous-préfetures.

Par ailleurs, les réductions massives d'effectifs n'ont pas reflété le reprofilage des missions du réseau dans sa définition générale et dans ses aboutissements pratiques.

Quelques indications à ce propos.

Entre 2007 et 2016, le plafond d'emplois du programme 307 « Administration territoriale de l'État » qui recouvre les effectifs des préfectures et des sous-préfectures a été amputé de près de 4 000 unités ce qui correspond à une baisse des moyens de 13 %. Même si les données de longue période relatives aux sous-préfectures ne sont pas disponibles avec précision, il apparaît clairement que celles-ci ont été plus particulièrement sollicitées. Elles ont perdu à peu près un cinquième de leurs effectifs et, ainsi, contribué à plus d'un quart des suppressions d'emplois du programme 307.

Je relève incidemment que ces baisses d'effectifs n'ont pas empêché l'augmentation des dépenses de personnel du programme. Elles ont progressé de près de 16 % depuis 2007. Cependant, ces ajustements d'effectifs ont permis de réaliser des économies substantielles de l'ordre de 120 millions d'euros par rapport à une gestion des personnels au fil de l'eau.

S'agissant de la répartition fonctionnelle des suppressions d'emplois, j'indiquerai seulement qu'à son terme, la structure d'emplois des préfectures et celle des sous-préfectures ne reflètent pas les priorités affichées ni les réorganisations intervenues dans les conditions d'exercice de missions traditionnelles du réseau.

Le poids des emplois consacrés à la délivrance des titres demeure très élevé alors que cette mission du réseau est en phase d'extinction. Il est vrai qu'il faut compter avec la charge de traitement des titres étrangers, laquelle suppose une amélioration des moyens. Mais des sur-effectifs importants demeurent au titre des missions de délivrance des titres dont la charge a été externalisée ou reportée, sur les communes notamment.

Quant aux emplois consacrés aux relations avec les collectivités territoriales, il est tout de même remarquable que les sous-préfectures ne consacrent que moins de 10 % de leurs emplois à cette fonction. Compte tenu du nombre de sous-préfectures, cela représente moins de 1,6 ETPT par sous-préfecture. Rapporté au nombre des communes, c'est autour d'un centième d'ETPT par commune.

Malgré une très nette réduction des emplois liés au contrôle de légalité, la centralisation de cette dernière mission, qui a fait l'objet d'une valse-hésitation, est inaboutie. Des effectifs occupés à des tâches peu utiles demeurent en nombre dans les sous-préfectures.

Dans le même temps, les missions de coordination de la sécurité des personnes et des biens ont été privées de beaucoup de leurs moyens tandis que les fonctions correspondant à l'animation des politiques publiques ont

un peu renforcé leur poids relatif mais dans un contexte de réductions nettes des emplois correspondants.

Ces évolutions aboutissent à une détérioration de la qualité de la présence de l'État dans le local. J'en donnerai deux illustrations. Supposées contribuer à l'ingénierie territoriale, les sous-préfectures ont dû enregistrer le désengagement de l'État de cette mission avec, vous vous en souvenez, la suppression de l'ATESAT. Par ailleurs, les indicateurs de performance du réseau des sous-préfectures, qui m'ont été communiqués, montrent que pour tous les objectifs celles-ci sont en deçà de la cible, le contingent des sous-préfectures hors cible étant d'autant plus considérable que la mission atteint un certain degré de complexité.

À ces constats préoccupants, il faut ajouter une série d'observations sur l'ancrage des sous-préfectures dans les territoires.

Là aussi les constats ne sont pas très encourageants. De nombreuses sous-préfectures n'ont manifestement pas les moyens d'être des sous-préfectures de plein exercice. Plus de soixante sous-préfectures sur 234 comptent moins de dix ETPT. Selon un rapport rendu à la demande du Premier ministre en juillet 2013, elles n'étaient alors qu'au nombre de 40. Pour un contingent de sous-préfectures représentant plus de la moitié du réseau le nombre d'emplois moyen ne dépasse pas 16. Le quart supérieur des sous-préfectures totalise plus de la moitié des effectifs. On pourrait imaginer que ceci reflète la répartition des communes ou des habitants qui sont deux variables d'importance évidente pour l'administration placée au plus près des territoires. Ce n'est pas le cas. Le nombre des communes par sous-préfecture est très hétérogène. Il en va de même pour le nombre des habitants. Il n'y a pas davantage de correspondances stables entre les effectifs des différents niveaux d'administration générale de l'État, préfectures et sous-préfectures, et les effectifs des différents services de l'État. Dans ce contexte, le niveau des budgets des sous-préfectures appréciés dans le cadre des différentes régions est très inégalitaire tout comme l'effort par habitant que ces budgets extériorisent.

J'évoque d'un mot un problème non mineur qui est celui de la rationalité des emprises immobilières du réseau. Il faut craindre que les bâtiments surdimensionnés et qui appartiennent souvent aux conseils départementaux ne soient mal traités.

Dans ce contexte que faire ?

Je crois qu'il faut réserver un certain intérêt aux formules en développement des Maisons d'accès aux services publics et des Maisons de l'État, mais sans y voir des alternatives crédibles aux sous-préfectures.

Par ailleurs, deux scénarios me semblent à exclure, celui du désengagement du niveau infradépartemental ou, au contraire, celui de l'uniformisation vers le standard le plus élevé des sous-préfectures, dont, d'ailleurs, la définition est peut-être introuvable.

En revanche, je recommande de lier le remodelage nécessaire de la carte des arrondissements avec la reconfiguration des sous-préfectures en direction de véritables administrations de mission.

Cette transformation suppose des moyens.

En ce sens, il pourrait être utile de redessiner la carte des arrondissements en laissant ouverte la possibilité que plus d'une sous-préfecture soit déployée dans des arrondissements élargis.

On a parfois nommé un même sous-préfet à la tête de deux arrondissements dans le cadre d'une formule dénommée « jumelage », ce qui revenait à mutualiser les sous-préfets.

Je pense que la mutualisation des moyens des sous-préfectures, qui, en l'état de la carte des arrondissements, se heurte au principe de l'affectation résidentielle des agents et aux limites de l'arrondissement, serait plus justifiée.

La constitution d'arrondissements élargis la rendrait possible dans le respect des conditions d'affectation des agents.

On a aussi fusionné des arrondissements en supprimant les sous-préfectures, ce qui a pu avoir pour effet d'accentuer la déterritorialisation des services de l'État.

Je préfère des arrondissements élargis conservant leurs sous-préfectures, qui offriraient des possibilités de mutualisation des services et de conciliation entre l'État généraliste et l'État spécialiste.

En effet, ce cadre territorial élargi pourrait s'accompagner d'une diversification des missions confiées aux sous-préfectures de l'arrondissement en respectant un socle de base de représentation locale de l'État auprès des forces vives de proximité.

Cette opération serait l'occasion d'un meilleur appariement de la carte des arrondissements avec celle des regroupements de communes, qui devient urgente.

Mais il faut aussi très concrètement remédier à l'isolement des sous-préfets.

Cela implique de remédier à son isolement dans sa sous-préfecture ce que devrait permettre la transformation qu'il faut effectuer vers des sous-préfectures de mission, des sous-préfectures nouvelle génération.

Un effort très important de repyramidage des effectifs est nécessaire et, avec lui, de formation afin de corriger la situation d'emploi extrêmement atypique de sous-préfectures qui comptent plus de 60 % d'emplois de catégorie C.

Mais cela implique aussi de remédier à l'isolement des sous-préfets dans l'appareil territorial de l'État. En ce sens les liens entre le sous-préfet

d'arrondissement et un préfet de département, dont l'autorité, menacée, doit être défendue, doivent être resserrés. Les délégations de missions et de moyens de l'un vers l'autre doivent être plus systématiquement formalisées. Le sous-préfet tant pour l'accomplissement de sa fonction de médiateur que d'animateur du développement local doit pouvoir recevoir un appui constant des services ministériels. Enfin, il me paraît important que la gestion du corps préfectoral assure davantage de continuité d'action au niveau départemental et que la noria permanente des préfets n'oblige pas à redéfinir à haute fréquence les relations du sous-préfet avec celui dont il est le délégué dans le local.

M. Dominique de Legge. – Le constat de notre rapporteur n'est guère réjouissant, mais je le partage. Le rapport porte sur la présence de l'État dans les territoires, mais je suis également de plus en plus préoccupé par la question de son efficacité et de sa parole. Aujourd'hui, le préfet n'a pas, de fait, autorité sur la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dréal). Il n'a pas autorité sur l'Éducation nationale. Il n'a pas autorité sur les services fiscaux. Il n'a pas non plus autorité en matière de santé, puisque cette problématique relève de l'Agence régionale de santé (ARS). On assiste ainsi à un démembrement de l'État, qui s'exprime parfois de façon contradictoire. Or, selon moi, une parole de l'État unique sur les territoires et un préfet doté d'une véritable autorité sur ses services déconcentrés seraient indispensables.

Deuxième élément de réflexion, la question des ressources humaines et de leur gestion. Le préfet n'a pas autorité sur les personnels des services déconcentrés de l'État. S'il veut muter un agent d'un service vers un autre, cette mutation doit être décidée par l'administration centrale : ce système manque singulièrement de souplesse.

Permettez-moi de vous faire part d'une anecdote qui, à mon sens, est très révélatrice des dysfonctionnements de l'action des services déconcentrés de l'État. Je suis en train de réviser le plan local d'urbanisme de ma commune. Soucieux de respecter les procédures, j'ai averti le sous-préfet de mon arrondissement de cette démarche. J'ai reçu au bout de quinze jours une lettre du préfet m'avertissant que la procédure que j'avais engagée était potentiellement nulle parce que je n'avais pas saisi l'État. Je lui ai fait observer que je m'étais adressé au sous-préfet et lui en ai apporté la preuve. Il m'a répondu que c'était lui que j'aurais dû saisir, que je devrai lui adresser l'ensemble du dossier à la fin de la procédure et que je pourrai, si je le jugeais utile, en informer le sous-préfet ! Il y a urgence à ce que l'État soit présent sur nos territoires mais avec une véritable autorité sur l'ensemble des services et une parole unique.

M. Marc Laménie. – Ce rapport pose très précisément la question du devenir des petites sous-préfectures et du périmètre des arrondissements. Alors que les relations avec les collectivités territoriales étaient au cœur des missions des sous-préfets, les élus locaux constatent de plus en plus que c'est

à la préfecture qu'il faut désormais s'adresser pour faire avancer les dossiers, ce qui s'explique sans doute également par la dématérialisation de nombreux actes administratifs. Du coup, il convient probablement de s'interroger sur le seuil, en nombre de communes ou en nombres d'habitants, à partir duquel la présence d'un sous-préfet permet véritablement d'assurer la présence de l'État sur les territoires, pour les élus et leurs collaborateurs, mais également pour les particuliers.

M. Francis Delattre. – J'aimerais parler d'un problème de plus en plus criant dans mon département : celui de la saleté des autoroutes non concédées, dont l'entretien est une mission assurée par l'État. Lorsque cette saleté devient insupportable près de ma commune, je fais placer un panneau « appeler la préfecture », ce qui provoque inévitablement l'apparition de camions de la direction des routes d'Île-de-France (DiRIF) qui commencent par enlever la signalétique ! La saleté des autoroutes est dangereuse parce que lorsqu'il y a des orages, l'eau s'évacue mal, ce qui provoque « aquaplannings » et embouteillages.

D'où vient le problème ? Il n'y a plus assez d'ingénieurs dans les directions départementales des territoires, qui sont désormais peuplées de « contrôleurs » chargés de vérifier le respect de la réglementation, par exemple en matière de logements sociaux. Nous aurions besoin des ingénieurs de l'État dans nos territoires au lieu de les concentrer au ministère à la Défense où, nous dit-on, ils sont trop nombreux !

Il est très difficile aujourd'hui de trouver à la préfecture le bon interlocuteur pour travailler sur les dossiers. En outre, une autre ségrégation est en train d'apparaître : les dossiers importants sont traités par la région, très loin du terrain !

M. Antoine Lefèvre. – La réorganisation des sous-préfectures vise essentiellement à maintenir des symboles, ce qui est important en milieu urbain, mais surtout en milieu rural. Mais, lorsque l'on constate que les sous-préfectures ne comptent plus parfois que quelques agents alors qu'elles représentent un important patrimoine immobilier à entretenir, il paraît évident qu'il convient de procéder à une rationalisation de notre réseau.

La réduction du nombre d'agents opérée ces dernières années peut poser des difficultés en termes d'astreintes la nuit et le week-end, prenons garde de ne pas oublier cette contrainte.

M. Michel Bouvard. – Thierry Carcenac et moi-même, qui sommes rapporteurs spéciaux du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », allons regarder avec attention les conclusions de notre collègue relatives au patrimoine immobilier des sous-préfectures.

Je souhaite tout d'abord aborder un sujet que j'évoque systématiquement lors des réunions avec le préfet évaluateur dans mon département, lorsqu'il vient évaluer le sous-préfet : celui du classement des

sous-préfectures en première et deuxième catégorie. Ce classement repose uniquement sur des bases démographiques et ne reflète pas, dans bien des territoires, l'activité réelle de la sous-préfecture. Dans un arrondissement qui compte 42 000 habitants mais 160 000 lits touristiques, une vingtaine de stations de sport d'hiver avec les problèmes de sécurité qui relèvent de l'État, proche d'une zone frontalière, avec une quinzaine d'établissements classés Seveso, la situation n'est pas la même que dans un arrondissement comptant le même nombre d'habitants mais situé dans une zone exclusivement rurale. Le classement actuel des sous-préfectures pose clairement problème et pourtant, personne ne le modifie.

Hervé Marseille relève à juste titre la disparition de l'ingénierie publique, qui est liée à la problématique de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) qui a été mise en œuvre sous le précédent quinquennat. Elle a provoqué un éloignement des territoires de ceux qui ont la capacité de définir la position de l'État sur les sujets sur lesquels celui-ci doit exercer son contrôle. Le sujet de la relation avec la Dréal est bien connu dans les territoires de montagne, puisqu'on nous oppose parfois sur des dossiers des impossibilités matérielles qui n'existent pas sur le terrain. Il faut une stabilité des personnels et une spécialisation qui n'existe plus parce que les regroupements d'administrations ont provoqué des pertes de compétences.

Enfin, je souhaitais évoquer le problème de l'application homogène de la loi sur l'ensemble du territoire, en prenant un exemple bien connu de l'ensemble des élus de la région Auvergne-Rhône-Alpes, celui de l'instruction dans les sous-préfectures des dossiers relatifs à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et au Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL).

Notre préfet de région a décidé qu'on ne pouvait pas cumuler les soutiens du FSIL et la DETR, alors que le Gouvernement avait pris l'engagement contraire en séance publique et qu'une circulaire du Premier ministre l'avait confirmé. Pour que les sous-préfets et les préfets de la région cessent de nous répondre que ce cumul était impossible, il a fallu que nous remontions au plus haut niveau de l'État pour avoir une instruction précise du ministre chargé des collectivités territoriales, qui a dû menacer de procéder à des inscriptions d'office. Ces distorsions en fonction des territoires dans l'application d'un même texte ne sont pas acceptables. Cette situation résulte de l'éloignement des centres de décision et de la concentration des pouvoirs au sein des préfectures de région.

M. François Marc. - Je remercie le rapporteur spécial pour les précisions apportées, qui sont cohérentes avec ce que nous disait déjà Michèle André lorsqu'elle avait suivi ce dossier. Je pense que nous aurons un point d'accord général dans cette commission sur le fait que les services des préfectures et sous-préfectures ne peuvent plus être amoindris, compte tenu

des services qu'il leur est demandé de rendre. Il importe de préserver les capacités de service et de dialogue de proximité.

Mais comment faire, sachant qu'il y a une raréfaction des moyens budgétaires et humains ? Des propos du rapporteur, j'ai compris qu'en dépit d'une baisse des effectifs des préfectures et sous-préfectures, les moyens budgétaires de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » avaient progressé de 16 % au cours de ces dix dernières années. Comment optimiser les moyens humains de l'État ? Existe-t-il un diagnostic des moyens humains disponibles à redistribuer ? La commission des finances peut-elle faire des propositions précises à partir du constat établi afin d'améliorer le sort des territoires ?

M. Jacques Genest. – Tout d'abord, je partage tout à fait les propos du rapporteur spécial et de mes collègues. Le rôle de l'État dans les territoires est de plus en plus difficile à appréhender. En tant que défenseur de la ruralité, je défends bien sûr les sous-préfectures. Mais aujourd'hui certaines n'ont que quelques agents et si le personnel qualifié partant à la retraite n'est pas remplacé, cela ne servira plus de les maintenir, à moins que le sous-préfet ou la sous-préfète ne se limite à des visites protocolaires

Il faut redéfinir le rôle exact des sous-préfectures. Je suis élu rural depuis plus de trente ans, j'ai vu changer leur rôle. Il faut conserver ces sous-préfectures mais nous n'échapperons pas à une rationalisation : elles doivent être maintenues dans les territoires ruraux, peu denses démographiquement pour enrayer ce sentiment réel d'abandon par l'État éprouvé par ces territoires.

Par ailleurs, je suis tout à fait d'accord avec Michel Bouvard à propos de la DETR et du FSIL mais le préfet de la région Auvergne-Rhône Alpes va être promu.

M. Bernard Delcros. – Je souhaite insister sur le rôle que peuvent jouer les sous-préfectures en milieu rural. Il est beaucoup question du maintien des services publics en milieu rural. Certes, les services ne peuvent pas être identiques à ce qui existait hier et nous ne pouvons pas nous arc-bouter sur des schémas du passé. Il y a de nombreux transferts vers les collectivités territoriales, notamment à travers les maisons de service au public et les maisons de santé. Je continue de penser que les sous-préfectures ont un rôle majeur à jouer auprès des élus ruraux, qui sont souvent démunis devant la complexité des réglementations, même si l'on doit, sans doute, les réorganiser et les faire évoluer.

Mme Marie-France Beauvils. – Je partage très largement le constat du rapporteur spécial Hervé Marseille à propos de l'organisation préfectorale et des sous-préfectures. Nous avons, en effet, atteint la limite de la réduction des moyens, sinon les sous-préfectures ne pourront plus accompagner les élus locaux dans leurs démarches. Il faut aussi que les préfets et sous-préfets puissent avoir à leur disposition les services de

l'administration centrale. Lors des inondations du printemps dernier, il y a eu une forte mobilisation des services de l'État mais les moyens des directions départementales des territoires ont été tellement affaiblis qu'il existe aujourd'hui des fragilités dans leur accompagnement des collectivités. Je rejoins tout à fait Michel Bouvard : nous avons constaté, dans certains cas, des insuffisances de connaissance de la réalité du terrain. Je souhaiterais d'autant plus alerter que, sur ces questions de prévention des risques d'inondation, les conseils départementaux sont en train de se désengager car ils n'ont plus la compétence générale. Les communes risquent donc de se retrouver très vite seules pour gérer ces questions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le rapporteur spécial a-t-il pu chiffrer les économies sur le réseau préfectoral résultant de la réforme de la carte des régions ? Le regroupement des services préfectoraux conduit-il à des économies ou bien y a-t-il création de doublons ?

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Je remercie tous les collègues qui se sont exprimés et je partage largement leurs conclusions, fondées sur le vécu. Il y a eu des réformes territoriales importantes ces dernières années – la loi MAPTAM, la loi NOTRe – et de vastes mouvements de compétences entre les régions, les départements, les métropoles, les communautés d'agglomération etc. Il est vrai qu'il n'y a eu, à ce jour, quasiment pas d'économies réalisées en dépit de ces transferts. On le voit bien s'agissant des personnels : comme François Marc l'a rappelé tout à l'heure, il y a eu une baisse sensible des effectifs mais les budgets ont augmenté en raison des promotions et de l'alourdissement du coût des pensions de retraite.

Il y a eu des mouvements pyramidaux vers la préfecture de région ; les sous-préfets sont en quelque sorte à la croisée des chemins. Parfois les territoires résistent aussi ; ainsi, le mouvement a été jusqu'ici difficile et assez limité.

On doit pouvoir améliorer l'efficience du réseau par l'approfondissement des mutualisations, en s'adaptant à la nouvelle carte territoriale. Il existe de nouveaux périmètres qui ne correspondent pas nécessairement à la carte des arrondissements. Il est vrai que de nombreuses sous-préfectures sont aujourd'hui complètement démunies, squelettiques et n'ont plus que l'apparence d'une sous-préfecture. C'est l'objet de ma proposition de créer des arrondissements élargis. Cette adaptation aux territoires prendra sans doute du temps ; d'ailleurs le mouvement territorial n'est pas terminé. Mais il faut maintenant redimensionner la présence de l'État dans les territoires.

La qualité de la parole de l'État est primordiale ; lorsque les personnels n'ont pas les compétences pour répondre cela est dommageable.

Même dans mon département, pourtant francilien, le préfet peut s'inquiéter de certaines disparitions de compétences.

J'appelle l'attention sur la nécessité d'être souple. Dans une zone urbaine métropolitaine, la présence de l'État n'a pas la même signification qu'en Ardèche ou dans le Cantal. En région parisienne, c'est la préfecture de région qui a tendance à tout polariser – les préfets de département faisant presque office de sous-préfets – tandis que dans les secteurs ruraux, il y a encore besoin de cette proximité. Tout cela doit aussi permettre de réaliser des économies en matière d'immobilier.

Mme Fabienne Keller, présidente. – Nous vivons des regroupements de sous-préfectures en Alsace, ce qui n'est pas forcément négatif car on y a est jamais loin d'une grande ville. Ne pourrions-nous pas imaginer une nouvelle organisation de l'État du XXI^e siècle, où celui-ci serait plus fort dans les territoires peu denses et moins présent dans les territoires plus densément peuplés ?

La commission a donné acte de sa communication à M. Hervé Marseille, rapporteur spécial et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cour des comptes

- M. Christian MARTIN, conseiller maître, président de formation inter juridictions

Ministère de l'intérieur

- M. Alain ESPINASSE, directeur de la modernisation de l'administration territoriale

- M. Yves SÉGUY, sous-directeur

Région Île-de-France

- M. Jean-François CARENCO, préfet de la région Île-de-France

- M. Djilali GUERZA, chef du service de la Stratégie et de l'Analyse