

N° 35

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 octobre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans les préfetures,

Par Mme Michèle ANDRÉ,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE TROUVANT UNE DÉCLINAISON PARTICULIÈRE DANS LES PRÉFECTURES	7
A. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA RGPP	7
1. <i>Une démarche initialisée en 2007</i>	7
2. <i>L'analyse à l'origine de cette politique</i>	7
3. <i>Le cadre d'action de la réforme</i>	8
4. <i>Les trois engagements de la RGPP</i>	9
B. LA RGPP AU NIVEAU DES PRÉFECTURES	10
1. <i>Les orientations stratégiques</i>	10
2. <i>La suppression de 2 107 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) entre 2009 et 2011</i>	11
3. <i>Un gain espéré de 122 millions d'euros sur trois ans</i>	12
4. <i>Le rythme de mise en œuvre en trois étapes</i>	12
5. <i>La répartition de ces suppressions d'emplois sur trois grands métiers des préfectures : la délivrance des titres d'identité, le contrôle de légalité et les fonctions support</i>	13
II. LA NÉCESSITÉ POUR LES PRÉFECTURES DE S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT	14
A. LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT	15
1. <i>L'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental</i>	15
2. <i>L'Etat redessiné à l'échelon régional</i>	16
3. <i>L'apparition de nouveaux acteurs dans les départements</i>	17
4. <i>Le cas particulier de l'Ile-de-France</i>	19
B. LES MUTATIONS DU RÉSEAU DES PRÉFECTURES	21
1. <i>L'évolution des missions pour répondre aux nouveaux enjeux</i>	21
2. <i>La montée en puissance du préfet de région</i>	22
3. <i>Les instances au service du renforcement du pilotage régional : le comité de l'administration régionale (CAR) et le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)</i>	23
4. <i>La recherche d'une optimisation de l'allocation des ressources : le rôle pivot des responsables de budget opérationnel de programme (RBOP)</i>	26
III. LES DOUTES SUR LES RÉSULTATS DE LA RGPP	27
A. LE PASSAGE AU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE : DES HEURTS INITIAUX ET DES ESPOIRS DE PRODUCTIVITÉ DÉÇUS	27
1. <i>Un dispositif opérationnel depuis le 28 juin 2009</i>	27
2. <i>Une mise en route délicate : la dégradation des délais de délivrance du passeport</i>	29
3. <i>Une conséquence inverse à l'objectif recherché : l'allongement du temps passé sur chaque dossier</i>	30
B. LES IMPASSES DU NOUVEAU SYSTÈME D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES (SIV)	31
1. <i>L'objectif de simplification des démarches de l'usager et des professionnels</i>	31
2. <i>Le nouveau circuit de délivrance du certificat d'immatriculation</i>	32
3. <i>Le flux de demandeurs en préfecture est loin d'avoir disparu</i>	33

4. La détérioration du délai de traitement d'un dossier d'immatriculation au guichet de la préfecture	35
5. La qualité du service dû à l'utilisateur est sujette à caution	36
C. LA STRATÉGIE REVISITÉE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ	39
1. Les enjeux intangibles du contrôle de légalité.....	39
2. Le nouveau travail en réseau des services chargés des relations avec les collectivités territoriales	40
3. Jusqu'où « resserrer » le contrôle ?.....	41
4. La lente dématérialisation de la transmission des actes : l'application ACTES	43
D. L'IMPACT LIMITÉ DU REDIMENSIONNEMENT DES FONCTIONS SUPPORT	44
1. La mutualisation des moyens est engagée	44
2. Le champ restreint de ces projets	45
3. La faiblesse des économies réalisées.....	45
4. Les limites de l'externalisation	46
E. LE REPOSITIONNEMENT DES SOUS-PRÉFECTURES	47
1. L'adaptation du réseau des sous-préfectures	47
2. Un lieu d'expertise et d'appui tourné vers le développement territorial.....	49
3. Le rôle renouvelé du sous-préfet	49
IV. LES CONDITIONS D'UNE RÉFORME RÉUSSIE SONT-ELLES RÉUNIES ?	50
A. LES ENJEUX DE MANAGEMENT	50
1. Réussir la conduite du changement	50
2. Relever le défi d'une gestion dynamique des ressources humaines.....	53
3. Renforcer le contrôle de gestion.....	54
B. LES RATÉS DE CHORUS.....	54
1. Les espérances placées dans ce progiciel de gestion.....	54
2. Une mise en route très difficile	55
C. LES INCERTITUDES QUANT À L'AVENIR.....	56
1. La difficulté de mettre en œuvre la troisième étape de la RGPP en 2011	56
2. Vers une réelle déconcentration ou vers une recentralisation déguisée ?.....	58
CONCLUSION	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXE 1	69
• LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	69
ANNEXE 2	75
• NOTE STRATÉGIQUE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (27 FÉVRIER 2009)	75

Mesdames, Messieurs,

Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, l'administration préfectorale a toujours dû s'adapter à de nouvelles contraintes et à de nouveaux enjeux afin d'assurer efficacement la représentation de l'Etat sur l'ensemble du territoire de la République. Au cours de la période récente, la décentralisation puis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ont permis de tester une nouvelle fois cette **capacité d'adaptation**.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), déclinée selon trois « mandats » pour les préfetures, représente **une étape supplémentaire** sur ce chemin de la modernisation. Deux de ses « mandats » concernent des métiers au cœur de cette administration : la délivrance des titres d'identité et le contrôle de légalité. Le troisième touche plus classiquement aux fonctions support et à la logistique des services déconcentrés de l'Etat.

Présentée comme une innovation radicale, la RGPP dans les préfetures peut pourtant décevoir. Car cette politique ne part pas de « zéro », bien au contraire. Elle s'appuie sur toute une série de démarches et de travaux déjà en cours, mais qu'elle reprend sous une bannière commune. Ainsi, **en réalité, la RGPP appliquée à l'administration préfectorale n'est pas à franchement parler une politique originale**. En matière de titres par exemple, le passeport biométrique n'est pas une création de la RGPP, mais la simple poursuite d'un projet engagé plusieurs années auparavant. De même, une redéfinition de la stratégie du contrôle de légalité a été initiée dès 2006, soit avant l'émergence de la RGPP. Enfin, les mutualisations résultant de la volonté de réorganiser les fonctions supports ne datent pas non plus de cette politique et l'ont même très largement précédée.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'originalité de cette politique tout à fait en phase avec l'époque précédente et si peu porteuse de changements. L'intérêt porté à ce programme de réforme se trouve pourtant pleinement justifié par la spécificité même des « mandats RGPP ». Outre qu'ils tracent une voie pour l'évolution de trois métiers des préfetures, ils fixent également une cible de réduction des emplois. Ainsi, **la RGPP se présente-t-elle comme une politique définissant des objectifs ambitieux de modernisation de l'administration en les mettant en regard d'une diminution des effectifs**.

La contradiction n'est qu'apparente. En effet, **c'est précisément en réussissant le pari de la modernisation des préfetures que la RGPP**

espère dégager des gains de productivité rendant possibles les réductions d'emplois.

Le présent rapport d'information s'attache à mettre en lumière les mécanismes à l'œuvre depuis l'entrée en vigueur de la RGPP dans les préfectures et à évaluer les principales réussites de cette politique, comme ses échecs. Il pose au final la question essentielle suivante : **dans quelle mesure la RGPP est-elle désormais encore soutenable dans les préfectures ?**

I. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE TROUVANT UNE DÉCLINAISON PARTICULIÈRE DANS LES PRÉFECTURES

La mise en œuvre de la RGPP dans les préfetures s'inscrit dans **un contexte général** d'application de cette politique à toutes les administrations et à toutes les missions budgétaires, au sens de la LOLF. Pour autant, à la spécificité des préfetures répond naturellement **une déclinaison particulière** des « mesures RGPP ».

A. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA RGPP

1. Une démarche initialisée en 2007

La RGPP a été lancée en 2007 afin de **moderniser l'action de l'Etat** en couvrant l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des missions budgétaires. Dans son principe, elle s'appuie sur une mobilisation de tous les agents publics, à tous les niveaux de l'Etat.

Après une phase d'audit approfondi dans l'ensemble des ministères, **plus de 300 réformes** ont été engagées et font l'objet d'un suivi.

La première phase de la RGPP a visé à recentrer l'Etat sur les missions jugées prioritaires par le Gouvernement. Elle a débouché sur de **profondes restructurations**, comme par exemple la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) en une direction générale des finances publiques (DGFIP) ou encore le transfert de certaines activités à des opérateurs de l'Etat.

En juin 2010, le Gouvernement a annoncé une nouvelle étape dans cette politique. Cette étape consiste, d'une part, en un approfondissement du processus de réforme avec, par exemple, la rationalisation des fonctions support dans les directions départementales interministérielles (DDI) nouvellement créées. Elle se fixe, d'autre part, l'objectif de renforcer les mesures prises en vue d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur. Dans ce cadre, une attention particulière est, par exemple, portée à la réduction des délais de traitement des démarches administratives incombant aux usagers.

Dans cette seconde étape, le champ de la réforme va au-delà du périmètre des administrations d'Etat et touche également les opérateurs, les hôpitaux et les organismes de sécurité sociale.

2. L'analyse à l'origine de cette politique

La démarche engagée *via* la RGPP se fonde sur **trois constats**.

En premier lieu, l'intervention de l'Etat est perçue comme **multiforme et parfois peu lisible**. Ces missions se sont multipliées et se sont superposées sans que la cohérence d'ensemble en soit toujours garantie. Par ailleurs, des politiques *a priori* temporaires se sont pérennisées. Dans le même temps, des missions ne relevant pas du cœur de métier de l'Etat se sont développées. Sur cette base, le Gouvernement a donc jugé nécessaire d'engager une réflexion sur les priorités et sur la pertinence de certaines de ces missions.

En deuxième lieu, l'organisation de l'Etat a connu **un degré croissant de complexité**, ce qui le rend de plus en plus difficile à appréhender par les usagers et par les fonctionnaires eux-mêmes. Ainsi, par exemple, plusieurs administrations peuvent-elles faire l'objet d'une même demande d'un citoyen désorienté face aux méandres des structures administratives.

En troisième et dernier lieu, **la taille des effectifs de l'Etat s'est considérablement accrue** depuis trente ans, et cela même en dépit des transferts de compétences de plus en plus importants vers les collectivités territoriales et les opérateurs de l'Etat.

3. Le cadre d'action de la réforme

La RGPP se veut, tout d'abord, **une démarche globale** : toutes les structures de l'Etat sont concernées. Alors que la première phase s'est principalement concentrée sur les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat, la seconde phase implique davantage les opérateurs de l'Etat et les organismes de sécurité sociale, dans le respect de la spécificité de leur gouvernance.

Cette politique repose sur une analyse des spécificités de chaque ministère. Par exemple, **le principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite** est décliné de manière différente selon les missions. Ainsi, au cours de la période 2007-2010, le ministère de la justice et des libertés a bénéficié d'emplois supplémentaires, tandis que le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a enregistré une réduction de ses effectifs supérieure à la proportion annoncée de « *un sur deux* ».

La RGPP fait l'objet d'**un pilotage par le conseil de modernisation des politiques publiques** (CMPP). Ce conseil est présidé par le Président de la République et bénéficie du suivi régulier effectué par le comité de suivi, co-présidé par le secrétaire général de la présidence de la République et le directeur de cabinet du Premier ministre. Un état d'avancement précis de chaque mesure est établi sur la base d'une batterie d'objectifs et d'indicateurs. Chaque rapport d'étape est présenté en conseil des ministres et permet d'apprécier l'évolution du processus de réforme.

Le suivi des mesures mises en œuvre par la RGPP

Le rapport soumis en conseil des ministres et présentant l'état d'avancement de la RGPP se rapproche d'**un tableau de bord fondé sur un principe de feux tricolores**.

Le feu vert signifie que la réforme progresse au rythme prévu.

Le feu orange vise à attirer l'attention sur une réforme satisfaisant la plupart des exigences posées, mais nécessitant des actions correctrices pour être menée à bien.

Le feu rouge signale une réforme rencontrant un retard important et devant faire rapidement l'objet d'actions correctrices.

La couleur du feu est fonction d'une étude préalable approfondie de l'ensemble des réformes selon des **critères** précis comme la structuration du projet, le respect du calendrier ou l'atteinte des résultats attendus. Les critères d'évaluation sont plus exigeants à chaque nouveau rapport.

En juillet 2010, 78 % des mesures de la RGPP avançaient conformément aux objectifs initiaux et bénéficiaient d'un feu vert. En revanche, 18 % étaient signalées par un feu orange et 4 % par un feu rouge.

Source : CMPP de juin 2010

Le Gouvernement insiste sur **le caractère partenarial de la démarche**. Ainsi, dans sa seconde phase, la RGPP s'est appuyée sur les propositions formulées par les ministères eux-mêmes, et approfondies ainsi qu'expertisées par des équipes d'audit. Ce partenariat vise à faciliter l'appropriation des réformes par le ministère concerné.

4. Les trois engagements de la RGPP

La RGPP repose sur trois engagements clairement identifiés.

Il s'agit, tout d'abord, d'**améliorer la qualité du service rendu aux usagers**. **L'objectif est de parvenir à un taux de satisfaction de huit usagers sur dix**.

Plusieurs axes de travail sont retenus dans cette perspective. On peut notamment citer la création de guichets uniques, **les efforts d'amélioration de l'accueil des citoyens dans les services publics**, la réduction des délais de traitement des dossiers et des délais d'attente, ou encore la dématérialisation de certaines démarches administratives.

Afin de mesurer le niveau de satisfaction des usagers, **un baromètre** de la qualité des services publics sera publié. Il portera sur une quinzaine d'indicateurs représentatifs des attentes prioritaires des usagers.

L'objectif de réduction des dépenses publiques représente le deuxième engagement lié à la RGPP. En juin 2008, la première phase de la RGPP a déjà permis, selon le Gouvernement, d'afficher les économies de

l'ordre de 7 milliards d'euros¹. **Un objectif d'une économie supplémentaire de 10 milliards d'euros en 2013 est fixé.**

Cette enveloppe de 10 milliards d'euros d'économies se décompose en **3 milliards d'euros** pour la masse salariale (titre 2), **2 milliards d'euros** en dépenses de fonctionnement (titre 3) et **5 milliards d'euros** en dépenses d'intervention (titre 6).

A cet égard, il convient de rappeler qu'en matière d'effectifs l'ensemble des mesures doit permettre de ne pas renouveler un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, soit plus de **100.000 fonctionnaires sur la période 2011-2013**. A ce rythme, près de 150.000 agents n'auront donc pas été remplacés entre 2008 et 2012, soit environ 7 % de la fonction publique d'Etat.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, l'objectif visé repose principalement sur **l'effort de rationalisation et de mutualisation des fonctions support**. Dans ce domaine, on peut notamment citer la montée en puissance du service des achats de l'Etat pour lequel une économie de l'ordre d'un milliard d'euros est évoquée par le Gouvernement.

Le troisième et dernier engagement de la RGPP s'inscrit dans la poursuite de **la modernisation de la fonction publique et de la valorisation des initiatives des agents**. Pour cela, l'objectif est de responsabiliser les cadres, de mieux les recruter, de mieux les former, de mieux gérer et de mieux valoriser l'innovation. La rémunération au mérite est présentée dans cette perspective comme l'un des piliers de la réforme, au même titre que la réduction du nombre de corps. Le Gouvernement précise que la moitié des économies générées par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a vocation à être reversée aux agents.

B. LA RGPP AU NIVEAU DES PRÉFECTURES

1. Les orientations stratégiques

L'engagement des préfectures dans le champ de la RGPP apparaît logique étant donnée notamment l'évolution des outils de délivrance des titres, en projet ou en cours de développement en 2007.

Le champ couvert par la RGPP dans les préfectures se révèle riche et multiple. Il renvoie aux actions suivantes :

- la rationalisation du processus de délivrance des titres, avec la mise en place des **passports biométriques** et à terme de la carte nationale d'identité électronique (CNIe) ;

¹ Cf. CMPP de juin 2010. On doit cependant relever que ce montant de 7 milliards d'euros n'a jamais été explicité par le Gouvernement.

- la création d'un **nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)** ;
- la mise en oeuvre de la dématérialisation de la procédure de cession de véhicules entre particuliers (*via* internet) ;
- **le recentrage du contrôle de légalité**, par la centralisation de son traitement en préfecture et le développement de sa gestion par voie électronique ;
- la rationalisation et la mutualisation de la fonction « ressources humaines » ;
- **la rationalisation et la mutualisation des autres fonctions support** ;
- l'optimisation et l'intégration de la fonction immobilière ;
- la réorganisation de la gouvernance de la fonction « systèmes d'information et de communication » (SIC) ;
- la rationalisation des infrastructures, de l'exploitation et du support des SIC ;
- **l'implication dans la réforme de l'administration régionale et départementale de l'Etat (REATE).**

Au total, la RGPP dans les préfectures concerne donc essentiellement **trois dimensions stratégiques** de l'activité de ces services déconcentrés de l'Etat : la délivrance des titres d'identité, le contrôle de légalité et la gestion des fonctions support.

2. La suppression de 2 107 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) entre 2009 et 2011

La traduction budgétaire des mesures impliquées par la RGPP au niveau de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » est intervenue par la **loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2011.**

Par définition, l'ensemble des agents de préfecture est concerné par la RGPP. Il convient à cet égard de rappeler que la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a fixé le plafond d'emplois du programme 307 « Administration territoriale », qui correspond essentiellement aux moyens alloués aux préfectures, aux Hauts-commissariats et aux sous-préfectures, pour la métropole et l'outre-mer, à 29 039 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Toutefois, les mesures RGPP précédemment recensées portent plus spécifiquement sur des tâches touchant environ 18 000 ETPT.

Pour ces tâches, la programmation triennale définie par la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques précitée prévoit la

suppression de 2 107 ETPT entre 2009 et 2011, soit 11,7 % des effectifs directement concernés par les mesures RGPP.

3. Un gain espéré de 122 millions d'euros sur trois ans

Au regard de cet objectif de réduction des emplois, il paraît utile de s'intéresser aux conséquences attendues en terme d'**économies budgétaires**.

Ici encore et par hypothèse, l'ensemble des crédits du programme 307 « Administration territoriale » est concerné par la RGPP, soit un volume s'élevant à 1,735 milliard d'euros en application de la loi de finances pour 2010 précitée. Cette enveloppe se répartit entre **1,437 milliard d'euros de crédits consacrés aux dépenses de personnel** (titre 2) et 0,298 milliard d'euros de crédits hors titre 2.

Sur la base d'un coût moyen estimé en loi de finances pour 2010 à hauteur de 49 509 euros par ETPT (en tenant compte du coût lié au compte d'affectation spéciale « Pension »), **l'économie de 2 107 ETPT réalisée sur trois ans pourrait approcher un montant de l'ordre de 104 millions d'euros de crédits de titre 2**, soit 7,2 % des crédits dédiés aux dépenses annuelles de personnel pour le programme 307 « Administration territoriale ».

Par ailleurs, **des économies de fonctionnement** (titre 3) sont également attendues de la mise en œuvre de la RGPP. En la matière, les prévisions se montent à 4 300 euros de crédits hors titre 2 par emploi supprimé.

Sur cette base, ce sont donc **18 millions d'euros d'économies de crédits de titre 3 qui sont anticipés sur trois ans**.

Aucune économie n'est en revanche attendue dans le domaine de l'investissement.

Au total, en cumulant les économies réalisées en dépenses de personnel (titre 2) et celles en dépenses de fonctionnement (titre 3), **un gain de 122 millions d'euros sur trois ans est potentiellement réalisable**.

4. Le rythme de mise en œuvre en trois étapes

Conformément à la loi précitée du 9 février 2009 de programmation des finances publiques, la réduction des emplois en préfecture doit s'opérer en trois étapes selon **le calendrier** ci-dessous.

L'étalement des suppressions d'ETPT sur la période 2009-2011

(en ETPT)

	2009	2010	2011	Total
Effectifs concernés par la RGPP en début d'année	18 000	17 328	16 629	15 893
Emplois supprimés	- 672	- 736	- 699	- 2 107
Proportion d'emplois supprimés	3,7 %	4,2 %	4,2 %	-

Source : d'après le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et la loi de programmation triennale des finances publiques précitée

Le rythme de suppression des emplois s'accélère donc entre la première étape en 2009 (- 3,7 %) et les deux étapes suivantes en 2010 et 2011 (- 4,2 % par an). Cela n'est pas sans conséquence sur les capacités d'absorption des services des préfectures sur la période 2009-2011. En effet, si la première vague de suppressions a pu être gérée dans de relativement bonnes conditions en 2009, l'accélération du processus pose problème pour 2010 et 2011 ainsi que votre rapporteure spéciale y reviendra *infra*.

Par ailleurs, il faut remarquer que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a manifestement anticipé en 2009 sur la programmation triennale. Ainsi, selon ses réponses au questionnaire de votre rapporteure spéciale, **740 ETPT ont effectivement été supprimés au cours de l'exercice**, contre une prévision de 672 ETPT. L'ampleur de l'effort de productivité à fournir par les services des préfectures a donc été, dans les faits, important dès la première année de mise en œuvre de la programmation.

5. La répartition de ces suppressions d'emplois sur trois grands métiers des préfectures : la délivrance des titres d'identité, le contrôle de légalité et les fonctions support

Les « mandats RGPP » de réduction des emplois concernent trois grands métiers des préfectures : la délivrance des titres d'identité, le contrôle de légalité et les fonctions support. Ainsi que l'indique la note stratégique du secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, en date du 27 février 2009 (Cf. annexe 2), « ces réductions d'effectifs visent les chantiers RGPP Intérieur identifiés à fort enjeu par le comité de suivi RGPP et concrétisés par un mandat de réforme, c'est-à-dire le contrôle de légalité, la modernisation de la délivrance des titres, et l'amélioration de la performance des fonctions support et logistiques ».

Le tableau ci-dessus rend compte du **rythme prévu** de mise en œuvre de ces suppressions sur la période 2009-2011.

La ventilation des réductions d'ETPT selon les métiers des préfectures

(en ETPT)

	2009	2010	2011	Total	Effort contributif
Contrôle de légalité	209	156	105	470	22,3 %
Titres et SIV	125	219	282	626	29,7 %
Fonctions support	338	361	312	1.011	48 %
Total	672	736	699	2.107	100,0 %

Source : d'après le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Les fonctions support se trouvent en tête des trois métiers concernés par les « mandats RGPP » au regard de l'effort contributif demandé. Leur niveau de contribution au total des suppressions d'emplois s'élève en effet à 48 %, la délivrance des titres représentant 29,7 % et le contrôle de légalité 22,3 %. Ce classement doit toutefois être relativisé dans la mesure où les fonctions support occupent des effectifs plus nombreux en préfecture que les deux autres métiers.

II. LA NÉCESSITÉ POUR LES PRÉFECTURES DE S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

La RGPP présente un double défi à relever pour les préfectures. D'une part, **leur environnement administratif évolue** et leur impose donc un effort d'adaptation, tant à de nouveaux interlocuteurs qu'à un nouveau positionnement au sein de l'administration déconcentrée. D'autre part, la réforme engagée s'accompagne d'**enjeux organisationnels forts**, afin notamment de trouver un nouveau point d'équilibre entre le niveau régional et l'échelon départemental.

A. LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

1. L'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental

Dans le cadre de la RGPP, les CMPP des 12 décembre 2007, 4 avril 2008 et 11 juin 2008 ont défini les principes devant guider **la réforme de l'organisation de l'administration régionale et départementale de l'Etat**.

Cette réforme intervient pour accompagner **la montée en puissance de l'échelon régional** en tant que maille territoriale la plus adaptée à la programmation et à l'impulsion des stratégies de l'Etat, seul ou en partenariat avec les collectivités territoriales.

Une articulation forte entre chaque échelon territorial est ainsi nécessaire pour assurer la cohérence d'ensemble de la réforme.

Dans cette perspective, **le niveau régional s'affirme comme celui du pilotage et de l'animation des politiques publiques**. Il constitue le « pivot » entre l'Etat central « stratège » et l'échelon départemental, chargé de la mise en oeuvre des politiques au plus près des besoins de la population.

La REATE distingue ainsi, d'une part, une organisation régionale en cohérence avec les périmètres ministériels et, d'autre part, **une organisation départementale plus interministérielle**. L'enjeu réside dans la capacité à mieux mutualiser les ressources communes des services déconcentrés, tout en confortant l'exercice des missions techniques.

Il résulte de ces orientations fondamentales deux principes d'action :

- **le principe de subsidiarité et de proximité** : le niveau régional conduit l'action mais ne la réalise pas, sauf exception. La mise en oeuvre des politiques publiques est effectuée au plus près des besoins de la population ;

- **l'unité de l'Etat** : les préfets et les sous-préfets sont les interlocuteurs privilégiés des élus territoriaux au plan départemental et infra-départemental.

La nouvelle organisation se fonde donc sur **un fonctionnement « matriciel »** associant une fonction verticale ministérielle de pilotage des politiques publiques sectorielles et une fonction de transversalité exercée, tant sur le plan régional que départemental, par les préfets.

La REATE ne remet en cause :

- ni **l'article 72 de la Constitution de la V^{ème} République** qui prévoit que « *le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* » ;

- ni l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui précise que le représentant de l'Etat « (...) met en oeuvre les politiques de l'Etat dans le département » ;

- ni l'article 34 de LOLF aux termes duquel « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » qui fonde la responsabilité du ministre dans le cadre d'une logique objectifs / moyens.

2. L'Etat redessiné à l'échelon régional

La région devient le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques, le département étant le niveau habituel de mise en oeuvre. Cette répartition générale des responsabilités ne fait cependant **pas obstacle à ce que le niveau régional puisse mettre en oeuvre directement des missions propres** (fonds européens, sport de haut niveau, certification et diplôme, inspection des sites naturels...). Par exception, il peut également exercer des compétences de niveau départemental lorsque celles-ci exigent des compétences rares et spécialisées, qu'il n'est pas possible de mettre à disposition dans chaque département. Dans ce dernier cas, ces activités continuent de relever de l'autorité de chaque préfet de département.



Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

L'organisation territoriale de l'Etat en région se structure donc autour de **huit grandes entités administratives, contre dix-huit avant la réforme.**

3. L'apparition de nouveaux acteurs dans les départements

L'année **2010** marque l'aboutissement de la nouvelle organisation départementale concernant l'ensemble de la France métropolitaine.

Cette organisation comporte, selon la taille du département, **deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI)** :

- la **direction départementale des territoires (DDT)**, cette direction devenant la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) dans les départements littoraux ;

- la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) dans un schéma à deux DDI ;

- une **direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)** et une **direction départementale de la protection des populations (DDPP)** dans un schéma à trois DDI.

Cette nouvelle organisation comporte également **trois unités territoriales (UT) de directions régionales** qui remplacent certaines structures départementales existant précédemment :

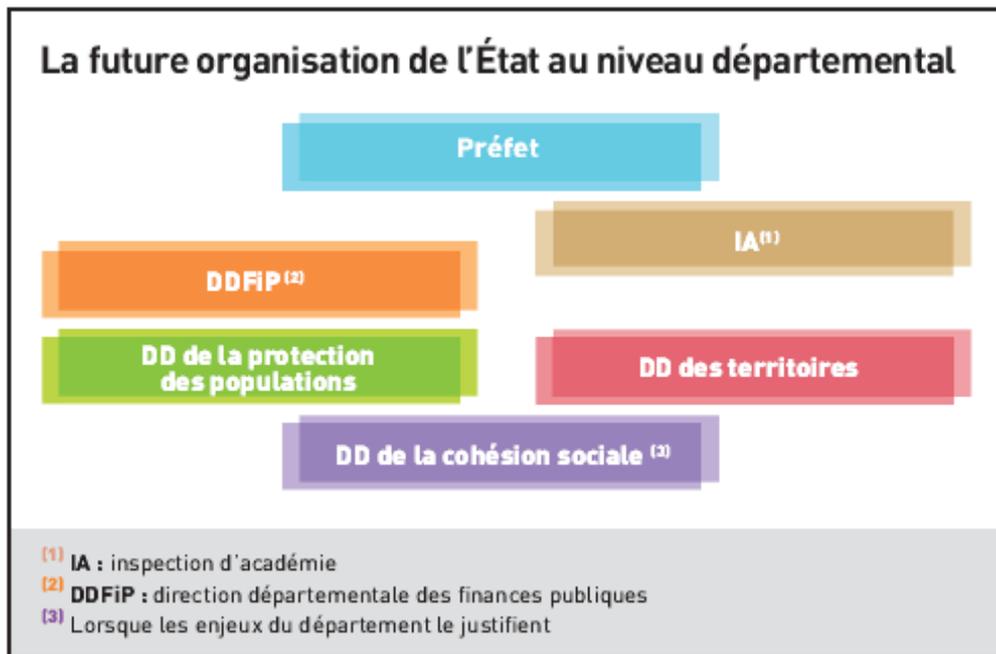
- l'UT de la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), principalement composée à partir de l'ex-direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ;

- l'UT de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), succédant à l'ex-service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP) ;

- l'UT de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), prenant la suite de l'ex-subdivision de la direction régionale de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

Elle comporte enfin **l'agence régionale de santé (ARS)¹** représentée par une délégation territoriale, les services de police et de gendarmerie, la direction départementale des finances publiques (regroupant la direction des services fiscaux et la trésorerie générale), et l'inspection académique qui demeure inchangée.

¹ *En application de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, les ARS ont pour mission de mettre en œuvre la politique de santé dans les régions, en relation avec tous les acteurs de la santé, d'assurer la coordination de leurs actions, de contribuer à la réduction des inégalités en matière de santé, de veiller aux grands équilibres financiers et de respecter l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).*



Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Le préfet, représentant du Gouvernement, dirige les services de l'Etat dans le département, à l'exception des deux derniers services (la direction départementale des finances publiques et l'inspection académique) qui ne relèvent que partiellement de son autorité, en application des lois de 1982. Il reste seul chargé de l'ordre public, au sens large, du contrôle administratif des collectivités territoriales et de leurs établissements, et de l'exercice des missions régaliennes de l'Etat.

Pour mettre en œuvre les politiques publiques dans le département, le préfet dispose de la préfecture et des services départementaux qui relèvent de son autorité, ainsi que des UT qui relèvent de son autorité fonctionnelle. **Les directeurs départementaux interministériels** forment, avec les membres du corps préfectoral, un état major resserré autour du préfet.

4. Le cas particulier de l'Ile-de-France

Dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat, la région de l'Ile-de-France présente un cas tout à fait à part. Cette spécificité résulte de la coexistence d'**une préfecture de région, préfecture de Paris et d'une préfecture de police de Paris**. Elle n'est pas sans conséquences sur la répartition des missions directement concernées par les « mandats RGPP ».

La préfecture de région, préfecture de Paris assure le **contrôle de légalité au niveau régional, départemental et communal**. A l'échelon régional, elle exerce ainsi notamment ce contrôle sur la région d'Ile-de-France,

le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), l'agence des espaces verts et l'ex-Agence régionale de santé. Au plan départemental, elle assure le suivi de, notamment, 46 collectivités et établissements publics, la préfecture de police et 11 syndicats mixtes et établissements public de coopération intercommunale (EPCI). Sa stratégie de contrôle doit de ce fait tenir compte d'un « effet volume » certain que l'on ne retrouve dans aucune autre région.

Le bureau des affaires juridiques de la préfecture de la région d'Ile-de-France, pôle juridique régional

Le bureau des affaires juridiques de la préfecture de la région d'Ile-de-France est **chargé de toute question juridique concernant les services de la préfecture et les services régionaux de l'Etat.**

Il assure les missions suivantes :

- **les « affaires générales »** : le secrétariat des comités consultatifs de règlement amiable des litiges relatifs aux marchés publics de Paris et de Versailles, la rédaction des arrêtés de délégation de signature, la coordination et le suivi des dossiers en matière scolaire et universitaire, le contrôle des budgets des organismes consulaires ;

- **le contentieux** : la défense des intérêts de l'Etat dans les affaires contentieuses des services de la préfecture et des services régionaux de l'Etat ;

- **le pôle juridique régional** : les études et les analyses juridiques pour le corps préfectoral, les services de la préfecture, les services régionaux de l'Etat et les préfectures de département de la région, en liaison avec le chargé de mission pour les affaires juridiques.

Source : arrêté n° 2009-1754 portant organisation interne et fonctionnement de la préfecture de la région d'Ile-de-France

La préfecture de région, préfecture de Paris s'appuie également sur une « mission mutualisation » chargée de mettre en œuvre les actions de **mutualisation des moyens matériels et humains** entre les services de l'Etat. Cette mission relève du bureau du budget opérationnel de programme régional et de la mutualisation.

Une plate-forme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines est en outre directement rattachée au préfet, secrétaire général de la préfecture de région. Elle a pour objectif de favoriser le développement des mobilités au sein du bassin d'emploi régional et de professionnaliser la gestion personnalisée des ressources humaines (information des agents, soutien à la mobilité par métiers dans le cadre de la réforme des structures territoriales de l'Etat, animation d'une bourse régionale de l'emploi public...).

La préfecture de police de Paris délivre, quant à elle, les titres d'identité (cartes nationales d'identité, passeports, cartes grises et permis de conduire). En matière de passeport, il s'agit là d'une différence majeure avec l'organisation retenue partout ailleurs sur le territoire, où certaines mairies se

sont vu déléguer la mission d'accueil des usagers, de recueil de la demande et de remise des titres (*Cf. infra*). Ainsi, la préfecture de police joue à la fois le rôle en principe dévolu aux mairies et celui attribué à toute préfecture : le contrôle et l'évaluation des dossiers.

Il convient par ailleurs de souligner **la forte spécificité de la préfecture de police de Paris du point de vue budgétaire et organisationnel**. Les crédits de cette préfecture ne relèvent pas de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » mais de la mission « Sécurité », plus précisément de son programme « Police nationale ». Ils sont en outre complétés par un budget spécial accordé par la ville de Paris en contrepartie des missions assurées. Enfin, si l'activité de délivrance des titres s'opère sur deux sites centraux¹, elle est également déconcentrée dans les arrondissements, au sein des mairies d'arrondissement ou à proximité².

B. LES MUTATIONS DU RÉSEAU DES PRÉFECTURES

1. L'évolution des missions pour répondre aux nouveaux enjeux

Afin de **répondre aux enjeux de la REATE**, le réseau des préfectures et des sous-préfectures évolue pour intégrer tant la montée en puissance du niveau régional comme échelon du management stratégique de l'Etat sur le territoire, que la création des directions interministérielles.

La préfecture reste **au centre du dispositif de pilotage des politiques départementales de sécurité intérieure et de sécurité civile**, en assurant la permanence de l'Etat et en conduisant la gestion des crises. Cette fonction nécessitera d'ailleurs au fil du temps la mise en place de relations étroites avec l'ARS et avec les directions régionales pouvant apporter leur expertise en cas de crise.

Le contrôle de légalité et les fonctions de conseil aux collectivités territoriales évoluent avec un regroupement du traitement des actes des collectivités territoriales en préfecture, tout en maintenant le conseil de proximité des sous-préfets d'arrondissement.

L'activité de délivrance des titres est recentrée sur la garantie de l'identité, sur la prévention des fraudes et la réalisation d'opérations complexes ou sensibles (par exemple, dans le cas de l'importation de véhicules).

¹ Sur le quai de Gesvres et l'île de la Cité.

² Parmi les enjeux organisationnels auxquels est aujourd'hui confrontée la préfecture de police de Paris, la « déterritorialisation » de la demande de titres d'identité représente un enjeu majeur. En effet, avec le passage au passeport biométrique, chaque usager peut désormais adresser sa demande dans n'importe quel lieu de délivrance sur le territoire et n'est plus tenu de suivre un « fléchage » du fait de son lieu de résidence. Dans la mesure où Paris constitue un lieu de travail pour beaucoup de non-parisiens, la préfecture de police se doit de calibrer au plus juste son dispositif, susceptible de subir une forte pression en provenance des « hors Paris ».

La fonction relative au droit des étrangers est réorganisée en renforçant les coordinations interministérielles avec la création de services de l'immigration dans toutes les préfectures de chef-lieu de région et dans les préfectures où l'importance de la population étrangère le justifie. Ces services doivent permettre notamment aux demandeurs d'asile d'être pris en charge globalement par des équipes spécialisées, tant pour leur titre de séjour que pour leur hébergement ou leur autorisation de travail.

Enfin, **les sous-préfectures** ne sont plus organisées sur le modèle de la préfecture mais **évoluent vers une administration de mission tournée vers le développement local.**

2. La montée en puissance du préfet de région

Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements régionalise le cadre d'action de l'Etat territorial.

Le préfet de région est **le garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région.** Il est responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région, sous réserve des compétences de l'ARS, ainsi que de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'Etat.

A cet effet, les préfets de département prennent leurs décisions conformément aux **instructions** que leur adresse le préfet de région. Le préfet de région peut également **évoquer**, par arrêté et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département.

Ainsi, **le préfet de région acquiert une réelle autorité sur le préfet de département** dans la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires.

Le préfet de département, pour sa part, met en oeuvre les politiques gouvernementales en exécution des orientations régionales. Dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département, il a seul la responsabilité de l'ordre public et du respect des lois.

Toujours aux termes du décret du 16 février 2010 précité, le préfet de région arrête **le projet d'action stratégique de l'Etat dans la région (PASE)**, qui devient un document unique pour l'ensemble du territoire régional. En contrepartie, les anciens projets d'action stratégique de l'Etat dans le département (PASED) disparaissent. Le PASE comprendra en revanche des volets départementaux, qui seront parties intégrantes du document régional.

En outre, **le pouvoir de répartition budgétaire du préfet de région** est désormais reconnu : il est chargé d'arrêter la répartition des crédits qui lui sont délégués à l'intérieur d'un même programme de la LOLF.

Le préfet de région voit également son rôle accru en matière de fonctionnement des services de l'Etat dans la région. Il arrête **la stratégie immobilière de l'Etat dans la région**. A ce titre, il approuve notamment les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) proposés par les préfets de département.

Il arrête aussi un programme organisant **les mutualisations de moyens** entre services régionaux de l'Etat. Bien évidemment, les dispositions du schéma départemental établi par le préfet de département doivent être en conformité avec les orientations de ce programme.

Enfin, le préfet de région arrête **le plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines**.

3. Les instances au service du renforcement du pilotage régional : le comité de l'administration régionale (CAR) et le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)

Assuré par le préfet de région, le pilotage régional porte sur :

- **la fixation des priorités annuelles de l'action de l'Etat dans la région et des moyens associés**, dans le respect des instructions ministérielles ;
- l'animation et la coordination de l'action de l'Etat dans la mise en oeuvre des politiques publiques et des programmes d'enquêtes ;
- la mise en cohérence de l'action de l'Etat dans la région en partenariat avec les organismes publics et notamment les nouveaux acteurs régionaux (ARS, Pôle emploi...) ;
- l'animation des réseaux de compétence et des échanges de pratiques ;
- l'organisation du pilotage des projets de dimension supra-départementale ;
- l'organisation du suivi et de l'évaluation de la mise en oeuvre des politiques publiques, dans un souci d'amélioration continue.

Assisté des directeurs régionaux, le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région pour les politiques nationales et communautaires de sa compétence. A cet effet, **le comité de l'administration régionale (CAR)** représente le lieu de l'animation interministérielle et interdépartementale. Il constitue l'instance collégiale où s'élabore la stratégie de l'Etat en région, *via* la déclinaison des politiques publiques en stratégies régionales coordonnées et la répartition des moyens en fonction des priorités définies.

La composition du comité de l'administration régionale (CAR)

Le décret du 16 février 2010 précité a modifié la composition du CAR, **présidé par le préfet de région**. Désormais ce comité est constitué :

- des **préfets de département** ;
- du ou des recteurs d'académie ;
- du directeur régional des finances publiques ;
- du secrétaire général placé auprès du préfet du département où se situe le chef-lieu de la région ;
- du **secrétaire général pour les affaires régionales** ;
- du directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;
- du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;
- du directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;
- du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;
- du directeur régional des affaires culturelles ;
- le cas échéant, du directeur interrégional de la mer.

En outre, le directeur général de l'ARS est également membre du CAR.

Le préfet de région **associe, en tant que de besoin**, les responsables des établissements publics et des services de l'Etat ayant leur siège dans la région ou dont l'activité s'exerce au-delà de la région. Il peut également proposer aux chefs de cour et de juridiction d'assister aux travaux du CAR. Enfin, il peut inviter toute personne qualifiée à être entendue.

Le secrétariat du CAR est assuré par le secrétaire général pour les affaires régionales.

Par ailleurs, le préfet de région et les services de la préfecture de région, dirigés par **le secrétaire général pour les affaires régionales**, assurent un pilotage renforcé de la répartition des moyens de fonctionnement des administrations déconcentrées de l'Etat et des mutualisations.

L'éclatement du droit des femmes : les problèmes posés par le nouveau positionnement des déléguées aux droits des femmes et à l'égalité des chances

En application de l'article 2 du **décret n° 2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales**, la déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité assiste le secrétaire général pour les affaires régionales, sous l'autorité duquel elle est placée.

Ce positionnement présente certes l'avantage de mettre les déléguées régionales en situation de pouvoir **continuer à conduire leurs missions interministérielles**. Il est en outre préférable à la solution, un temps envisagée, d'intégrer les déléguées régionales dans les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Pour autant, de nombreuses questions subsistent quant à la place des déléguées dans l'organisation administrative émergente. En effet, dans le nouveau schéma, le niveau régional est dissocié du niveau départemental. Ainsi, alors qu'auparavant les déléguées régionales étaient également chargées de mission départementales dans le département chef-lieu et pouvaient s'appuyer sur de petites équipes légères, **ces équipes sont désormais éclatées entre l'échelon régional et les départements**. Les déléguées départementales relèvent pour leur part des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS).

Cette dispersion freine le travail thématique des délégations, tout en leur faisant perdre de la visibilité au regard des partenaires extérieurs. Elle représente également un facteur d'inquiétude quant à la capacité à préserver le rôle opérationnel d'animation des déléguées dans les axes d'action qu'elles poursuivent (l'accès des femmes aux responsabilités, l'égalité professionnelle, le respect des droits personnels et sociaux, l'articulation des temps de vie...).

Le préfet de région dispose du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR). Le secrétaire général pour les affaires régionales anime, pour le compte du préfet de région, le « **pré-CAR** » qui réunit les secrétaires généraux des préfetures et les directeurs régionaux et prépare les réunions du CAR. Il s'appuie également sur le réseau des sous-préfets d'arrondissement.

Le rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) relatif à l'évaluation de la régionalisation des budgets opérationnels du programme (BOP) « Administration territoriale »¹ met toutefois en lumière **la double limite actuelle de ce système de pilotage**.

D'une part, **les CAR ne fonctionnent pas réellement comme un lieu de définition de la stratégie régionale** à conduire. Le rapport précité précise que « *les préfets conçoivent cette instance comme un lieu de consensus, qui a vocation à valider les arbitrages et initiatives du préfet de région. La remontée des débats à ce niveau est perçue, légitimement, comme un dysfonctionnement des niveaux antérieurs de concertation* ».

D'autre part, **les « pré-CAR » ne se placent pas, eux non plus, dans la perspective de recherche d'une allocation concertée des ressources**.

¹ Inspection générale de l'administration (avril 2010).

Ils remplissent essentiellement une fonction de communication sur l'exécution du budget, sur les prévisions de recrutement et sur l'avancement des mutualisations. Le rapport précité souligne que « *leur rôle d'impulsion de la démarche de régionalisation a été restreint* ».

Votre rapporteure spéciale estime que les CAR et les « pré-CAR » doivent encore trouver leur positionnement et s'affirmer, plus qu'ils ne le font aujourd'hui, comme d'efficaces instances de concertation et de décision. Ils représentent en effet l'alternative idoine pour sortir de dialogues bilatéraux ne permettant pas de déboucher sur une vision stratégique de l'allocation des ressources au niveau régional.

4. La recherche d'une optimisation de l'allocation des ressources : le rôle pivot des responsables de budget opérationnel de programme (RBOP)

L'émergence du niveau régional s'accompagne de **la montée en puissance des responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) que sont les préfets de région** au sein du programme 307 « Administration territoriale ».

Les préfets de région font en effet face à **une série d'enjeux organisationnels forts et simultanés** dans le cadre de la RGPP.

Ils doivent tout d'abord **assurer la coordination de la gestion des moyens alloués aux préfetures de département.** Or, la régionalisation s'étant greffée sur une organisation confiant auparavant la gestion des moyens essentiellement aux départements, l'affirmation du niveau régional nécessite aujourd'hui à la fois une maîtrise technique et une capacité d'animation de la part des gestionnaires de la préfecture chef-lieu de région.

Par ailleurs, il revient aux préfets de région de **développer une capacité d'analyse stratégique en matière d'allocation de ressources.** Il s'agit là d'une mission nouvelle pour la préfecture chef-lieu de région. Cette mission requière de construire un diagnostic de l'existant, puis de le faire partager.

Afin de relever ces défis, **les préfetures de région et de département ont choisi des organisations différentes et il n'est pas possible d'établir d'organigrammes types.** A titre d'exemple, en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), la réponse apportée s'appuie sur les services gestionnaires de la préfecture chef-lieu de région et sur une petite cellule de pilotage placée auprès du secrétaire général. Partagé par les préfetures de département, ce mode d'organisation permet de tirer profit de l'expertise avérée du niveau départemental. Mais il présente, en retour, le risque d'être insuffisamment orienté sur la dimension stratégique du pilotage du BOP, du fait de la lourdeur des missions de gestion courante pesant sur le travail des services de la préfecture de département.

Quel que soit le mode d'organisation retenu, **deux impératifs doivent être respectés : assurer un pilotage suffisamment solide du BOP et savoir articuler cette fonction avec l'expertise des services gestionnaires.** Ces deux impératifs constituent pour l'avenir un objectif essentiel à atteindre pour les RBOP.

III. LES DOUTES SUR LES RÉSULTATS DE LA RGPP

Les « mandats RGPP » fixent des objectifs ambitieux aux préfetures dans les domaines de la délivrance des titres, du contrôle de légalité et des fonctions support. **A quasiment mi-chemin de cette programmation portant sur la période 2009-2011, un bilan d'étape paraît donc utile.** Il permet de faire ressortir à la fois des réussites mais aussi de réels motifs de préoccupation.

A. LE PASSAGE AU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE : DES HEURTS INITIAUX ET DES ESPOIRS DE PRODUCTIVITÉ DÉÇUS

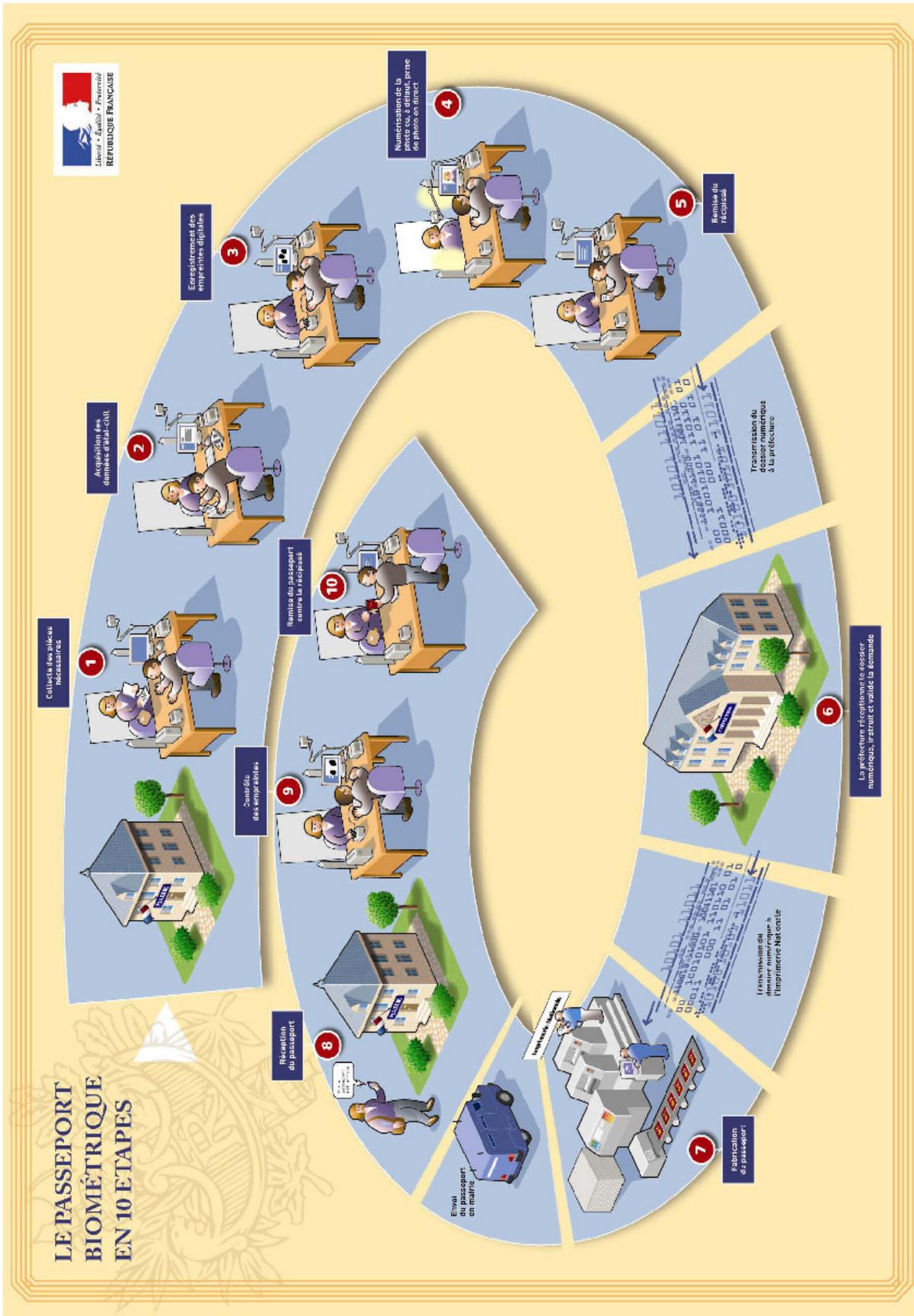
1. Un dispositif opérationnel depuis le 28 juin 2009

Le passage au passeport biométrique représentait **l'un des principaux enjeux opérationnels de la RGPP pour les préfetures.** Il s'agissait en effet de pouvoir satisfaire aux engagements européens de la France, le règlement européen CE n° 2252 / 2004 du 13 décembre 2004 imposant aux Etats membres de l'Union européenne (UE) de délivrer, au plus tard le 28 juin 2009, des passeports biométriques. Ce document d'identité de nouvelle génération se caractérise par une puce contenant non seulement la photographie faciale du porteur, mais aussi des empreintes digitales numérisées du détenteur.

Piloté du point de vue technique et organisationnel par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), ce projet induisait notamment **une nouvelle répartition des tâches entre les préfetures et les mairies.** En effet, le recueil des demandes et la délivrance par les communes des passeports étaient prévus par le décret n° 2001-185 du 26 février 2001¹. L'instruction des dossiers, la fabrication des titres et leur transmission aux communes restaient en revanche de la compétence des préfetures et de certaines sous-préfetures.

La nouvelle chaîne de délivrance du passeport biométrique est illustrée par le schéma ci-dessous.

¹ *A cet égard, votre rapporteure spéciale rappelle toutefois que les communes considéraient, depuis l'entrée en application de ce décret, que ces tâches représentaient pour elles une charge induite. Sur ce motif, elles ont donc engagé des requêtes en indemnisation. Dans sa décision n° 232888 du 5 janvier 2005, dite « commune de Versailles », le Conseil d'Etat a déclaré partiellement illégal le décret précité de 2001 relatif aux passeports.*



Le processus de traitement et de délivrance du passeport biométrique s'accompagne de l'entière dématérialisation du dossier du demandeur. Une fois validé en mairie, ce dossier remonte informatiquement à l'ANTS qui procède à l'interrogation des fichiers des forces de police et de gendarmerie, notamment celui des personnes recherchées. L'agence transmet ensuite le dossier à la préfecture compétente, qui procède à son examen complet. Aussitôt cette tâche accomplie, le dossier dématérialisé est adressé à l'Imprimerie nationale, qui fabrique le passeport et le personnalise. Une fois cette étape menée à son terme, le passeport papier est expédié par l'Imprimerie nationale à la mairie où a été enregistrée la demande.

Conformément aux engagements européens de la France, ce dispositif est effectivement **entré en application à la date butoir du 28 juin 2009**. Il s'appuie sur 2 079 communes ayant, par convention avec l'Etat, accepté d'accueillir les stations d'enregistrement désormais nécessaires au recueil des éléments d'identité du demandeur d'un passeport biométrique.

2. Une mise en route délicate : la dégradation des délais de délivrance du passeport

Si l'objectif en terme de calendrier a été atteint, encore faut-il souligner **la mise en route particulièrement difficile** de ce nouveau dispositif, malgré une phase d'expérimentation dans des communes pilotes dès la fin de l'année 2008.

Ainsi que l'avait indiqué votre rapporteure spéciale dans son rapport d'information « La nouvelle génération de titre d'identité : bilan et perspectives »¹, l'usager a en effet été soumis, dans les premiers temps d'entrée en application du passeport biométrique, à une nette dégradation des délais de délivrance du passeport.

Dans son rapport précité, votre rapporteure spéciale soulignait notamment que, selon les mesures effectuées par l'ANTS entre le 15 juin et le 21 juin 2009, on constatait *« d'importants écarts entre les départements enregistrant les délais moyens les plus courts (6,7 jours en Eure-et-Loir) et ceux souffrant des délais les plus longs **supérieurs à 20 jours** : 35,3 jours dans le Doubs, 23,7 jours dans le Jura, 20,9 jours dans le Pas-de-Calais, 20,7 jours en Loire-Atlantique, 20,5 jours dans le Rhône et dans le Val-de-Marne, 20,1 jours en Savoie et 20 jours dans l'Aube ».*

Pour autant, **les causes de cette dégradation de la performance en matière de délai de délivrance du passeport n'étaient pas à chercher du côté des préfectures**. Ainsi que l'avait mis à l'époque en évidence votre rapporteure spéciale, les principaux dysfonctionnements relevaient de difficultés survenues avec le système de lecture optique intégré aux stations

¹ Sénat, rapport d'information n° 486 (2008-2009).

d'enregistrement¹, de problèmes rencontrés avec le scanner lui aussi intégré à la station, ainsi que du rejet par le système de photos d'identité pourtant aux normes mais réalisées en studio par des photographes professionnels. D'une manière générale, ces dysfonctionnements paraissent être liés tantôt à un matériel défectueux, tantôt à un système informatique encore mal calibré pour certains cas de figure.

En outre, il convient de noter que, après une entrée en service difficile, les mises à disposition des passeports biométriques étaient réalisées à la fin de l'année 2009 **en moins de dix jours** dans les trois quarts des départements².

3. Une conséquence inverse à l'objectif recherché : l'allongement du temps passé sur chaque dossier

La logique sous-tendant les « mandats RGPP » se fonde sur des gains de productivité réalisés grâce aux innovations introduites dans l'organisation du travail des préfectures. Dans le cas de la délivrance des titres, **on attendait donc de l'entrée en vigueur du passeport biométrique, et de sa nouvelle chaîne de délivrance, des économies de temps et d'emplois en préfecture.**

Or, tel n'a pas été le cas pour l'instant et c'est même le résultat inverse qui s'est produit.

Dans son rapport sur le coût du passeport biométrique³, à la suite de l'enquête de la Cour des comptes demandée par votre commission en application de l'article 58-2° de la LOLF, votre rapporteure spéciale relevait en effet « l'accroissement du temps global consacré à chaque dossier par les agents publics, du stade du dépôt au retrait ». La Cour des comptes estime d'ailleurs que cet allongement du temps dédié au traitement des dossiers explique environ 35 % de la hausse du coût complet du passeport, à l'occasion du passage au passeport biométrique.

L'analyse des **charges de personnel** réalisée par la Cour des comptes vient conforter ce constat. Ainsi, dans les préfectures, les charges directes de personnel, par dossier de demande de passeport, sont passées de 6,83 euros à 8,77 euros et les charges indirectes de personnel liées aux fonctions support ont progressé de 3,03 euros à 3,89 euros. A la préfecture de police de Paris, l'évolution est encore plus marquée, puisque les charges de personnel ont cru de 9,83 euros pour culminer à 27,60 euros⁴.

¹ Douchettes permettant la lecture des codes barre figurant sur le document Cerfa.

² Cf. rapport n° 587 – tome II (2009-2010) sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2009, contribution « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

³ Sénat, rapport d'information n° 596 (2009-2010), « Le véritable prix du passeport biométrique »

⁴ Idem.

L'espoir placé dans la modernisation de l'infrastructure informatique, sous l'autorité de l'ANTS, pour dégager des gains de productivité est donc **pris en défaut** par le résultat finalement obtenu. Si le passeport biométrique permet en effet de renforcer la sécurisation du système d'identité et d'améliorer considérablement le dispositif en œuvre contre la falsification et la contrefaçon, il ne permet pas pour l'instant de réaliser des économies de temps, d'emplois et de charges de personnel. Ainsi que le démontre l'enquête de la Cour des comptes, il a même un effet inverse.

Alors que certains gains de productivité (limités) peuvent éventuellement encore être obtenus en mairie du fait d'effets d'apprentissage et d'une simplification récente des procédures, **votre rapporteure spéciale estime que la nature des tâches en préfecture (vérification des dossiers) ne paraît en revanche pas de nature à modifier fondamentalement cette donne.**

B. LES IMPASSES DU NOUVEAU SYSTÈME D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES (SIV)

1. L'objectif de simplification des démarches de l'utilisateur et des professionnels

Le nouveau SIV repose sur l'**immatriculation à vie des véhicules**, une série numérogique nationale repoussant les risques d'épuisement de l'ancienne série, la centralisation de la production (à l'Imprimerie nationale) et de l'acheminement (par la Poste) des certificats d'immatriculation, ainsi que le partenariat avec les professions automobiles, dont les constructeurs français et étrangers.

Ce nouveau système vise à **simplifier les démarches des usagers et des professionnels par le développement des télétransmissions**. Il permet, en outre, de sécuriser la production des titres, tout en contribuant à la sécurité routière par une meilleure traçabilité des véhicules.

Un système fondé sur un partenariat avec les professionnels de l'automobile

Les constructeurs automobiles tiennent une **place essentielle** dans le bon fonctionnement du SIV.

Le partenariat passé avec cette profession ne repose ni sur une loi ni sur un dispositif obligatoire, mais sur des **conventions « cadre »** passées au niveau national avec les constructeurs français et étrangers. Par ces conventions, les constructeurs se sont notamment engagés à adapter leurs systèmes informatiques.

Ces dispositions nationales ont été complétées, au niveau local, par des **conventions passées entre les préfets et les distributeurs**. Ainsi, ces derniers peuvent-ils immatriculer les véhicules et recouvrer les taxes sur les usagers, grâce à des conventions d'habilitation pour accéder au fichier des véhicules et introduire les données de l'utilisateur. Des conventions d'agrément ont, en outre, autorisé les distributeurs à recouvrer les taxes pour le compte du Trésor public et à avoir accès au système de télépaiement du SIV.

La **concertation** a été permanente avec la profession automobile et a permis d'aboutir à un partenariat équilibré, y compris au bénéfice des distributeurs indépendants.

Source : d'après le rapport d'information n° 486 (2008-2009) précité

Afin de bien mesurer l'ampleur du nombre de titres à gérer par le nouveau système, il convient de rappeler qu'en 2008, soit avant l'entrée en application du SIV, **13,2 millions de cartes grises** avaient été délivrées, pour un parc d'environ 50 millions de véhicules.

2. Le nouveau circuit de délivrance du certificat d'immatriculation

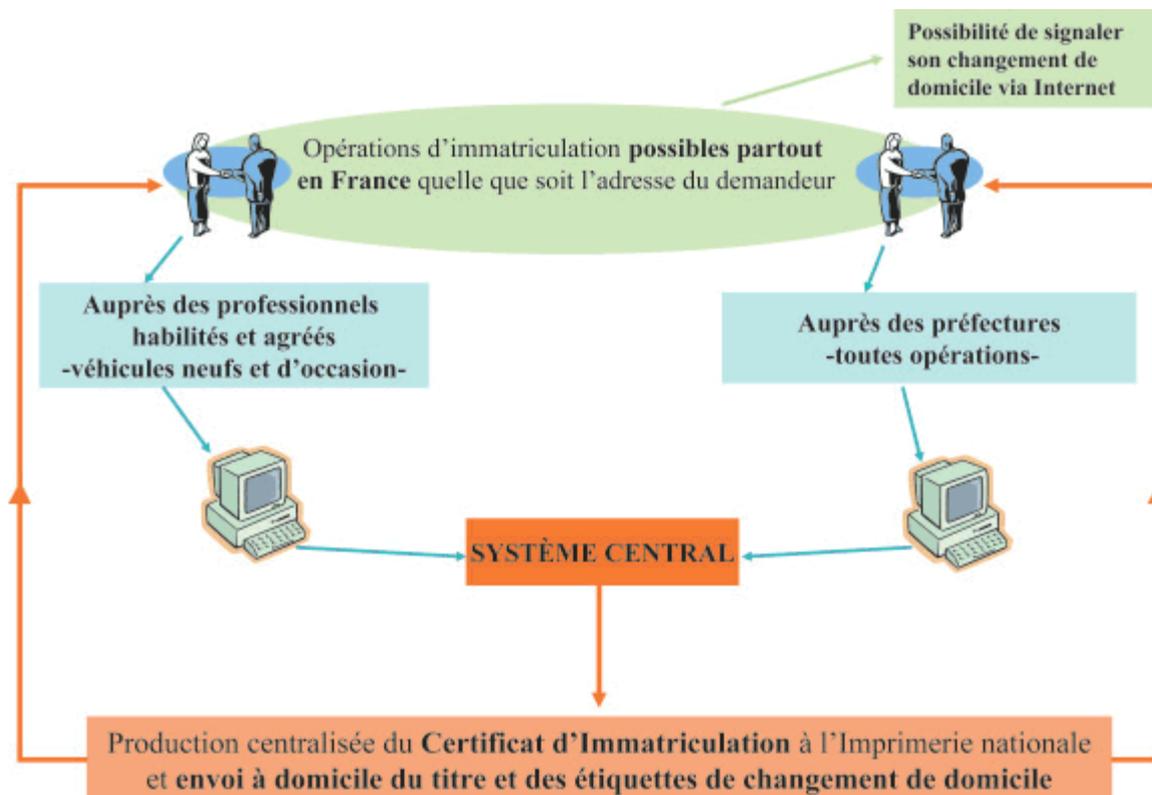
Il était attendu du nouveau SIV une réelle amélioration et une **simplification de la procédure d'immatriculation** s'imposant à l'utilisateur, grâce notamment au recours à la télétransmission des données et à Internet.

Tout d'abord, le propriétaire du véhicule peut demander l'immatriculation de celui-ci **partout en France**, indépendamment de son domicile.

En outre, le **numéro attribué** l'est pour tout le cycle de vie du véhicule, quels que soient les aléas qui pourraient ensuite l'affecter.

La nouvelle procédure de délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule est résumée dans le schéma ci-dessous.

Le circuit de délivrance du certificat d'immatriculation



Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Les professionnels habilités par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (garagistes, concessionnaires...)¹ effectuent, avec le nouveau SIV, les démarches auprès des préfectures et délivrent immédiatement un certificat provisoire comportant le numéro définitif d'immatriculation, valable un mois.

La carte grise est acheminée au domicile, dans le délai d'une semaine, par voie postale (au moyen d'un « courrier suivi contre signature »).

Ainsi, l'usager qui achète son véhicule auprès d'un professionnel bénéficie d'un acheminement direct du certificat d'immatriculation de son véhicule à son domicile, sans qu'il ait à se rendre en préfecture. Il devrait en résulter pour lui un gain de temps et l'économie d'un déplacement en préfecture.

3. Le flux de demandeurs en préfecture est loin d'avoir disparu

Le SIV est entré en application à compter du **15 avril 2009 pour les véhicules neufs** et du **15 octobre 2009 pour les véhicules d'occasion**.

Il permet donc désormais à tous les propriétaires de faire immatriculer leur véhicule directement chez les garagistes habilités ou bien en préfecture,

¹ Ces professionnels sont, à ce jour, environ 15 000.

alors que le système précédent ne permettait de le faire qu'en préfecture. Aussi était-il espéré si ce n'est un tarissement total, au moins une réduction très significative du flux des demandeurs d'immatriculation en préfecture. Au fondement de cette anticipation résidait **l'idée selon laquelle les propriétaires de véhicules passeraient très largement par les professionnels de l'automobile afin de faire procéder aux immatriculations.**

Toutefois, dans son rapport précité sur « La nouvelle génération de titre d'identité : bilan et perspectives », **voire rapporteure spéciale tempérait cette perspective en soulignant que plusieurs incertitudes fortes subsistaient** quant aux choix à venir des usagers.

Tout d'abord, au-delà de leur responsabilité de droit commun en matière d'immatriculation (dans la mesure où les usagers peuvent choisir de ne pas s'immatriculer chez les professionnels), **les préfectures conservent une responsabilité exclusive pour certaines tâches complexes qui ne peuvent pas être confiées aux professionnels.** Ces tâches correspondent à l'immatriculation des véhicules importés, des taxis et du parc de l'Etat, ou encore à la modification du fichier suite à des changements d'état civil ou au règlement de successions, par exemple.

Ensuite, rien ne permettait *a priori* de cerner le **choix qu'effectueraient les usagers pour les immatriculations de véhicules d'occasion suite à des transactions entre particuliers** : iraient-ils en préfectures ou chez un professionnel ? Or, il convient de rappeler que ces transactions sont au nombre de 4 millions par an environ.

De même, il était difficile de prévoir le **volume des conversions spontanées d'immatriculations** et la part de celles-ci qui seraient accomplies chez un professionnel.

Moins d'un an après le passage définitif au SIV y compris pour les véhicules d'occasion, **un premier bilan d'étape** peut être tiré, notamment au regard des volumes de demandes traitées en préfecture.

Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales estime que **15 % du parc automobile** porte désormais une immatriculation SIV¹.

Entre le 15 avril 2009 et le 31 décembre 2009, le nombre de **véhicules neufs** immatriculés s'est élevé à 2 millions. Entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} mars 2010, ce nombre était déjà de 1,38 million. La part des professionnels de l'automobile dans ces immatriculations est passée de 70 % en 2009 à **92 %** au début de l'année 2010².

¹ Estimation produite au mois d'avril 2010 en réponse au questionnaire de votre rapporteure spéciale.

² *Idem.*

Le nombre des immatriculations de **véhicules d'occasion** se monte, pour sa part, à 3 millions depuis le 15 octobre 2009. Pour ces immatriculations, la part des professionnels demeure relativement faible et se fixe à **20 %**¹.

Au total, **les gains de productivité** attendus du déport de la demande d'immatriculation des usagers vers les professionnels de l'automobile (constructeurs, distributeurs, garages...) se sont **réalisés de manière significative dans le domaine des véhicules neufs, mais restent très limités dans le secteur de l'occasion.**

Ce constat s'agissant de l'occasion ne doit d'ailleurs pas surprendre. On peut en effet aisément comprendre que **le réflexe d'un particulier** achetant un véhicule d'occasion à un autre particulier demeurera encore longtemps de se tourner vers la préfecture, plutôt que d'aller solliciter un professionnel, pour faire procéder aux opérations rendues nécessaires par le changement de propriétaire.

4. La détérioration du délai de traitement d'un dossier d'immatriculation au guichet de la préfecture

La mise en place du SIV s'est caractérisée par de **graves dysfonctionnements du système informatique** le sous-tendant, débouchant sur **une détérioration très nette du délai de traitement des dossiers aux guichets** des préfectures.

Si la première phase dédiée aux véhicules neufs a été négociée difficilement par les services mais néanmoins avec un relatif succès, il n'en va pas de même de la seconde phase de la transition, à partir du 15 octobre 2009. En effet, à partir de cette date et jusqu'à la fin de l'année 2009, **la situation aux guichets est devenue particulièrement tendue** du fait de la nécessité de traiter également sous le SIV les flux importants des véhicules d'occasion. Au cours de cette période, les temps d'attente se sont considérablement dégradés, l'insatisfaction voire l'exaspération des usagers se sont fortement accrues et la souffrance des agents aux guichets a été réelle.

Dans son rapport précité sur « La nouvelle génération de titre d'identité : bilan et perspectives », **votre rapporteure spéciale avait d'ailleurs alerté, dès le 24 juin 2009, sur ces dysfonctionnements informatiques.** Elle relevait notamment d'importants problèmes d'ergonomie (problèmes de visualisation de l'écran de saisie des données...) rendant beaucoup plus pénible la tâche des agents et ralentissant leur rythme de travail.

Ces difficultés ont pu partiellement être surmontées au début de l'année 2010 grâce à une mobilisation de l'ANTS, des équipes du ministère et de celles des préfectures (réorganisation des horaires d'ouverture des

¹ Estimation produite au mois d'avril 2010 en réponse au questionnaire de votre rapporteure spéciale.

guichets...). Elles ont également rendu nécessaire, au niveau des préfectures, **le renfort de personnels vacataires** (*Cf. infra*).

A cet égard, **votre rapporteure spéciale estime que l'une des causes probablement essentielle de cette mise en route laborieuse du SIV réside dans le fait que l'ANTS ne s'en est vu confier le pilotage que tardivement (en septembre 2008)**, après qu'un opérateur privé (Sagem) ait initié le projet. Un pilotage dès l'origine par l'ANTS aurait vraisemblablement permis une conception plus cohérente du système informatique et une meilleure capacité d'anticipation des difficultés à venir.

Etant donnée la situation particulièrement tendue aux guichets au cours du dernier trimestre de l'année 2009, votre rapporteure spéciale souhaite par ailleurs saluer l'engagement et la mobilisation des agents des préfectures, qui ont eu à cœur dans ces moments difficiles de préserver la continuité du service public.

Depuis le début de l'année 2010, les travaux se poursuivent sur l'architecture des bases centrales de l'application informatique, l'amélioration de l'ergonomie afin de diminuer le temps de saisie des données et l'amélioration de certaines fonctionnalités (assureurs, broyeurs-démolisseurs, par exemple). Alors que des versions correctrices de l'application ont été apportées en novembre et décembre 2009, une série de corrections et d'améliorations ont été ajoutées en janvier et février 2010. En outre, de nouvelles évolutions ont été programmées cette année au profit des préfectures, des forces de l'ordre, de la DGFIP et des professionnels. Enfin, des versions complémentaires de l'application sont prévues pour le deuxième semestre 2010 et le premier semestre 2011.

Au total, **de réels progrès dans l'ergonomie** de l'application SIV peuvent d'ores et déjà être relevées (moins d'écrans, moins de coupures du système, possibilité de relire un récapitulatif des données entrées...). Il en résulte un plus grand confort pour les utilisateurs et de moindres pertes de temps.

Pour autant, selon les avis recueillis par votre rapporteure spéciale au cours de sa mission de contrôle, la détérioration du temps passé sur chaque dossier d'immatriculation est nette depuis l'entrée en service du SIV. Ainsi, **alors qu'avant le SIV un dossier occupait 25 à 30 minutes du temps d'un agent, celui-ci y consacre désormais autour de 40 minutes.**

5. La qualité du service dû à l'utilisateur est sujette à caution

A ce stade, il n'est pas inutile de rappeler que l'un des objectifs essentiels de la RGPP en général, et de sa déclinaison par le SIV en particulier, consiste en une amélioration du **service rendu à l'utilisateur**. Or, qu'en est-il au final dans le cas du SIV ? La question mérite d'être posée, tant la réponse n'apparaît pas parfaitement spontanée.

Parmi les éléments positifs à mettre au crédit du SIV, on doit notamment ranger l'ouverture du choix laissé au propriétaire d'un véhicule de passer en préfecture pour procéder aux démarches d'immatriculation ou d'avoir recours à un professionnel de l'automobile. Il peut indéniablement résulter **un gain de temps** (réduction du nombre d'interlocuteurs, temps de déplacement revus à la baisse...) de cette faculté désormais offerte à l'usager.

La perspective prochaine de pouvoir **gérer en ligne** les conséquences d'un changement d'adresse se classe, pour les mêmes raisons, dans la catégorie des avancées apportées par le SIV¹.

Par ailleurs, **le délai de remise de la carte grise à l'usager témoigne d'une performance très satisfaisante**. Ainsi, selon le rapport annuel de performance (RAP) de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour 2009, « *à la fin de l'année 2009, le délai constaté entre l'attribution de l'immatriculation par le SIV (déclenchant la demande de production à l'Imprimerie nationale) et la première présentation de la lettre remise contre signature contenant la carte grise à son destinataire était de trois jours pour 97 % des usagers (exclusion faite des titres non remis pour absence et non retirés par le destinataire)* ».

Cependant, le bilan du SIV fait aussi ressortir **un certain nombre de zones d'ombres, voire de points noirs**, dans le tableau d'ensemble.

Ainsi que votre rapporteure spéciale l'a souligné *supra*, **le temps d'attente aux guichets des préfectures** s'est allongé pour les usagers faisant le choix de s'y rendre.

Par ailleurs, pour les propriétaires de véhicules préférant passer par un professionnel de l'automobile, **un coût supplémentaire de transaction est apparu**. En effet, alors que le service identique rendu en préfecture ne donne pas lieu au versement d'une taxe additionnelle, la plupart des professionnels de l'automobile font, eux, payer cette prestation. Si à ce jour aucune étude exhaustive de ce phénomène n'a encore été menée, il apparaît que le coût supplémentaire supporté par l'usager **varie de quelques dizaines d'euros à plus d'une centaine d'euros** dans certains cas.

Au transfert d'une compétence des préfectures vers les professionnels de l'automobile a donc répondu la création d'un tarif supplémentaire à la charge de l'usager.

Votre rapporteure spéciale s'interroge sur cette logique issue de la mise en œuvre de la RGPP dans les préfectures et qui consiste, en définitive, à faire financer, par l'usager et au profit d'acteurs privés, d'incertains gains de productivité dans la sphère publique.

¹ Selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le changement d'adresse en ligne sera opérationnel dès que la DGME aura ouvert son nouveau site « *changement-de-coordonnées.fr* » au profit des usagers.

De même, votre rapporteure spéciale s'interroge sur certaines pratiques dont elle a pu témoigner lors de ses visites en préfecture. Ainsi, **devant la préfecture des Alpes maritimes, était posté un professionnel (probablement agréé par la préfecture...) dont le but était de « rabattre » des usagers découragés par les temps d'attente aux guichets et de leur proposer ses services plus rapides... mais payants.**

Votre rapporteure spéciale considère que ce type de pratiques contribue à gravement remettre en cause le service public dû par l'Etat aux usagers et à instaurer un « service de l'immatriculation à plusieurs vitesses ».

En outre, face à de telles évolutions, votre rapporteure spéciale s'inquiète des fraudes éventuellement possibles de la part de professionnels indélicats. **Elle souhaite donc, dans cette perspective, que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ainsi que l'ANTS attachent une attention toute particulière à la fiabilité du SIV au regard de la lutte contre la fraude documentaire.**

Enfin, votre rapporteure spéciale a relevé, au cours de sa mission de contrôle, que **le système de présentation de la lettre remise contre signature (système dit du « courrier suivi »)** contenant la carte grise à son destinataire souffre de quelques lacunes. Parmi celles-ci, on peut notamment noter des problèmes de non-réception par les usagers et, apparemment, l'absence d'un suivi en temps réel par La Poste de ce courrier. Dans ces cas de figure, la préfecture représenterait probablement le bon niveau intuitif d'interlocuteur pour le demandeur. Malheureusement les personnels en préfecture ne disposent pas des informations nécessaires au renseignement de l'utilisateur et sont donc contraints de le renvoyer vers une plateforme d'appel dédiée.

Il convient pourtant de rappeler que, afin d'accompagner le déploiement du SIV et le recours au « courrier suivi contre signature » par La Poste, le décret n° 2008-850 du 26 août 2008 a créé une **redevance pour l'acheminement**, au domicile du titulaire, du certificat d'immatriculation d'un véhicule neuf ou d'occasion autre qu'un cyclomoteur tel que défini à l'article R. 311-1 du code de la route¹. Son tarif est fixé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget. Fonction du coût de l'acheminement, il s'élève donc à l'heure actuelle à 2,50 euros. Le demandeur est donc *a fortiori* en droit d'attendre un niveau satisfaisant de qualité de service.

En conclusion, le bilan du SIV apparaît franchement **en demi-teinte**. Ce système constitue pour l'instant l'un des principaux points d'achoppement technique de la mise en œuvre de la RGPP dans les préfectures.

¹ Cette redevance, qui est entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2009, n'est pas due pour l'acheminement d'un nouveau certificat d'immatriculation réédité à la suite d'une erreur de saisie.

Surtout, ses retombées en termes de qualité de service rendu restent discutables, au point que **vo**tre **r**apporteure **s**péciale **s**'interroge sur la **possibilité d'un éventuel retour au système antérieur**.

C. LA STRATÉGIE REVISITÉE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

1. Les enjeux intangibles du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité représente une mission constitutionnelle du préfet, en application de **l'article 72 de la Constitution de la V^{ème} République**. Aux termes de cet article, « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat contribue à assurer l'unité de l'ordre juridique français et le respect de la norme de droit européenne.

La mise en œuvre de la RGPP dans les préfectures ne remet nullement en cause ce principe. Elle vise en revanche à **adapter les moyens** permettant ce contrôle, essentiellement humains, aux objectifs poursuivis. Les enjeux du contrôle de légalité sont en effet très importants au regard du bon fonctionnement de la démocratie dans les territoires.

Ainsi que le rappelle **la directive nationale d'orientation (DNO) des préfectures (2010-2015)**, ce contrôle joue un rôle fondamental pour le respect de l'égalité des citoyens devant la loi et pour les équilibres entre les collectivités territoriales. Il contribue à la protection des libertés individuelles, il garantit la primauté de l'intérêt général et il assure la sécurité des actes. A cet égard, il peut comporter des enjeux financiers significatifs en prévenant une condamnation de l'Etat en cas de préjudice porté à un (ou des) particulier(s).

Au sein du contrôle de légalité, **le contrôle budgétaire** occupe une place particulière. Il permet en effet d'assurer le respect du principe d'égalité devant les charges publiques et constitue un précieux outil de prévention du risque financier, notamment dans un contexte financier particulièrement tendu et risqué comme c'est actuellement le cas.

La refonte de la stratégie de contrôle impulsée par la RGPP s'inscrit dans un **mouvement continu depuis plusieurs années de modernisation** de cette mission des préfectures. Ainsi, depuis les instructions ministérielles définies dans la circulaire NOR MCT/B/06/00004/C du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité, la stratégie départementale de contrôle a connu plusieurs révisions plus ou moins profondes, dont la RGPP se veut l'aboutissement.

2. Le nouveau travail en réseau des services chargés des relations avec les collectivités territoriales

En ce qui concerne le contrôle de légalité, la RGPP se traduit par la nécessité d'**approfondir le travail en réseau** des services chargés des relations avec les collectivités territoriales.

Cette obligation résulte tout d'abord de **la réorganisation des services de l'Etat chargés du contrôle de légalité**, en préfecture, dans les sous-préfectures et dans les services déconcentrés, afin d'en accroître l'efficacité.

La circulaire NOR IOA/C/091/7418/C du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité fixe le principe d'**une concentration en préfecture des moyens** nécessaires au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire. Ces moyens étaient, jusqu'alors, répartis entre les sous-préfectures.

Toutefois, **le rôle et la responsabilité du sous-préfet à l'égard des élus** en matière de contrôle de légalité est préservé. Il s'agit en l'espèce de maintenir pleinement le sous-préfet dans le jeu des relations avec les collectivités territoriales, en protégeant l'un de ses principaux moyens d'action.

Le sous-préfet conserve tout autant sa fonction de conseil auprès des collectivités territoriales, cette mission étant indissociable du contrôle et tenant même sa crédibilité de cette responsabilité de contrôle.

Cette nouvelle architecture de contrôle de légalité s'accompagne d'**un circuit redéfini de transmission des actes** :

- les actes des collectivités territoriales situées dans les arrondissements de la sous-préfecture sont transmis à celle-ci ;

- sur la sous-préfecture repose la charge de procéder à une sélection des actes prioritaires, sur la base de la stratégie de contrôle élaborée par le préfet (*Cf. infra*). Ces actes sont alors transmis pour traitement au service compétent (la direction des relations avec les collectivités territoriales) de la préfecture. Dans ce cadre, ce service est mis pour emploi à la disposition du sous-préfet ;

- en tant que de besoin, ce service soumet à la signature du sous-préfet les lettres d'observation aux élus de son arrondissement.

Au total, le sous-préfet conserve donc **sa capacité d'appréciation**, dans le respect des directives préfectorales. Son rôle en matière de conseil aux collectivités territoriales se trouve par ailleurs garanti par la mise à disposition, également pour emploi, de la direction des relations avec les collectivités territoriales (DRCT) dans ce cadre.

De ce schéma d'organisation d'ensemble quelques exceptions peuvent toutefois déroger, du fait de **spécificités géographiques**. Par exemple, le cas

de certaines sous-préfectures très éloignées et / ou peu accessibles du chef-lieu de département peut susciter des adaptations.

Ainsi que le rappelle la circulaire du 23 juillet 2009 précitée « *la nouvelle organisation représente une transformation des méthodes de travail. Excluant le cloisonnement géographique, elle implique **un travail en réseau entre les sites, et donc des relations souples, rapides, réactives et collaboratives*** ». Cette capacité à travailler en réseau est d'autant plus sollicitée que certains pôles thématiques peuvent être localisés, en fonction d'une sous-préfecture disposant d'une expertise préalable particulière par exemple.

Le travail en réseau constitue un angle d'approche également essentiel dans le contexte de la modernisation du contrôle de légalité inscrite dans la RGPP, dans la mesure où cette modernisation passe par le recours à un nombre croissant de **mutualisations**.

En effet, en dehors des préfectures et des sous-préfectures, d'autres services déconcentrés exercent un contrôle de légalité. Il s'agit ici de la DDFIP¹, de la DDT², de la DDCS³ et de la DDCSPP⁴. Des **collaborations** se mettent ainsi progressivement en place, avec même parfois le renfort de la DCRT par des compétences en provenance de ces services.

De même, s'agissant du contrôle de légalité des **actes des conseils régionaux**, la circulaire du 23 juillet 2009 précitée recommande de mutualiser cette fonction au niveau de la préfecture de chef-lieu de la région.

Enfin, **les coopérations interdépartementales** sont encouragées afin de profiter d'une fertilisation croisée des expériences et des expertises. Ainsi en va-t-il, par exemple, dans le domaine de l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi littoral ».

3. Jusqu'où « resserrer » le contrôle ?

Dans le cadre du contrôle de légalité, la RGPP s'appuie également sur une démarche de performance visant à **recentrer le contrôle sur les actes les plus sensibles et à fort enjeu**.

Initialisé par la circulaire du 17 janvier 2006 précitée relative à la modernisation du contrôle de légalité, ce recentrage a fait l'objet d'une actualisation par la circulaire NOR IOCK0920444C du 1^{er} septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme, par l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du

¹ Direction départementale des finances publiques.

² Direction départementale des territoires.

³ Direction départementale de la cohésion sociale.

⁴ Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations.

contrôle de légalité et par la circulaire NOR IOC/B/C du 24 février 2010 relative à la mise en œuvre de l'ordonnance précitée.

Les priorités stratégiques s'articulent autour des domaines de l'urbanisme et de l'environnement, de la commande publique et du respect des compétences des différentes collectivités territoriales.

Concernant **l'urbanisme et l'environnement**, les décisions de préemption deviennent, par exemple, des actes à contrôler en priorité. Il en va de même notamment pour les arrêtés d'ouverture d'enquêtes publiques, les délibérations relatives aux acquisitions foncières et aux périmètres d'intervention foncière. En revanche, les permis portant sur des travaux mineurs et sans enjeu n'entrent pas dans cette catégorie.

Parmi les priorités de ce secteur, le respect des législations afférentes à l'aménagement et à la protection des espaces géographiques sensibles occupe également une bonne place. Il s'agit ici de faire strictement appliquer pour **les zones de montagne et le littoral** les dispositions issues des articles L. 145-1 et suivants (dispositions particulières aux zones de montagne), ainsi que L. 146-1 et suivants (dispositions particulières au littoral) du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, l'exercice du contrôle de légalité doit porter prioritairement sur les aménagements et les travaux situés dans des **zones à risques**, tout particulièrement lorsque ces zones sont couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches ou les incendies de forêts.

S'agissant de **la commande publique**, l'attention porte désormais en particulier sur les dossiers à fort enjeu (cette notion pouvant s'apprécier au regard du contexte local), les marchés de maîtrise d'œuvre, les conventions de mandat ainsi que les marchés complémentaires.

Le contrôle des **actes budgétaires et à caractère financier** continue de représenter un volet majeur du contrôle de légalité. Ainsi que le rappelle la DNO des préfectures (2010-2015), *« un contrôle budgétaire attentif et réactif est indispensable pour prévenir une dégradation de la situation financière des collectivités territoriales »*.

En revanche, **la plupart des actes de personnels relevant du code de la fonction publique ne sont plus considérés comme prioritaires**. Seuls demeurent dans cette catégorie quelques actes tels que les contrats des personnels de cabinet, ce secteur devenant particulièrement sensible au lendemain des élections.

Au regard de cette stratégie, **voire rapporteure spéciale s'interroge cependant sur ce « rétrécissement » du périmètre de contrôle induit par la RGPP. Elle rappelle que la diminution du champ prioritaire du contrôle de légalité peut avoir pour conséquence une augmentation de l'insécurité juridique, qui aurait elle-même un coût social élevé.**

4. La lente dématérialisation de la transmission des actes : l'application ACTES

La productivité des services en charge du contrôle de légalité se trouve fortement **pénalisée par les tâches de manutention** qui s'attachent à la réception, au rangement, au traitement... des actes adressés par les collectivités territoriales. Afin d'avoir un ordre de grandeur et de mieux apprécier cette donnée, il n'est pas inutile de rappeler qu'une préfecture de la taille de celle des Alpes maritimes traite plus de cent mille actes par an (délibérations...).

Dès lors, la démarche de modernisation du contrôle de légalité passe également par la dématérialisation des actes afin de réaliser des gains de productivité pouvant être substantiels. Tel est l'objectif de **l'application ACTES**. Cette application consiste à la fois à :

- permettre aux collectivités territoriales le souhaitant de transmettre par voie électronique, au représentant de l'Etat, leurs actes soumis au contrôle de légalité ;

- mettre à la disposition des équipes chargées de ce contrôle dans les préfectures, les sous-préfectures et le cas échéant le SGAR, une application offrant un suivi dématérialisé de ce contrôle.

Toutes les préfectures sont désormais reliées à ACTES, tandis que **7 084 collectivités territoriales** y sont raccordées.

Certes, le nombre d'actes télétransmis progresse de manière continue, passant de 336 885 en 2008 à **598 163** en 2009. Ainsi, selon le RAP pour 2009 de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES atteint-il 10 % en 2009 (contre 5,37 % en 2008 et 2,36 % en 2007).

On peut cependant **regretter un résultat d'ensemble encore très en deçà des espérances : 10 % seulement des actes sont télétransmis**. Par ailleurs, il convient d'observer que bien souvent les collectivités territoriales les plus en pointe sur ACTES se classent parmi les plus importantes en taille. Les collectivités de taille plus modeste restent souvent en queue de peloton concernant le raccordement à ACTES et son utilisation.

La future entrée en application d'**une déclinaison d'ACTES spécifiquement dédiée aux actes budgétaires** pourrait toutefois permettre d'accroître substantiellement ce taux, en levant les difficultés actuelles de transmission concernant les documents informatiques les plus volumineux (avec de nombreuses annexes par exemple).

D. L'IMPACT LIMITÉ DU REDIMENSIONNEMENT DES FONCTIONS SUPPORT

1. La mutualisation des moyens est engagée

Les objectifs fixés par la RGPP en matière de suppression d'effectifs dans les services support imposent à l'administration préfectorale de s'engager dans **une politique volontariste de mutualisation**.

Les effets attendus de cet effort de mutualisation sont doubles. Il s'agit, d'une part, de favoriser l'apparition d'**économies d'échelle** grâce à l'augmentation du volume d'activité. D'autre part, il est permis d'espérer de ce mouvement **une réorganisation et une optimisation des processus** ainsi qu'une professionnalisation des agents, *via* leur spécialisation.

Ainsi que le rapport de l'IGA relatif à l'évaluation de la régionalisation des budgets opérationnels du programme « Administration territoriale » précité le met en évidence, **la quasi-totalité des préfetures de région ont effectivement lancé des projets de mutualisation**. Une enquête réalisée par l'IGA auprès de ces préfetures fait ainsi ressortir que dans vingt régions (sur un échantillon de vingt-et-une) au moins une mutualisation a été engagée entre les préfetures. Seule la région Languedoc-Roussillon n'a en pas entrepris¹.

Le tableau ci-dessous présente un bilan d'ensemble de cette enquête.

L'avancement des mutualisations dans les régions

Nombre de mutualisations réalisées par région	0	1	2	3	4	5 et plus
Nombre de régions	1	4	4	5	5	2
Proportion des régions	4,8 %	19,0 %	19,0 %	23,8 %	23,8 %	9,5 %
Taille moyenne des régions (en nombre de départements concernés par la mutualisation)	5	4,5	4,5	3,2	4,6	5,5

Source : rapport IGA précité

Il ressort notamment de l'analyse de cette enquête que :

- la taille de la région n'influe pas sur la propension plus ou moins forte des préfetures à engager des projets de mutualisation ;

¹ Enquête réalisée en janvier 2010.

- le nombre d'actions menées dans chaque région se situe majoritairement entre zéro et trois projets de mutualisation (66,7 % des régions de l'échantillon se retrouvent dans cette fourchette).

2. Le champ restreint de ces projets

La même enquête fait apparaître le champ relativement restreint des initiatives de mutualisation engagées. **Les actions sont concentrées sur un nombre de secteurs relativement peu nombreux.**

Plus du tiers portent sur les standards téléphoniques : 35,1 % du total des réalisations.

La gestion des ressources humaines (GRH) se classe au deuxième rang avec 31,6 % des mises en œuvre. La formation y occupe une part prépondérante (dix projets), tandis que la pré-liquidation de la paye et la gestion des dossiers de pensions font respectivement l'objet de mutualisation dans quatre régions et trois régions.

La fonction achat constitue le troisième pôle avec 10,5 % des projets menés à bien.

Il convient, par ailleurs, de noter que **l'effort de mutualisation en région dépasse toutefois le seul cadre des fonctions support** et concerne également certaines missions des préfectures. Il s'agit alors de mutualisations de la gestion des demandes d'asile, de la gestion des places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ou encore d'un guichet unique pour les usagers.

Ce constat, s'agissant du champ limité des mutualisations, s'explique par **un certain nombre de freins à leur réalisation**. Ainsi, la problématique de la distance représente un écueil important à surmonter pour les préfectures dans la perspective d'une mise en commun de moyens. De même, se pose le problème de parvenir à articuler les mutualisations régionales entre les préfectures avec des mutualisations interministérielles. Enfin, l'inquiétude des préfectures de département face à l'affirmation grandissante du rôle pivot de la préfecture de région n'est pas sans conséquence sur le nombre limité de mutualisations, que cette motivation soit explicite ou qu'elle reste dans le non-dit.

3. La faiblesse des économies réalisées

L'enquête de l'IGA met également en lumière les gains très limités tirés des mutualisations entreprises.

Ainsi, **21 % des projets réalisés n'ont procuré aucun gain financier** et n'offrent que des avantages qualitatifs (professionnalisation, meilleure maîtrise des processus...).

Des économies hors dépenses de personnel (titre 2) sont réalisées par seulement 24,6 % des opérations menées. Encore ces économies ne font-elles pas l'objet d'une évaluation très précise par les préfectures elles-mêmes.

Les gains en effectifs sont plus fréquents. Ils concernent 72 % des mutualisations, mais là encore les évaluations restent approximatives quant au nombre d'ETPT épargnés. Le rapport de l'IGA avance un chiffrage de l'ordre de **65 ETPT économisés** du fait des mutualisations réalisées, soit une moyenne de 2,03 ETPT par mutualisation.

Quelques exemples d'économies d'emplois réalisées grâce aux mutualisations

La Picardie se classe parmi les régions ayant mis le plus de mutualisations en œuvre, avec six réalisations. Toutefois, au total, ces projets n'ont débouché que sur **une économie de moins de 8 ETPT** se décomposant de la manière suivante :

- 7 ETPT résultant de la mutualisation des standards les week-ends et jours fériés ;
- 0,4 ETPT provenant de la réorganisation de la fonction paye ;
- 0,09 ETPT dans le domaine de la gestion des dossiers de retraite.

En PACA, l'économie se limite à **3,5 ETPT**, dont 2,95 ETPT sur les standards mutualisés et 0,5 ETPT pour la pré-liquidation de la paye. Il faut en outre observer qu'aucun gain n'a été dégagé en matière d'achats, de formation et d'organisation des concours.

Source : rapport IGA précité

Au regard de la faiblesse de ces gains, il convient en outre de préciser le caractère lacunaire de l'évaluation conduite par les préfectures. En effet, ces dernières ne procèdent que rarement à une estimation complète « coûts / avantages » des mutualisations : **les surcoûts induits par le projet (coût de montage du projet, coût de pilotage du projet en régime de croisière...) sont probablement sous-évalués.**

Ces résultats sont de nature à s'interroger sur les gains de productivité anticipés par la RGPP s'agissant des fonctions support. Il faut en effet rappeler que les réductions d'emplois touchant ces fonctions, sur la période 2009-2011, sont censées atteindre le niveau de 1 011 ETPT (*Cf. supra*). Il n'apparaît guère contestable que **les gains, d'ores et déjà réalisés ou potentiels, résultant des mutualisations ne permettront pas de couvrir les suppressions d'emplois prévues.**

4. Les limites de l'externalisation

Au-delà des mutualisations, le redimensionnement des fonctions support passe également dans les préfectures par une externalisation de certaines tâches.

A cet égard, **les marchés d'entretien** représentent certainement l'une des voies les plus fréquemment empruntées. Les appréciations recueillies par votre rapporteure spéciale au cours de ses déplacements et de ses auditions laissent toutefois penser que ce choix comporte des limites certaines.

Tout d'abord, si l'externalisation de l'entretien permet en effet de réduire les effectifs ou de les redéployer, budgétairement tout se passe comme si la dépense de personnel (titre 2) se convertissait en dépense de fonctionnement (titre 3) du fait de la passation du marché. Au bout du compte, **la dépense ne disparaît pas, elle change simplement de catégorie dans la nomenclature budgétaire.**

Par ailleurs, **ce poste de charges liées à l'entretien des locaux et des bâtiments tend parfois à gonfler en passant d'une gestion internalisée par des personnels en préfecture à une activité externalisée sous la forme d'un marché.** Contrairement aux idées reçues, il ne semble pas que le passage d'un contrat avec une société privée permette nécessairement ici de dégager des économies. De nombreux témoignages recueillis par votre rapporteure spéciale au cours de sa mission se rejoignent sur ce point.

Enfin, les points de vue recueillis par votre rapporteure spéciale tendent à démontrer que l'externalisation des tâches d'entretien se traduit dans beaucoup de cas par **une perte de qualité dans le service rendu.**

Au total, **elle souhaite insister sur les limites réelles de l'externalisation de certaines fonctions support.** Une telle externalisation ne se traduit pas invariablement par un moindre coût, ni par une meilleure qualité de service, bien au contraire.

E. LE REPOSITIONNEMENT DES SOUS-PRÉFECTURES

1. L'adaptation du réseau des sous-préfectures

Le réseau des **240 sous-préfectures** d'arrondissement métropolitaines est l'un des plus denses de l'administration territoriale. Il traduit la diversité démographique, géographique et économique des territoires et incarne la proximité de l'Etat, notamment dans des secteurs fragiles, que ce soit en milieu rural ou dans les zones très urbanisées.

L'application de la RGPP au programme 307 « Administration territoriale » pose néanmoins la question de **la pérennité** de ce réseau dans le cadre du vaste mouvement de modernisation d'ensemble poursuivi par cette politique. Cette question préexistait certes à la RGPP, mais elle n'en devient depuis que plus pregnante.

A cet égard, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Brice Hortefeux, a indiqué, le 4 juillet 2009, à l'occasion de son déplacement à la sous-préfecture de Montluçon, son attachement au **maintien de ce réseau.**

Pour autant, ce maintien n'interdit pas des **ajustements ponctuels**, là où cela semble nécessaire pour accompagner les nouveaux besoins des Français, sans remettre en cause le principe d'accès au service public. Cette adaptation peut prendre des formes et des modalités diverses.

Ainsi, **les limites des arrondissements**, depuis 2004, sont susceptibles d'être modifiées de façon souple et déconcentrée par le préfet de région sur proposition des préfets de départements. Ce mécanisme a été utilisé, au cours des deux dernières années, pour modifier le périmètre de 41 arrondissements dans 17 départements différents.

Par ailleurs, la transformation d'une sous-préfecture en « **Maison de l'Etat** » chargée de la délivrance des titres est actuellement mise en œuvre dans l'arrondissement de Boulogne-Billancourt.

La « Maison de l'Etat » à Boulogne-Billancourt

La transformation d'une sous-préfecture en « Maison de l'Etat » renvoie à la suppression de la sous-préfecture et au maintien d'**une antenne de la préfecture, chargée notamment de la délivrance des titres**.

Cette solution peut être particulièrement adaptée dans les **grandes agglomérations** où les fonctions d'accueil, notamment pour les ressortissants étrangers, gardent une importance particulière, mais où la présence continue d'un haut fonctionnaire de l'Etat n'apparaît pas indispensable.

Une telle démarche a été engagée, en 2009, à Boulogne-Billancourt sur la base d'un **consensus local**. La suppression de la sous-préfecture, accompagnée de la création d'une « Maison de l'Etat », est prévue.

Cette évolution permettra de conserver à Boulogne-Billancourt, conformément au souhait unanime des élus et de la population, **un ensemble important de prestations administratives de proximité** au profit des habitants : accueil des étrangers en vue de leurs titres de séjour et délivrance des titres.

L'ensemble des prestations sera délivré par **une cinquantaine d'agents** (sur les soixante-dix-sept actuellement affectés au sein de la sous-préfecture) qui assureront la continuité de la présence de l'Etat au profit des habitants de Boulogne-Billancourt et des villes environnantes.

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Une autre piste d'évolution réside aussi dans **le jumelage** de deux sous-préfectures proches, un même sous-préfet assurant la représentation de l'Etat dans les deux arrondissements.

Par ailleurs, une alternative réside dans la nomination d'un **conseiller d'administration** chargé des fonctions de sous-préfet d'arrondissement¹.

¹ *La création du corps des conseillers d'administration par le décret n° 2007-1488 du 17 octobre 2007 vise à répondre à deux objectifs :*

- offrir aux attachés principaux du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales des perspectives élargies de promotion professionnelle et d'accès à des postes de responsabilité supérieure ;
- faire évoluer les modalités de représentation de l'Etat sur le territoire.

Votre rapporteure spéciale estime que, en toute hypothèse, l'adaptation du réseau des sous-préfectures doit préserver la qualité de ce réseau de l'administration territoriale, sa présence au plus près des attentes des élus et des citoyens, et doit se dérouler selon une méthode privilégiant le pragmatisme, le consensus et les réalités locales.

2. Un lieu d'expertise et d'appui tourné vers le développement territorial

Sous l'empire de la RGPP, les missions de production de titres d'identité et de contrôle des actes des collectivités territoriales sont amenées à décroître rapidement dans les sous-préfectures (*Cf. supra*). Parallèlement, celles-ci devront **investir pleinement le champ des relations avec les collectivités territoriales.**

En effet, les collectivités réclameront de plus en plus des sous-préfectures un **conseil expert**, une appréciation en matière de **rationalisation de l'intercommunalité**, ainsi que de **l'ingénierie de développement territorial.**

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

S'agissant des titres d'identité, le cas de l'Ile-de-France et, plus largement, des arrondissements urbains ou suburbains, pourrait cependant être distingué, en particulier pour l'accueil des étrangers, compte tenu de l'importance des flux à traiter (sous réserve de la nécessaire réalisation des gains d'efficacité ainsi que l'obligation de ne pas remettre en cause la sécurité de la chaîne de contrôle).

Par ailleurs, **au regard des difficultés rencontrées depuis la mise en place du passeport biométrique (*Cf. supra*), votre rapporteure spéciale s'interroge sur l'opportunité qui aurait pu être saisie de confier la délivrance de ce titre d'identité non aux mairies volontaires, mais aux sous-préfectures.** Ce transfert aurait par ailleurs permis d'enrichir le contenu de la mission des sous-préfectures à l'ère de la RGPP.

3. Le rôle renouvelé du sous-préfet

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

L'efficacité recherchée suppose **une bonne 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....) ;

- **le sous-préfet et les directions départementales interministérielles (DDI), voire les directions régionales**, dans la conduite de projets de développement local par exemple. Cela peut 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 pôles 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. En effet, dans le prolongement de la réforme de 2004, qui permettait de donner au sous-préfet d'arrondissement des compétences interdépartementales, le décret précité du 16 février 2010 permet aux préfets de région de confier aux sous-préfets des missions d'intérêt régional, avec l'accord du préfet de département sous l'autorité duquel ils sont placés. Ils peuvent, à ce titre, bénéficier d'une délégation de signature du préfet de région.

Cette **réorganisation** des rapports relatifs entre les autorités de l'Etat accompagne nécessairement la REATE. A défaut, cela priverait les interlocuteurs de l'Etat d'un partenaire efficace et de proximité.

IV. LES CONDITIONS D'UNE RÉFORME RÉUSSIE SONT-ELLES RÉUNIES ?

Dans la mesure où les résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP dans les préfetures présentent pour l'heure un bilan très contrasté, il paraît nécessaire de s'interroger sur **la méthode adoptée et les buts fixés**. Pour qu'une réforme aboutisse, encore faut-il que la conduite du changement soit réussie et que les objectifs ciblés soient réalisables.

A. LES ENJEUX DE MANAGEMENT

1. Réussir la conduite du changement

Dans un contexte mouvant, caractérisé par des évolutions rapides et des transformations en profondeur du rôle, de la place et des missions des préfetures, **l'un des facteurs clefs de réussite du processus de changement réside assurément dans la capacité des personnels à s'adapter**. Cette faculté relève, pour une part, de l'inné, mais elle dépend aussi pour

beaucoup de l'acquis. Dès lors, la RGPP ne peut s'abstraire d'un accompagnement individuel et collectif dans la conduite du changement.

Cet accompagnement est d'autant plus impératif que le changement en lui-même représente **un important facteur de stress au travail**, et cela d'autant plus s'il se double de difficultés opérationnelles comme dans le cas de certaines politiques conduites sous l'égide de la RGPP dans les préfectures (le SIV notamment). Pour faire face à ce stress, il convient autant que possible de ne pas laisser livrés à eux-mêmes les agents, mais bien plutôt de les soutenir et de les aider. Ainsi, à la préfecture d'Ille-et-Vilaine a été mise en place **une cellule d'écoute et de soutien psychologique** aux fonctionnaires, cette cellule ayant été créée à l'occasion des problèmes rencontrés dans l'entrée en application du SIV en 2009.

Il convient de souligner que **des moyens importants** ont été mis en œuvre par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour parvenir à lever les freins et les résistances au changement. Cet effort conséquent a d'ailleurs été perçu comme tel par les agents des préfectures, en particulier l'encadrement.

Le parcours individualisé de formation (PARIF) constitue l'outil d'accompagnement individuel de la mobilité des personnels par la formation.

A la différence des formations de prise de poste, par ailleurs maintenues, le PARIF intervient pour **créer les conditions de réussite du changement de poste** par un renforcement préalable des compétences ultérieurement requises. Il est personnalisé, c'est-à-dire qu'il est adapté aux besoins de chaque agent en fonction des compétences déjà acquises et des perspectives d'évolution professionnelle.

Le dispositif repose sur **une démarche d'évaluation des compétences**, au début du parcours pour identifier la situation professionnelle de l'agent et ses besoins de formation, ainsi qu'à l'issue du parcours pour s'assurer que l'agent est en mesure de conduire cette mobilité fonctionnelle avec succès.

Dispositif national, le PARIF se déploie au plus près des personnes concernées avec **le concours de formateurs issus des préfectures**, qui dispensent les formations au niveau départemental ou régional. Il bénéficie d'un financement ministériel, délégué au niveau régional, en fonction des besoins résultant de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

Les modules de formation sont d'une durée volontairement courte (d'une demi-journée à quatre jours) afin que les agents puissent suivre le parcours **en alternance** avec l'exercice de leurs missions habituelles. Ils abordent les compétences suivantes : la connaissance de l'environnement professionnel, la communication orale, le cadre juridique et budgétaire, la bureautique, les écrits professionnels et l'organisation du travail.

Par ailleurs, **un accompagnement collectif du changement** est mis en place grâce à un soutien ministériel, pédagogique et financier, octroyé pour les actions de formation initiées localement en vue de soutenir la réorganisation de l'Etat local ou les évolutions structurelles au sein des préfectures.

Une cinquantaine de préfectures ont bénéficié de ce dispositif en 2009, après examen du cahier des charges de la formation par la sous-direction du recrutement et de la formation et la sous-direction de l'administration territoriale.

Les formations ont consisté soit en séminaires de réflexion et d'information soit en formations-actions. Elles ont visé principalement à :

- **renforcer la capacité de l'encadrement à accompagner le changement** (méthodologie de conduite de projet, maîtrise des aspects organisationnels et relationnels) ;

- développer une culture interministérielle.

Ce dispositif ministériel est **reconduit en 2010**.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est partie prenante à la démarche interministérielle initiée par la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE) et destinée aux cadres des DDI afin de favoriser, au travers de journées d'échanges, **l'émergence d'une culture commune**.

Enfin, le secrétariat général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, **en lien avec la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) et le cabinet Accenture**, a souhaité engager **un plan de transformation global et un plan de compétences « Lean »** sur les processus suivants : le droit des étrangers (séjour), le permis de conduire, le contrôle de légalité (budgétaire et conseil), la carte nationale d'identité et les passeports.

Dans ce cadre, un dispositif de formation est mis en œuvre pour **accompagner les préfectures**. Il vise à les rendre autonomes sur la réalisation de projets d'amélioration de processus par le développement de compétences « Lean ».

Ainsi, la fonction de « **correspondant Lean** » est en cours d'identification dans quarante préfectures. Ces correspondants bénéficieront d'un dispositif de formation articulé autour d'une formation de cinq jours aux principes généraux de « Lean » et de vingt heures de téléformation en visioconférence.

2. Relever le défi d'une gestion dynamique des ressources humaines

Dans un contexte de succession des réformes à un rythme très soutenu (passeport biométrique, SIV, redéfinition de la stratégie de contrôle de légalité, émergence des nouvelles DDI...), **le risque couru par le programme 307 « Administration territoriale » consiste à être orienté uniquement sur une gestion à court terme des effectifs**, sous contrainte des « mandats RGPP ».

Ce « court termisme » porte en lui la menace de **figer la gestion des ressources humaines (GRH)** au sein du programme, plutôt que de la dynamiser et de l'optimiser. A cet égard, le rapport précité de l'IGA souligne d'ailleurs que « *les redéploiements d'effectifs entre départements sont restés limités depuis la mise en œuvre de la démarche de régionalisation* ». Il précise que « *en 2009-2010, les effectifs redéployés entre les BOP représentaient 41,8 ETPT, soit seulement 5,1 % de la baisse du plafond d'emploi et 0,15 % du plafond d'emploi notifié pour 2010. Cette faiblesse des redéploiements réalisés par le [responsable de programme] RPROG reflète la focalisation persistante des dialogues de gestion RPROG-RBOP sur l'enjeu immédiat de la régulation budgétaire* ».

Un autre signe de cette gestion de court terme réside dans **le recours massif aux vacataires** en 2009. Ainsi, au cours du dernier exercice budgétaire, les vacataires ont représenté 384 ETPT (contre 243 ETPT en 2008, soit une hausse de 58 %). En particulier, au cours de l'automne 2009, les préfetures se sont vues dans l'obligation d'accroître très significativement leurs personnels temporaires pour faire face à la mise en route laborieuse du SIV (*Cf. supra*).

L'utilisation de cette variable d'ajustement trouve son origine dans **la difficulté pour les RBOP de parvenir à consommer tous les emplois prévus par le plafond d'emplois**. En effet, d'une part, le RBOP est fortement contraint par la maîtrise de la masse salariale. D'autre part, en 2009, les départs d'agents n'ont pas pu être compensés simultanément, les décisions de recrutement par concours ou à l'issue des commissions administratives paritaires (CAP) de mutation et détachement ne prenant effet qu'à compter du mois de septembre 2009.

Votre rapporteure spéciale souligne le risque de voir la RGPP induire une politique de GRH trop rigide, trop dépendante de la simple régulation budgétaire et finalement trop axée sur le court terme. Ce risque est d'autant plus paradoxal que la RGPP se fixe pourtant une perspective à moyen et long terme de modernisation de l'administration préfectorale.

3. Renforcer le contrôle de gestion

Une démarche aussi ambitieuse que la RGPP dans les préfectures ne peut qu'aller de paire avec un solide contrôle de gestion permettant un pilotage efficace par la performance. Or, c'est précisément l'inverse qui tend à se produire, **le contrôle de gestion enregistrant un affaiblissement préoccupant au sein du réseau des préfectures.**

Le rapport de l'IGA précité fait même part du « *désarroi visible des contrôleurs de gestion* ». Ces agents sont en effet confrontés à toute une série de difficultés de fond, entravant d'autant leur capacité à exercer leur mission dans de bonnes conditions. Il s'agit notamment du **manque de disponibilité, du fait du cumul de cette fonction avec d'autres responsabilités.**

Par ailleurs, **un taux de rotation élevé** dans ces fonctions, doublé du manque de formation des nouveaux arrivés, représente un autre frein conséquent.

Enfin, les contrôleurs de gestion souffrent d'un accès difficile aux informations détenues par les services gestionnaires, souvent du fait de leur **impossibilité à rentrer dans les applications ministérielles de gestion GIBUS**, « colonne vertébrale » du pilotage de la gestion des préfectures, et BGP (Budget globalisé des préfectures), qui permet d'élaborer le budget de fonctionnement des préfectures.

Pour votre rapporteure spéciale, il va de soi qu'un tel constat appelle un effort urgent de remobilisation des contrôleurs de gestion.

Une telle remobilisation passe notamment par **une réaffirmation de la légitimité du contrôleur de gestion**, *via* par exemple un rattachement au secrétaire général de la préfecture. Elle doit aussi s'accompagner d'une mise en réseau plus systématique et plus intensive des contrôleurs, afin de favoriser la diffusion des bonnes pratiques entre les départements.

B. LES RATÉS DE CHORUS

1. Les espérances placées dans ce progiciel de gestion

La réussite d'une réforme dépend désormais beaucoup, dans les administrations modernes, de la qualité du système d'information (SI) qui la sous-tend. Un SI performant, adapté aux besoins des utilisateurs et ne connaissant que peu de dysfonctionnements constitue un puissant levier de succès pour les initiatives engagées. En revanche, un SI lent, miné par les « bugs » et peu ergonomique contribue indubitablement à saper l'effort de modernisation et la volonté d'engagement des agents.

Le progiciel de gestion intégré CHORUS n'est pas concomitant de la RGPP, il l'a précédée. En tant que SI, il représente en effet la conséquence directe et logique du passage à la LOLF, en ce qu'elle a modifié les règles

budgétaires valables pour toutes les administrations. Pour autant, CHORUS participe au mouvement d'ensemble de réforme de l'administration préfectorale. Il en façonne l'environnement du point de vue informatique et budgétaire.

En 2006, dans son rapport d'information « Dépenses de fonctionnement des préfectures : une nouvelle donne grâce à la LOLF, des marges de manoeuvre pour la réforme de l'Etat », votre rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », alors Henri de Raincourt, soulignait que « **les défaillances actuelles des systèmes d'information comportent de graves conséquences sur le mode de gestion des préfectures.** Outre qu'elles sont à l'origine d'un alourdissement supplémentaire de la procédure, elles pourraient, à terme et par effet d'amalgame, miner l'adhésion des personnels à la LOLF dans son ensemble »¹.

Pour ces raisons, votre rapporteur spécial estimait que **le projet CHORUS représentait un enjeu particulièrement fort pour les préfectures.** Intégrant l'ensemble des acteurs de la comptabilité et de la dépense de l'Etat et prenant en compte toutes les nouvelles contraintes de la LOLF, il en était attendu une impulsion décisive pour la modernisation de l'information comptable et financière au sein des services de l'Etat.

Dans cette perspective, et comme il l'avait déjà fait au début des années 2000 en matière d'expérimentation de la globalisation des crédits, le ministère de l'intérieur avait à nouveau souhaité être en première ligne, avec les préfectures, dans le chantier de l'élaboration et de la mise en oeuvre de ce projet. Ainsi a-t-il été « **pilote** » sur **CHORUS**.

Votre rapporteur spécial, Henri de Raincourt, avait d'ailleurs salué cette initiative pour **les retombées très positives sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des préfectures et la mobilisation des équipes qu'on pouvait en espérer.**

2. Une mise en route très difficile

Le moins que l'on puisse dire est que **les espoirs placés dans CHORUS ne se sont pas, pour l'instant, concrétisés.** Alors que l'implantation du progiciel a pris du retard dans l'ensemble des administrations d'Etat et ne devrait probablement pas aboutir avant 2012, les préfectures pâtissent aujourd'hui grandement de ces dysfonctionnements.

Ce progiciel est en effet à l'origine d'**une dégradation notable des délais de paiement des fournisseurs des préfectures.** A titre d'exemple, les délais moyens pour la préfecture de la Creuse sont ainsi passés de quatre jours à trente jours. Encore serait-il certainement possible de découvrir dans quelques préfectures des performances plus médiocres encore...

¹ Sénat, rapport d'information n° 24 (2006-2007).

Cette dégradation des délais de paiement **pénalise triplement le bon fonctionnement des préfetures**. Tout d'abord, elle empêche un suivi satisfaisant du circuit de la dépense. Ensuite, elle handicape lourdement les fournisseurs de l'administration préfectorale, dont certains peuvent se retrouver en situation de quasi cessation de paiement du fait du non règlement des dettes de l'Etat. A cet égard, votre rapporteure spéciale estime utile de rappeler que la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, dite loi « LME », impose aux entreprises de régler leurs fournisseurs dans les quarante-cinq jours. Enfin, l'incapacité à régler dans des délais raisonnables les prestataires induit un sentiment de culpabilité chez nombre de fonctionnaires, soucieux de contribuer à l'image d'un Etat exemplaire.

Les difficultés résultant des dysfonctionnements actuels de CHORUS impactent indirectement la bonne mise en œuvre de la RGPP dans les préfetures, en ce qu'elles peuvent créer au sein des services un certain climat de défiance à l'égard du changement. Elles contribuent en effet à saper la confiance des équipes dans le processus de modernisation des préfetures dans son ensemble. De manière plus directe, ces difficultés ont pour effet de brouiller la bonne lecture de la trajectoire budgétaire des services, avec pour conséquence un management rendu moins cohérent.

C. LES INCERTITUDES QUANT À L'AVENIR

1. La difficulté de mettre en œuvre la troisième étape de la RGPP en 2011

Ainsi que votre rapporteure spéciale l'a rappelé *supra*, la RGPP se décline sur une période de trois ans, de 2009 à 2011. Cette programmation triennale se traduit notamment par **trois vagues successives de suppressions d'emplois** : 672 ETPT en 2009, 736 ETPT en 2010 et 699 ETPT en 2011. Au total, ce sont donc 2 107 ETPT qui auront disparu dans les préfetures, d'après les prévisions, à la fin de l'année 2011.

Dans le déroulement concret de cette programmation, on observe **une gradation dans la faculté des préfetures à absorber ces suppressions d'emplois**.

La première étape, en 2009, a été la plupart du temps franchie sans drames. En revanche, les opinions recueillies par votre rapporteure spéciale de la part des agents des préfetures s'agissant de la deuxième vague posent beaucoup plus de questions.

Certes, **toutes les préfetures ne se retrouvaient pas sur la même ligne de départ au commencement de la RGPP**. Certaines disposaient de marges de manœuvre et de gains de productivité potentiels plus importants que d'autres. Il faut voir là notamment l'effet de l'histoire de chaque département et de chaque région, ainsi que la place du représentant de l'Etat qui s'y

rattache. De même, les évolutions démographiques sur longue période ne sont pas restées sans conséquence sur l'adéquation des moyens humains préfectoraux à la population administrée. Enfin, la taille plus ou moins importante des effectifs des préfectures induit des effets de seuil plus ou moins marqués : il est plus difficile de faire face à une absence ou à une suppression de poste dans une petite préfecture comme celle de la Creuse que dans une grande comme celle des Bouches-du-Rhône.

Cependant, après une première série de suppressions d'emplois en 2009, il se dégage une certaine égalisation des moyens entre les préfectures (les écarts de dotation en emplois s'amenuisent) et une disparition mécanique de marges de manœuvre utilisées en 2009. Au total, **la grande majorité des préfectures connaît des problèmes pour mettre en œuvre les nouvelles réductions d'emplois en 2010.**

Plus encore, **la troisième vague de suppressions d'emplois, en 2011, se profile d'ores et déjà comme la plus pénible et la moins viable.** Pour les mêmes raisons à l'œuvre en 2010, mais qui vont se répéter en 2011 tout en se durcissant, les préfectures auront un grand mal à remplir les contraintes qui s'imposent à elles en application des « mandats RGPP ».

Votre rapporteure spéciale s'interroge d'ailleurs sur la nécessité et la pertinence de poursuivre un processus de régulation budgétaire qui court le risque de réduire à l'asphyxie la représentation de l'Etat sur les territoires.

Encore faut-il naturellement chercher à comprendre les origines de ces difficultés. En réalité, **la RGPP s'est fondée sur un « pari » : les nouveaux projets qu'elle portait devaient permettre de dégager des gains de productivité suffisants pour couvrir les suppressions d'emplois envisagées.**

Ce « pari » très théorique se heurte aujourd'hui à la pratique au quotidien dans les préfectures : **les nouveaux projets constitutifs de la démarche RGPP n'ont pas permis de réaliser suffisamment d'économies d'emplois.** Certaines économies demeurent jusqu'à présent trop faibles au regard des espérances d'origine, comme par exemple dans le cas des mutualisations de fonctions support (*Cf. supra*). Certains projets tardent à permettre des réductions d'effectifs, quand ils ne sont pas à l'origine d'une charge de travail supplémentaire, comme dans le cas du SIV en particulier.

Dans ces conditions, la poursuite de la RGPP en 2011 met en péril à la fois **la qualité du service public**, dont sont responsables les préfectures, et l'adhésion à venir des agents à tout nouveau mouvement de modernisation de cette administration de mission. Votre rapporteure spéciale a d'ailleurs relevé, de la part de ses interlocuteurs et tout au long de sa mission, des expressions particulièrement imagées pour rendre compte de cette réalité : « *on est arrivé à l'os* » ou encore « *on fait tourner un moteur sans huile* », par exemple.

2. Vers une réelle déconcentration ou vers une recentralisation déguisée ?

Au-delà de ces difficultés de mise en œuvre, la RGPP dans les préfetures s'accompagne d'un doute diffus au sein des personnels de ces services déconcentrés de l'Etat. Ce doute touche aux **finalités mêmes du mouvement de réforme** que connaissent les préfetures depuis l'entrée en vigueur de la LOLF.

L'évolution actuellement impulsée vise-t-elle à une nouvelle étape souhaitable dans le sens d'une plus forte déconcentration ? Ou, au contraire, conduit-elle mécaniquement vers **une recentralisation des pouvoirs de décisions et des moyens d'action** ? Si la question se pose aujourd'hui dans l'esprit de nombre d'agents, certains éléments peuvent paraître accréditer les doutes et les craintes, parfois évoquées à demi-mot.

Ainsi, alors que les redéploiements d'effectifs sont jusqu'à présent restés relativement limités entre les préfetures de départements depuis la mise en application de la démarche de régionalisation des BOP (*Cf. supra*), le rapport précité de l'IGA apporte une nuance s'agissant des **préfetures de région**. Il observe en effet qu' « *une stratégie de redéploiement au profit des préfetures chefs-lieux de région, portant sur des effectifs modestes, se dessine. Ces dernières bénéficiaient, dès 2009, d'une régulation positive de 24 ETPT par rapport aux taux pivots régionaux, ce qui représentait 29 % des effectifs redéployés* ». Il ajoute qu' « *il est vrai que la montée en charge du niveau régional et l'efficacité généralement plus élevée des services de la préfecture chef-lieu de région, incitent à adopter une telle stratégie* ».

Une tendance à la concentration des moyens au sein des préfetures de région semble donc s'amorcer, même si le diagnostic demande encore à être confirmé dans le temps. Cette première tendance pourrait par ailleurs se doubler d'une seconde, en faveur de **l'administration centrale** cette fois-ci.

Nonobstant les difficultés techniques auxquelles est confronté **CHORUS** (*Cf. supra*), ce progiciel est également assez souvent ressenti par les services gestionnaires comme un facteur de complexité supplémentaire et, surtout, de dépossession des marges de manœuvre dont ils pouvaient disposer auparavant. Ce transfert de compétence jouerait alors, selon cette perception, au détriment des services déconcentrés en préfecture et au profit de l'administration centrale, en particulier de « Bercy ».

Plus largement encore, **le malaise en préfecture est aujourd'hui accentué par le sentiment que, pour l'instant, seuls les services déconcentrés ont été concernés par la RGPP**. Les agents des préfetures ont ainsi la désagréable impression d'avoir dû fournir des efforts de modernisation et de productivité auxquels n'a pas été soumise l'administration centrale. Pour souligner ce décalage entre l'administration préfectorale et l'administration centrale au regard des contraintes induites par la RGPP, l'un des interlocuteurs

de votre rapporteure spéciale n'a d'ailleurs pas hésité à parler « *d'alouette et de cheval* ».

De là, surgit assez spontanément l'idée selon laquelle **la prochaine étape de la RGPP devrait moins porter sur les préfetures que solliciter les administrations centrales.**

Sur ce dernier point, **votre rapporteure spéciale estime pour sa part qu'une remise à niveau serait en effet souhaitable** pour éviter le creusement d'un décalage nuisible au bon fonctionnement d'ensemble de l'administration préfectorale. **Cette nouvelle étape devrait en particulier prendre soin de respecter les équilibres actuels en matière de répartition des compétences et des moyens, afin d'éviter une reconcentration des pouvoirs ne correspondant pas aux attentes des territoires.**

CONCLUSION

A **mi-chemin de la période 2009-2011**, il n'est pas trop tôt pour commencer à tirer de premiers bilans de la mise en œuvre de la RGPP dans les préfetures, ni trop tard pour tirer un signal d'alarme.

Au sein des préfetures, la RGPP a permis de mettre l'accent sur un certain nombre de projets d'envergure (le passage au passeport biométrique, le nouveau SIV...) en leur offrant **une cohérence d'ensemble**. Elle a ainsi fortement contribué à la mobilisation des équipes, en donnant un sens à la réforme.

Pour autant, **le pari de la RGPP paraît en passe d'être perdu**. En quoi consistait donc ce pari ? Il s'agissait de réaliser des gains de productivité grâce à une organisation plus performante des services et à un recours accru aux nouvelles technologies. Ces gains de productivité « gageaient » les réductions de postes annoncées, sans dégradation ni des conditions de travail pour les agents, ni de la qualité du service public rendu à l'utilisateur.

A mi-chemin de la programmation triennale de la RGPP, il semble bien que l'espérance d'une amélioration de la productivité soit déçue. Ce constat n'est pas sans conséquence sur **les effets à attendre de la troisième vague des suppressions d'emplois, en 2011, dans les préfetures**. Cette mesure, si elle était rigoureusement appliquée, pourrait entamer gravement le potentiel des préfetures, avec le risque d'une détérioration sérieuse du service public.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteure spéciale estime à tout le moins nécessaire de faire **une pause** dans le processus de suppression des effectifs au sein du programme 307 « Administration territoriale ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 octobre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans les préfetures.

M. Jean Arthuis, président. – Nous allons entendre Mme Michèle André, rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », sur l'application de la RGPP dans les préfetures.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. - La RGPP s'applique à toutes les missions budgétaires depuis la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques, en particulier à la mission dont je rapporte les crédits.

Dans les préfetures, la RGPP vise trois dimensions stratégiques de l'activité de ces services déconcentrés de l'Etat : la délivrance des titres d'identité, le contrôle de légalité et la gestion des fonctions support.

Par définition, cette politique touche l'ensemble des agents des préfetures, mais elle concerne plus spécifiquement environ 18 000 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT). Dans ces métiers, elle prévoit la suppression de 2 107 ETPT entre 2009 et 2011, c'est-à-dire 11,7 % des effectifs directement concernés par les « mandats RGPP ».

Des économies budgétaires sont recherchées parallèlement à cet objectif de réduction des emplois. La suppression des 2 107 emplois représente une économie de 104 millions d'euros en dépenses de personnel et 18 millions d'économies de fonctionnement sont attendus sur trois ans. Aucun gain n'est cependant espéré dans le domaine de l'investissement. Au total, la RGPP permettrait ainsi une économie de 122 millions sur trois ans.

Son rythme de mise en œuvre prévoit un étalement des suppressions d'ETPT sur la période 2009-2011, avec toutefois une accélération du processus entre la première étape (en 2009) et les deux étapes suivantes (en 2010 et 2011). Selon les informations communiquées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 740 ETPT ont effectivement été supprimés en 2009. L'effort doit se poursuivre en 2010 et en 2011. Au total, les fonctions support devraient perdre 1 011 ETPT, l'activité de délivrance de titres 626 ETPT et le contrôle de légalité 470 ETPT.

Comment ce schéma d'ensemble s'applique-t-il concrètement dans les préfetures ? Et quel est l'impact de cette réforme pour les usagers et les personnels ?

Les résultats à ce jour sont décevants, et même préoccupants.

Si le passage au passeport biométrique a été réussi au 28 juin 2009, conformément aux engagements européens de la France, l'utilisateur a dû attendre plus longtemps pour la délivrance de son passeport. Du fait de la saisonnalité de cette activité, l'été 2009 a représenté une période particulièrement critique avec des délais supérieurs à un mois dans certains départements. Les problèmes informatiques liés au nouveau système de délivrance des passeports biométriques ont ainsi fortement pesé sur les demandeurs souhaitant voyager à l'étranger.

Les espoirs de gains de productivité attendus de ce nouveau système de délivrance ont été déçus. Le récent rapport, présenté par la Cour des comptes à votre commission, sur le prix du passeport biométrique met en évidence un accroissement des charges de personnel portant sur chaque dossier de passeport.

Le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV) rencontre également des problèmes. Fondé sur un partenariat avec les professionnels de l'automobile, il vise à simplifier les démarches administratives de l'utilisateur lors de la délivrance des cartes grises. Cependant, les propriétaires de véhicule sont très loin de passer toujours par un professionnel de l'automobile pour l'immatriculation : c'est le cas pour 90 % des véhicules neufs, mais seulement 20 % des véhicules d'occasion. Le réflexe d'un particulier achetant un véhicule d'occasion à un autre particulier demeurera encore longtemps de se tourner vers la préfecture. Le passage au SIV a fortement augmenté le délai de traitement des demandes, principalement du fait de difficultés informatiques : on serait passé de 25-30 minutes, à 40 minutes par dossier. Enfin, un coût supplémentaire de transaction est apparu, car la plupart des professionnels font payer leurs prestations d'immatriculation. On peut donc s'interroger sur cette logique consistant à faire financer, par l'utilisateur et au profit d'acteurs privés, d'incertains gains de productivité dans la sphère publique. Devant la préfecture des Alpes-Maritimes, il m'a même été donné d'observer un professionnel qui « rabattait » des usagers découragés par les temps d'attente au guichet et qui leur proposait ses services, plus rapides mais payants !

En matière de contrôle de légalité, la nouvelle stratégie s'appuie sur une concentration des moyens en préfecture. Le sous-préfet conserve un rôle de conseil auprès des élus locaux, mais la RGPP lui fait perdre des cadres A et son activité de conseil va pâtir du fait que l'expertise sera désormais concentrée à l'échelon de la préfecture.

La RGPP s'accompagne d'un recentrage du contrôle sur les actes les plus sensibles et à fort enjeu, tels que l'urbanisme, l'environnement, la commande publique ou les actes budgétaires. Ce recentrage pose la question du « rétrécissement » du périmètre du contrôle de légalité. La diminution du champ prioritaire de ce contrôle ne doit pas se traduire par de l'insécurité juridique, elle-même à l'origine d'un coût social élevé. Juste après la tempête Xynthia, nous avons constaté une certaine fièvre dans les services, pour s'assurer que les permis de construire délivrés étaient conformes à la loi...

L'impact de la RGPP sur les fonctions support paraît relativement modeste à ce jour. Les préfetures se sont engagées sur la voie de la mutualisation, mais dans un nombre de secteurs relativement restreint. Plus du tiers porte sur les standards téléphoniques, 31,6 % concernent la gestion des ressources humaines, et 10,5 % touchent la fonction achat. La distance rend plus difficile la mise en commun des moyens et il faut articuler les mutualisations régionales entre les préfetures avec des mutualisations interministérielles. Enfin, l'inquiétude des préfetures des départements face à l'affirmation grandissante du rôle pivot des préfetures de région n'est pas sans conséquence sur le nombre limité de mutualisation, que ce frein soit explicité ou pas.

Un récent rapport de l'Inspection générale de l'administration met en lumière les gains très limités de ces mutualisations. Il chiffre notamment à 65 ETPT les économies en emplois réalisées, soit une moyenne de 2,03 ETPT par mutualisation. Ces faibles gains ne permettront pas de couvrir les suppressions d'emplois prévues, pas plus que l'externalisation de certaines tâches n'y remédiera de manière satisfaisante. Ainsi, par exemple, l'externalisation de l'entretien des bâtiments préfectoraux se traduit bien souvent par une perte de qualité dans le service rendu, à un coût qui par ailleurs ne diminue pas.

A ces difficultés de mise en œuvre des principaux axes de la RGPP dans les préfetures s'ajoute un environnement informatique défaillant. Le progiciel de gestion intégré CHORUS connaît ainsi une mise en route très difficile, qui pénalise les préfetures dans leur recherche d'efficacité et de gain de productivité. En concentrant une part importante des actes budgétaires à la préfeture de région, CHORUS contribue à déresponsabiliser les agents en préfeture, qui perdent les outils nécessaires à une bonne vision de leur gestion.

Ces difficultés peuvent créer au sein des services un climat de défiance à l'égard du changement. Elles contribuent à saper la confiance des équipes dans le processus de modernisation et à brouiller la bonne lecture de la trajectoire budgétaire des services, avec pour conséquence un management rendu moins cohérent.

Le pari de la RGPP paraît en passe d'être perdu dans les préfetures. En quoi consistait-il ? Il s'agissait de réaliser des gains de productivité grâce à une organisation plus performante des services et à un recours accru aux nouvelles technologies. Ces gains de productivité « gageaient » les réductions de postes annoncées, sans dégradation des conditions de travail pour les agents, ni de la qualité du service public rendu à l'utilisateur. A mi-chemin de la programmation triennale de la RGPP, il semble bien que l'espérance d'une amélioration de la productivité soit déçue.

Comme nombre de mes interlocuteurs, à tous les niveaux de la hiérarchie, me l'ont rapporté : « *on est arrivé à l'os* », « *on fait tourner un moteur sans huile* ». Les préfetures ont absorbé, avec toutefois une difficulté

croissante, les suppressions drastiques d'effectifs en 2009 et en 2010. Mais l'année 2011 pourrait bien être l'année de trop : une pause paraît devoir s'imposer. Il y va de la mise en péril de la qualité du service public dans les préfectures.

M. Jean Arthuis, président. – Voilà des propos qui ont l'allure d'un signal d'alarme.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Absolument !

M. Jean Arthuis, président. – Peut-être le débat budgétaire sera-t-il l'occasion de demander au ministre si les préfectures sont appelées à disparaître pour devenir des sous-préfectures régionales...

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Il faudra surtout interroger le ministre du budget. J'ai visité un certain nombre de préfectures en région et en département. La quasi-totalité des personnes rencontrées m'ont dit la difficulté de remplir un service public, déjà dégradé, avec des vacataires et un outil informatique défaillant. Pour traiter les dossiers en attente - notamment de cartes grises - certaines préfectures sont obligées de fermer leurs guichets la moitié de la journée, ou de rattraper le retard le samedi, ou bien encore de multiplier les séances de « calinothérapie » pour leur personnel. CHORUS est encore un problème. Les agents sont dévoués, ils ont un grand sens du service public mais ils s'interrogent. Une préfecture a même mis en place une cellule « Souffrance au travail ».

M. Jean Arthuis, président. – Je suis parfois exaspéré par certaines formules syndicales qui frisent la bêtise.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Cette initiative n'émane pas de syndicalistes mais d'un Secrétaire général de préfecture...

M. François Marc. – L'outil informatique est défaillant. D'accord, mais a-t-on fait tous les efforts nécessaires pour former correctement le personnel ?

Le ministre de la fonction publique lui-même a appelé l'attention sur le retard de la France en matière de télétravail. Les préfectures ne devraient-elles pas le développer, dans la mesure où c'est un outil bien perçu, mobilisateur et qui concourt au bien-être au travail ?

M. Denis Badré. – J'avais retiré de ma visite à la préfecture du Pas-de-Calais une impression plutôt optimiste. Cela tient-il à un volontarisme particulier du préfet de ce département ? Madame André, avez-vous pu y aller et y avez-vous constaté une évolution ? Autrement dit, faut-il désespérer ?

Mme Nicole Bricq. – Michèle André a constaté le résultat de la confrontation des préfectures avec deux procédures administratives verticales – dont le Parlement est exclu -, à savoir la RGPP et la réorganisation de l'administration territoriale...

M. François Fortassin. – Ce rapport est alarmant mais comment s'étonner ? On est passé d'une culture du service public – qui comportait

quelques travers mais où dominait l'humanisme – à une culture de la performance appliquée par des gens désabusés. Les préfets passent leur temps à prendre les pouvoirs de leurs subalternes tandis qu'ils sont eux-mêmes complètement coiffés par le préfet de région, si bien qu'ils ne songent plus qu'à ne pas exercer cette fonction plus longtemps. Dès lors, qu'on ne s'étonne pas des résultats de la RGPP.

M. Jean Arthuis, président. – La vraie question, c'est notre vision des sous-préfectures. On n'y a pas répondu. Doit-on les maintenir ? Les sous-préfets viennent maintenant travailler tous les jours à la préfecture. Et quel sera demain le rôle des préfectures par rapport aux préfectures de région ? Beaucoup de services extérieurs de l'Etat sont désormais constitués au niveau régional.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Le préfet du Pas-de-Calais est comme tous les autres, qui font le maximum. De même, j'ai trouvé chez tous les secrétaires généraux la volonté d'organiser leurs services de guichet – dont ils disent qu'ils ne veulent plus – et d'employer au mieux leur personnel en leur donnant les formations adéquates. Pour les cartes grises ou le contrôle de légalité, il n'y a pas de problème de formation. Le problème réside plutôt dans un matériel qui n'est pas facile à manipuler, un outil informatique défaillant et rebelle qui efface tout dès la première erreur, qui bogue sans arrêt, qui oblige à saisir des séries de 13 à 14 chiffres sans séparation : j'ai vu une personne travailler avec une loupe sur son écran d'ordinateur ! La situation s'est améliorée depuis, mais cela avait contribué à allonger les files d'attente. Si bien qu'on a vu arriver les réseaux de garagistes proposant de payer - jusqu'à 150 euros - pour aller plus vite. Il faut être attentif à ne pas laisser passer la délivrance des titres de circulation dans des circuits incontrôlables.

Le personnel des préfectures est donc motivé et il a apprécié que le Parlement s'occupe de son sort. Il est vrai que ce ministère est difficile à gérer, car il comprend « l'alouette de l'administration préfectorale et le cheval du sécuritaire ». Les préfets, eux, ont fait le maximum pour leur personnel de guichet – fonctionnaires de catégorie C – et ils ont fait appel à des vacataires pour absorber le trop plein de demandes.

La question du télétravail n'a jamais été évoquée dans aucune de mes visites.

Oui, monsieur Fortassin, on veut maintenant de la performance. Mais les agents sont performants et j'ai vu des syndicats motivés, même lorsqu'ils voient fondre les effectifs. Lorsque cinquante personnes attendent devant un guichet, la pression est forte sur le personnel.

M. Jean Arthuis, président. – Les préfets disposent-ils d'un indicateur qui mesure le délai entre une demande et sa satisfaction ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Ils ont ces mesures mais, lorsque les guichets sont saturés, le travail « d'arrière-guichet » ne se fait plus.

La réorganisation administrative se fait par regroupement dans deux ou trois nouvelles directions selon les départements : celle de la population, celle des territoires et celle de la cohésion sociale. Certaines deviennent très importantes. On constate une grande inquiétude chez les agents de la direction de la cohésion sociale, qui regroupe le logement social, l'ex-direction départementale de l'action sociale et de la solidarité (DDASS) mais sans les médecins, la jeunesse et les sports ainsi que les droits des femmes. Il y a eu des mouvements immobiliers, mais on a du mal à rassembler les gros services.

Certaines sous-préfectures donnent encore l'illusion d'opérer un contrôle, mais leurs dossiers sont transférés au niveau préfectoral. J'ai constaté le pouvoir que sont en train de prendre les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR). C'est là qu'on va absorber les salariés performants. Par ailleurs, on trouve dans les directions des « technocrates » qui oublient l'existence des élus.

Sans vouloir noircir le tableau, je me vois donc obligée de dire au ministre qu'une pause s'impose avant de passer à la troisième tranche de suppressions de postes sur ces missions là.

M. Jean Arthuis, président. – Certes, mais nous devons aussi respecter l'impératif de réduction de la dépense publique et de retour à l'équilibre des comptes publics.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – La RGPP ne doit pas contribuer à la dégénérescence du service public.

M. Jean Arthuis, président. – Peut-être pourrait-on revoir le titre de votre rapport ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Ma proposition était : « La RGPP dans les préfectures ou la mise en péril de la qualité du service public ».

M. Jean Arthuis, président. – Il ne faudrait pas que cela donne argument à ceux qui ne veulent rien changer. Dans certains départements, cela marche bien. Par ailleurs, je n'ai pas l'impression que l'administration centrale se dégarnisse beaucoup. Il faudrait un meilleur équilibre entre son sort et celui du terrain, où les services sont « arrivés à l'os ».

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – J'évoque précisément cette question dans mon rapport.

A l'issue de ce débat, la commission des finances donne acte à Mme Michèle André, rapporteure spéciale, de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales :

- M. Henri-Michel Comet, secrétaire général ;
- M. Christophe Mirmand, directeur de la modernisation de l'administration territoriale.

Région Auvergne

- Préfecture de région – Préfecture du Puy-de-Dôme

- M. Jean-Bernard Bobin, secrétaire général ;
- Mme Maryline Gayet, directrice des ressources humaines et de la mutualisation interministérielle ;
- M. Olivier Martin, directeur des collectivités territoriales et de l'environnement ;
- M. Fabien Masson, directeur de la réglementation ;
- M. Xavier Roulet et Mme Delphine Goulabert, bureau de la délivrance des titres et de l'automobile.

Région Bretagne

- Préfecture de région – Préfecture d'Ille-et-Vilaine

- M. Michel Cadot, préfet de région ;
- M. Franck-Olivier Lachaud, secrétaire général ;
- M. Bernard Mariotto, directeur des relations avec les collectivités territoriales ;
- M. Jean Chevalier, directeur de la réglementation et des libertés publiques ;
- Mme Isabelle Gravière-Troadec, SGAR, et Mme Catherine Méric, directrice du SGAR ;
- M. Christian Caradec, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;

- Mme Françoise Noars, directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;
- M. Jean Cézard, directeur départemental des territoires et de la mer ;
- M. Thomas Berthe, directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations ;
- Mme Françoise Kieffer, déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité, présidente de l'association des délégués régionaux aux droits des femmes et à l'égalité ;
- Melle Marie-Hélène Duré, représentante syndicale (FO).

- Préfecture des Côtes d'Armor

- M. Jean-Louis Fargeas, préfet ;
- M. Philippe de Gestas-Lesperoux, secrétaire général ;
- Mme Magalie Sellès, sous-préfète (Dinan) ;
- Mme Sylvie Prioleaud, directrice des ressources humaines et de la logistique, ainsi que Mmes Virginie Leven et Delphine Gérard (direction des ressources humaines et de la logistique) ;
- M. Philippe Buguellou, directeur de la réglementation et des libertés publiques, ainsi que M. Gilles Robert et Mme Edith Douard (direction de la réglementation et des libertés publiques) ;
- M. Eric Thibault, directeur des relations avec les collectivités territoriales.

Région Ile-de-France

- Préfecture de région – Préfecture de Paris

- M. Daniel Canepa, préfet de région ;
- M. Laurent Fiscus, préfet, SGAR ;
- M. Jean-Pierre Sivignon, chargé de mission RGPP ;
- M. Vasilije Kujacic, chargé de mission « fonds européens » ;
- Mme Marie-José Cigan, directrice des services administratifs ;
- M. Philippe Ertle, directeur de la plateforme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines ;
- M. Marc Vernhes, directeur de l'administration ;

- Mme Armelle Daam, chef du bureau des affaires juridiques.

- Préfecture de police de Paris

- M. Michel Gaudin, préfet de police ;
- M. Jacques Quastana, directeur de la police générale ;
- M. Pierre Bully, sous-directeur de la citoyenneté et des libertés publiques.

- Préfecture de Seine-et-Marne

- Mme Colette Desprez, secrétaire générale ;
- Mme Catherine Acacio, directrice de la citoyenneté et de la réglementation ;
- Mme Catherine Bonneau, chef du bureau de la nationalité et M. Olivier Sibillaud, adjoint au chef du bureau ;
- M. Olivier Benoist, directeur des relations avec les collectivités territoriales ;
- Mme Karine Sabate-Dumonteil, chef du bureau conseil aux collectivités et contrôle de légalité ;
- M. Alain Alcaraz, directeur des ressources humaines et des moyens ;
- Mme Josiane Eichstadt, chef du bureau de la gestion budgétaire.

Région Limousin

- Préfecture de la Creuse

- M. Franck-Philippe Georgin, secrétaire général ;
- M. Pierre Médoc, directeur des ressources humaines et des moyens ;
- M. Marcel Moreau, chef du bureau des ressources humaines et des moyens.
- Mme Marie-Thérèse Lamy, contrôleur de gestion et responsable qualité.

Région Nord-Pas-de-Calais (séminaire de la commission des finances)

- Préfecture du Pas-de-Calais

- M. Pierre de Bousquet de Florian, préfet ;
- M. Raymond Le Deun, secrétaire général ;
- M. Michel Stoumboff, directeur départemental des territoires et de la mer ;
- Mme Anne-Lorette Geerts, directrice départementale de la protection des populations ;
- M. Serge Szarzynski, directeur départemental de la cohésion sociale.

Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

- Mairie de Marseille

- M. Daniel Sperling, adjoint au maire de Marseille, délégué au Plan « Mieux vivre ensemble » - Civisme - Accès à internet pour tous - Bureaux municipaux de proximité - Etat civil - Allô Mairie.

- Préfecture de région - Préfecture des Bouches-du-Rhône

- M. Jean-Paul Celet, secrétaire général ;
- M. Christophe Reynaud, secrétaire général adjoint ;
- Mme Denise Cabart, directrice de la réglementation et des libertés publiques ;
- M. Louis Vialtel, directeur du service de l'immigration et de l'intégration ;
- M. Gilles Barsacq, SGAR ;
- M. Jean-Philippe Dargent, responsable de la plateforme régionale interministérielle d'appui à la gestion des ressources humaines ;
- Mme Françoise Rastit, déléguée régionale aux droits des femmes ;
- Mme Marie-José Dupuy (FO).

- Préfecture des Alpes-Maritimes

- M. Francis Lamy, préfet ;
- M. Benoît Brocart, secrétaire général ;
- M. Christophe Fasille, secrétaire général adjoint,
- M. Pascal Marcot, directeur de la réglementation et des libertés publiques ;
- M. Daniel Faccenda, secrétaire général de la sous-préfecture de Grasse ;
- M. Michel Cartier, directeur du secrétariat général aux affaires départementales (SGAD) ;
- M. Christophe Marot, sous-préfet de Nice-Montagne ;
- Mme Martine Bernardini, secrétaire générale de la sous-préfecture de Nice-Montagne ;
- Direction des ressources et de la modernisation : Mme Elisabeth Mattei (responsable du pôle ressources humaines et financières), Mme Michèle Delassus-Doniol (responsable du pôle informatique et logistique), Melle Sophie Vesin (chef de bureau du contrôle de gestion et de la qualité), Mme Huguette Balleraud (chef de bureau du budget) et M. Jullian Arbey (responsable de la plateforme Chorus) ;
- M. Patrice de Laurens et Mme Armelle Roudaut Lafon, adjoints au directeur départemental des territoires et de la mer ;
- M. Jean-Denis François, adjoint au directeur départemental de la cohésion sociale ;
- M. Bernard Musso, directeur départemental de la protection de la population ;
- MM. Pierre-Jean Blazy, directeur des relations avec les collectivités locales et Cyril Germain (adjoint) ;
- Mme Annie Flotte et M. Victor Koskas (CFDT) ;
- Mmes Françoise Madery et Francine Proal (FO).

ANNEXE 2

**NOTE STRATÉGIQUE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES (27 FÉVRIER 2009)**



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Secrétariat général

Paris, le **27 FEV. 2009**

DIRECTION DE LA MODERNISATION
ET DE L'ACTION TERRITORIALE

Sous-direction de l'administration territoriale
Bureau de l'organisation et des missions de
l'administration territoriale

DIRECTION DES RESSOURCES
HUMAINES

Sous-direction des personnels
Bureau des affaires générales, des études
et des statuts

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des
collectivités territoriales

à

Madame et Messieurs les préfets de région

Mesdames et Messieurs les préfets de
département

000192

Objet : Mise en œuvre des mesures RGPP Intérieur

PJ : - Une note d'orientation stratégique
- Annexes

Les mesures retenues dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) pour le ministère de l'Intérieur ont des conséquences précises sur l'évolution des emplois des préfetures affectés aux missions concernées par ces mandats de réforme.

Cet impact se traduit dans le budget triennal du programme « administration territoriale » (programme 108) pour les années 2009-2011 par un objectif de suppression de 2 100 emplois répartis de façon sensiblement équivalente sur les trois années. Ces réductions d'effectifs visent les chantiers RGPP Intérieur identifiés à fort enjeu par le comité de suivi RGPP et concrétisés par un mandat de réforme, c'est-à-dire le contrôle de légalité, la modernisation de la délivrance des titres, et l'amélioration de la performance des fonctions-support et logistiques.

Des cibles de réduction d'effectifs ont ainsi été définies au plan national, à l'échelle du programme et pour chaque chantier.

Il vous revient aujourd'hui de décliner ces objectifs à l'échelle des BOP et des UO, le préfet de région étant chargé, en sa qualité de responsable de BOP, de piloter le dispositif, en s'assurant de la cohérence des propositions départementales au sein de chaque région.

.../...

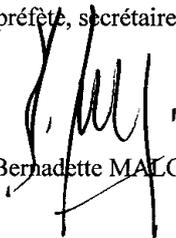
Un plan de transformation des ressources humaines a été élaboré par mes services pour mettre en adéquation l'allocation des effectifs et les missions renouvelées. Il a été décliné pour chaque département. Ce document, ainsi que les cibles de référence de réduction d'effectifs par mission, que vous trouverez en annexes, donnent des indications méthodologiques destinées à vous permettre de définir vos schémas locaux d'emplois sur 3 ans.

Tel est l'objet de la note d'orientation stratégique jointe à la présente instruction.

Cette note ne préjuge pas des mesures d'application qui seront prises pour mettre en œuvre la réorganisation de l'administration départementale de l'Etat, et qui feront l'objet d'instructions spécifiques en particulier sur l'aspect ressources humaines. Par ailleurs, l'évolution des missions des préfetures liées à ces deux séries de réformes seront reprises et détaillées dans la directive nationale d'orientation, qui sera élaborée dans le courant de l'année 2009.

Je vous remercie de mettre en œuvre ces orientations, qui visent à améliorer la qualité du pilotage de nos moyens et à accompagner la mise en œuvre des réformes dans les préfetures.

La préfète, secrétaire générale



Bernadette MALGORN