

N° 753

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juillet 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'avenir des préfectures,*

Par Mme Michèle ANDRÉ,

Sénatrice.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Hervé Marseille, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	7
<b>RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	11
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	13
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PAYSAGE ADMINISTRATIF TRANSFORMÉ</b>	
<b>I. LES EFFETS DE LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT (RÉATE)</b> .....	15
<b>A. L'ARCHITECTURE REDESSINÉE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES</b> .....	15
1. <i>L'émergence de grandes entités régionales</i> .....	15
2. <i>Le relais des directions départementales interministérielles (DDI)</i> .....	18
<b>B. LA REDÉFINITION DES LEVIERS PRÉFECTORAUX</b> .....	20
1. <i>L'affirmation de l'autorité du préfet de région</i> .....	20
2. <i>La montée en puissance du secrétaire général aux affaires régionales (SGAR)</i> .....	21
3. <i>Le renforcement du pilotage de la stratégie de l'État au niveau régional : l'utilité du comité de l'administration régionale (CAR)</i> .....	26
<b>II. L'ÉMERGENCE DES TITRES D'IDENTITÉ DITS « SÉCURISÉS »</b> .....	28
<b>A. LA BIOMÉTRIE : UNE EXIGENCE AU NIVEAU INTERNATIONAL</b> .....	28
<b>B. LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE TITRES D'IDENTITÉ</b> .....	29
<b>C. LA LUTTE ENCORE PLUS EFFICACE CONTRE LA FRAUDE</b> .....	30
<b>D. LE BÉNÉFICE EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE</b> .....	30
<b>E. LE RÔLE PIVOT DE L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS)</b> .....	31
<b>DEUXIÈME PARTIE : LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE</b>	
<b>I. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS</b> .....	35
<b>A. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)</b> .....	35
<b>B. VERS LA STABILISATION DU NIVEAU D'EMPLOI</b> .....	40

C. LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL EN QUESTION.....	41
1. Les activités de guichet .....	41
2. Le contrôle de légalité .....	43
D. LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES EMPLOIS .....	46
<b>II. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL .....</b>	<b>48</b>
A. LA CROISSANCE QUASI CONTINUE DE CE POSTE BUDGÉTAIRE.....	48
B. LES FACTEURS DE RIGIDITÉ À LA BAISSÉ.....	49
1. Les mesures indemnitaires .....	49
2. La contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».....	52
<b>III. LA MAÎTRISE DES AUTRES DÉPENSES.....</b>	<b>53</b>
A. LA CHUTE DE 53,3 % DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ENTRE 2008 ET 2014.....	54
1. L'évolution en trois phases.....	54
2. Les limites de l'externalisation .....	56
B. L'EFFORT D'INVESTISSEMENT LIMITÉ.....	57
1. Le passage par trois paliers .....	57
2. La prépondérance de l'immobilier.....	58

**TROISIÈME PARTIE :  
L'ÉVOLUTION DES MISSIONS**

<b>I. LE TRANSFERT DE LA DÉLIVRANCE DES PASSEPORTS AUX MAIRIES.....</b>	<b>61</b>
A. LA CHAÎNE OPÉRATIONNELLE DÉSORMAIS EN VIGUEUR.....	61
B. LE PASSEPORT BIOMÉTRIQUE EN RÉGIME DE CROISIÈRE .....	64
C. LA CHARGE INDUITE SUR LES COMMUNES .....	65
D. LA PERSPECTIVE DIFFÉRÉE D'UNE NOUVELLE CARTE NATIONALE D'IDENTITÉ ÉLECTRONIQUE (CNIE) .....	66
<b>II. LE SYSTÈME D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES (SIV) RÉNOVÉ.....</b>	<b>68</b>
A. LE PARTAGE DES TÂCHES ENTRE LE RÉSEAU PRÉFECTORAL ET LES PROFESSIONNELS DE L'AUTOMOBILE.....	68
B. LES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE .....	70
1. Le rétablissement de la performance .....	70
2. La part majoritaire des préfectures et des sous-préfectures pour les véhicules d'occasion .....	70
3. La nécessité de contrôler le dispositif.....	71

---

<b>III. LE PERMIS DE CONDUIRE AUX NORMES EUROPÉENNES : LE PROJET</b>	
« FAETON » .....	72
A. L'HARMONISATION EUROPÉENNE, LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA SIMPLIFICATION .....	72
B. LA PÉRIODE TRANSITOIRE DIFFICILE À GÉRER .....	75
C. VERS LA STABILISATION DU DISPOSITIF ? .....	76
<b>IV. LE REPOSITIONNEMENT EN QUESTION DE L'ADMINISTRATION     PRÉFECTORALE.....</b>	<b>77</b>
A. LE DEVENIR DU PRÉFET DE DÉPARTEMENT .....	78
1. <i>L'indispensable représentant de l'État dans les territoires</i> .....	78
2. <i>L'adaptation à la réforme en cours de la gouvernance territoriale.....</i>	79
B. L'AVENIR DES SOUS-PRÉFECTURES .....	81
1. <i>Le sous-préfet : la porte d'entrée des services de l'État</i> .....	81
2. <i>La révision de la carte sous-préfectorale.....</i>	83
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>89</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>91</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>97</b>



---

## SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

### I. LE PAYSAGE ADMINISTRATIF TRANSFORMÉ

En l'espace de quelques années, l'administration préfectorale a dû s'adapter et tirer les conclusions de **deux modifications très substantielles de son environnement**.

La première de ces évolutions lui est extérieure : **la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE)**. Cette réorganisation a induit l'apparition de nouveaux interlocuteurs avec la création de directions régionales et de directions départementales interministérielles (DDI) issues de regroupements de services. Le rôle du préfet de région, assisté du secrétaire général aux affaires régionales (SGAR), en est devenu prépondérant. Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 renforce son autorité sur le préfet de département et en tant que pilote des politiques publiques dans la région. De nouvelles méthodes de travail et de nouveaux circuits de circulation de l'information ont été mis en place. L'ambition consiste à sortir d'une logique de dialogues bilatéraux et à privilégier une approche plus collégiale dans l'allocation stratégique des ressources de l'État au niveau régional.

La seconde évolution trouve son origine dans **l'émergence d'une nouvelle génération de titres d'identité**, dits « sécurisés », reposant sur le recours à la biométrie. Correspondant à une exigence au niveau international et européen, cette nouvelle génération vise à une lutte encore plus efficace contre la fraude documentaire et à une simplification des démarches administratives de la part de l'utilisateur. Ici aussi, l'administration préfectorale a vu apparaître un nouvel acteur avec qui dialoguer : l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Son activité en matière de délivrance de titres en a été profondément affectée : transfert de la mission de délivrance des passeports aux mairies, externalisation vers les professionnels de l'automobile d'une partie de l'activité liée aux cartes grises, entrée en vigueur du nouveau permis de conduire avec le projet « FAETON ».

## II. LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

Dans un contexte de lutte contre les déficits publics, les préfectures et les sous-préfectures ont été **largement mises à contribution**.

L'effort a principalement porté sur la réduction des effectifs sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Entre 2009 et 2012, **2 582 emplois équivalents temps plein (ETP)** ont ainsi été supprimés. Le rythme des suppressions d'emploi s'est en revanche considérablement ralenti au cours des deux exercices suivants (- 46 emplois équivalents temps plein travaillé - ETPT - en 2013 ; - 325 ETPT en 2014).

Les disparitions d'emplois dictées par la RGPP étaient notamment fondées sur **le pari de gains de productivité** dégagés grâce à la diffusion des nouvelles technologies au travers de l'implantation de la nouvelle génération de titres sécurisés. Ces gains ayant été plus réduits que prévu, les agents des préfectures et des sous-préfectures ont été mis sous tension, les conditions de travail dégradées et la qualité du service public dû à l'utilisateur remise en question.

Pour pallier les insuffisances de personnel, les préfectures ont désormais souvent recours à **des personnels vacataires ou contractuels**. Ainsi, la RGPP aura eu pour conséquence de transformer des emplois pérennes en emplois précaires. Cette substitution est d'autant plus préjudiciable en termes de qualité du service public que les personnels précaires n'ont ni la même formation professionnelle, ni la même expérience que les personnels qu'ils remplacent.

Malgré les réductions d'effectifs, **les dépenses de personnel (titre 2) n'ont pour autant pas été stabilisées et continuent de croître**. Elles représentent 88,8 % du budget du programme « Administration territoriale ». Les économies réalisées *via* les suppressions d'emploi ont en effet été plus que compensées par la dynamique d'autres facteurs de dépense : les mesures catégorielles et, plus encore, la contribution obligatoire au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » (+ 43,2 % entre 2008 et 2014).

Correspondant à la portion congrue de l'enveloppe budgétaire du programme « Administration territoriale » (11,2 %), les dépenses hors titre 2 ont en revanche enregistré une baisse significative. Les crédits de fonctionnement ont chuté de **53,3 %** entre 2008 et 2014 et s'établissent à **144,3 millions d'euros** cette année. Les crédits d'investissement représentent **49,9 millions d'euros** pour 2014 (contre 61,5 millions d'euros en 2008, par exemple).



### III. L'ÉVOLUTION DES MISSIONS

Au-delà des difficultés techniques rencontrées à l'occasion de l'entrée en application des nouveaux titres sécurisés (passeport biométrique, nouveau système d'immatriculation des véhicules, permis de conduire « FAETON ») et que les agents des préfectures ont subies, l'administration préfectorale est aujourd'hui traversée par **un sentiment diffus de perte de sens**. Alors qu'elle a encore démontré au cours de ces dernières années sa capacité d'adaptation à de nouveaux enjeux, elle souffre désormais de ce qu'elle ressent comme une absence de lignes d'horizon claires quant à son avenir, presque une remise en cause.

La modernisation en cours de cette administration ne va pas en effet sans poser question. La première est assurément celle **des missions** qui doivent dorénavant être celles du préfet en tant que représentant de l'État sur le territoire.

Dans cette perspective, **la profonde réforme de la gouvernance territoriale** qui s'engage (nouvelle carte des régions et importance croissante des métropoles, notamment) appelle une réponse du côté de l'administration déconcentrée. Avec la montée en puissance des régions, elle peut notamment offrir de nouvelles opportunités à l'administration préfectorale. Le préfet de département peut y trouver matière à se repositionner utilement, tandis que le préfet de région pourrait voir son influence accrue en tant qu'interlocuteur d'entités régionales de plus grande taille.

Reste **la question des sous-préfectures**. Probablement faut-il d'ailleurs distinguer en la matière l'avenir du sous-préfet et le devenir de la carte sous-préfectorale.

Pâtissant d'un rôle relativement minoré aujourd'hui dans le domaine du contrôle de légalité, **le sous-préfet a toutefois vocation à demeurer la porte d'entrée aussi précieuse qu'incontournable des services de l'État dans le département**. Dans une société de plus en plus orientée vers les réseaux et mettant l'accent sur la mise en relation au service du développement de nouveaux projets, il peut également capitaliser sur son expérience dans le montage de politiques partenariales.

Souvent décrié comme trop dense, **le réseau des sous-préfectures** mérite, quant à lui, d'être **réévalué avec quelques grands principes** en tête : tenir compte des spécificités des territoires (caractéristiques géographiques, démographie, maillage en termes de services publics...), pratiquer la concertation la plus large possible, gager d'éventuelles fusions ou suppressions de sous-préfectures par des contreparties pour les territoires et prévoir un accompagnement social pour les personnels concernés.



## RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

### A) La gestion des préfetures et des sous-préfetures :

**Recommandation n° 1** : maîtriser l'évolution des effectifs des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), ceux-ci ne devant ni doubler les directions régionales, ni limiter le rôle de pilotage de ces dernières.

**Recommandation n° 2** : veiller au juste équilibre des compétences entre le SGAR et le secrétaire général de la préfecture du chef-lieu de région s'agissant de l'administration des moyens préfectoraux.

**Recommandation n° 3** : limiter au strict nécessaire l'externalisation de l'entretien des bâtiments préfectoraux. En cas d'externalisation, assurer un suivi vigilant et une évaluation de l'évolution du coût de ce marché dans le temps.

**Recommandation n° 4** : privilégier la passation de marchés locaux pour l'entretien des bâtiments préfectoraux, si besoin en recourant à l'allotissement des marchés afin de préserver l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique.

**Recommandation n° 5** : pour une plus grande efficacité et afin de limiter les pertes de temps dans le domaine des travaux immobiliers, créer un budget opérationnel de programme (BOP) commun « Support immobilier régional ».

### B) La délivrance des titres d'identité :

**Recommandation n° 6** : réviser le mode de calcul de la dotation relative à l'enregistrement des demandes de passeport biométrique et à la remise de ce titre, en tenant compte du retour d'expérience acquis grâce aux premières années de fonctionnement du dispositif.

**Recommandation n° 7** : fiabiliser le dispositif du système d'immatriculation des véhicules (SIV) en assurant un contrôle suivi des professionnels de l'automobile agréés.

**Recommandation n° 8** : mieux anticiper la transposition des directives européennes, afin de ne pas être confronté à de nouvelles situations d'urgence comme dans le cas du nouveau permis de conduire en 2013 (et du passeport biométrique en 2009).

**Recommandation n° 9** : réévaluer l'opportunité de passer à une application « FAETON II » (nouveau permis de conduire sécurisé) en dressant un bilan coûts / avantages.

**Recommandation n° 10** : dans le cadre de « FAETON », ne confier la prise de vue et la collecte de données personnelles (photo et signature du demandeur du permis) aux professionnels de la photographie qu'après concertation et évaluation des enjeux techniques, juridiques et financiers.

**C) Les missions de l'administration préfectorale :**

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

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

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

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

**D) La révision de la carte sous-préfectorale :**

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

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

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

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

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

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'entrée en application de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'activité et les moyens des préfetures et des sous-préfetures représentent un sujet de contrôle **régulier** et un centre d'intérêt **constant** de la part de votre commission des finances. En témoignent les différents rapports d'information publiés depuis 2006 :

- « *Dépenses de fonctionnement des préfetures : une nouvelle donne grâce à la LOLF, des marges de manœuvre pour la réforme de l'État* »<sup>1</sup> d'Henri de Raincourt, alors rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » ;

- « *La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives* »<sup>2</sup> ;

- « *Le véritable prix du passeport biométrique* »<sup>3</sup> ;

- « *La RGPP dans les préfetures : pour la délivrance des titres, la qualité du service public est-elle en péril ?* »<sup>4</sup> ;

- « *Les préfetures à l'heure de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE)* »<sup>5</sup>.

Constituant le sixième rapport d'information sur ce thème en l'espace de huit ans, les présentes observations et conclusions de votre rapporteure spéciale correspondent donc non seulement aux enseignements tirés de nombreuses auditions et de deux déplacements sur le terrain en région en 2014 (en Rhône-Alpes<sup>6</sup> et en Aquitaine<sup>7</sup>), mais aussi plus généralement à un **bilan** de l'administration préfectorale établi d'après les contrôles budgétaires conduits ces dernières années.

Alors qu'elles avaient été pionnières de la mise en œuvre de la LOLF en l'anticipant par une gestion largement déconcentrée des crédits dès le début des années 2000, les préfetures et les sous-préfetures ont poursuivi depuis lors leur **modernisation** à bon train. Celle-ci n'est pas allée sans difficultés, à la fois techniques et organisationnelles. Pour autant, les écueils

---

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

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 486 (2008-2009).

<sup>3</sup> Sénat, rapport d'information n° 596 (2009-2010).

<sup>4</sup> Sénat, rapport d'information n° 35 (2010-2011).

<sup>5</sup> Sénat, rapport d'information n° 77 (2013-2014).

<sup>6</sup> Les 22 et 23 mai 2014.

<sup>7</sup> Les 5 et 6 juin 2014.

ont pu être surmontés grâce à la démonstration de réelles capacités d'adaptation de cette administration et de ses personnels.

Dans un univers mouvant caractérisé par un paysage administratif redessiné au niveau territorial et l'irruption de nouvelles exigences en matière de sécurisation des titres d'identité, **les préfectures et les sous-préfectures ont vu leurs missions et leurs métiers évoluer.** Les activités de guichet et le contrôle de légalité, en particulier, ont été repensés.

Ces changements s'accompagnent cependant **de nouvelles interrogations** : quel doit être le rôle du préfet aujourd'hui, et demain ? Comment garantir la représentation de l'État sur tous les territoires ? Quel chemin suivre pour satisfaire les impératifs d'économies budgétaires tout en préservant les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés au réseau préfectoral ?

## PREMIÈRE PARTIE : LE PAYSAGE ADMINISTRATIF TRANSFORMÉ

En l'espace de quelques années, l'environnement administratif dans lequel évolue l'administration préfectorale a connu de profondes transformations. La mise en œuvre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE) a fait **disparaître certains interlocuteurs traditionnels**, tandis qu'elle a provoqué **l'émergence de nouvelles entités**. Les préfets comme l'ensemble de leurs personnels dans les régions et les départements ont dû s'adapter à cette nouvelle donne.

Presque concomitamment, l'organisation du travail en préfecture et dans les sous-préfectures a été affectée par l'irruption des titres d'identité sécurisés fondés sur la biométrie. Important du point de vue de l'utilisateur, ce passage à une nouvelle génération de documents a également induit une réorganisation des circuits de traitement des dossiers avec l'apparition **d'un nouvel acteur : l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**. À compter de sa création en 2007, cette agence a occupé une place rapidement centrale dans le processus de délivrance. Les préfectures et les sous-préfectures ont ainsi été amenées à réviser leurs méthodes de travail et de circulation de l'information.

### I. LES EFFETS DE LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT (RéATE)

Fondée sur une logique de **régionalisation de l'administration déconcentrée**, la RéATE a redéfini les contours de l'État dans les régions et les départements. Son processus est désormais largement parvenu à son terme. Il a appelé de la part de l'administration préfectorale un effort d'adaptation et de réorganisation avec, notamment, le renforcement du rôle du préfet de région et de ses équipes.

#### A. L'ARCHITECTURE REDESSINÉE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES

##### 1. L'émergence de grandes entités régionales

Entrée en application à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2010**, la RéATE a conduit à une évolution des relations entre l'État, les collectivités territoriales et les administrés. La recherche de synergies entre les services de l'État et de nouvelles cohérences administratives ont guidé la démarche de réforme.

Cette réforme a débouché sur **une régionalisation de la plupart des services déconcentrés de l'État, le niveau départemental étant celui d'une organisation administrative plus légère**. Le nombre de directions a été réduit par le regroupement de services.

À l'échelon régional, l'organisation des services de l'État a été recomposée autour de **huit grandes entités administratives intégrées** alors qu'il en existait vingt auparavant. Dans chaque région métropolitaine<sup>1</sup>, de nouvelles directions régionales déconcentrées sont apparues :

- la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (**DIRECCTE**) ;
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (**DRAAF**) ;
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (**DREAL**) ;
- une direction régionale des affaires culturelles (**DRAC**) ;
- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (**DRJSCS**) ;
- la direction régionale des finances publiques (**DRFiP**) ;
- les services du **Rectorat** ;
- l'agence régionale de santé (**ARS**).

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

---

<sup>1</sup> À l'exception de la région Ile-de-France qui présente une organisation spécifique.



### Les services déconcentrés régionaux avant et après la RéATE

Avant la RéATE	Après la RéATE
Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) ----- Direction Générale des Impôts (DGI)	Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP)
Direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP) ----- Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ----- Mission « concurrence » de la Direction régionale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DRCCRF) ----- Division développement industriel des DRIRE ----- Services de métrologie des DRIRE ----- Direction Régionale du Commerce Extérieur (DRCE) ----- Délégation Régionale du Tourisme (DRT) ----- Service du Délégué Régional au Commerce et à l'Artisanat (DRCA) ----- Chargé de Mission Régional à l'Intelligence Économique (CRIE)	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)
Direction Régionale de l'Équipement (DRE) ----- Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) ----- Direction Régionale de l'Environnement (DIREN)	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)
Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF)	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)
Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC)	
Direction Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) ----- Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports (DRJS) ----- Direction Régionale de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (ACSé)	Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS)
Agences Régionales de l'Hospitalisation (ARH)	Agences Régionales de Santé (ARS)
Rectorat	

Source : commission des finances

Au total, le préfet et ses équipes ont désormais face à eux un nombre réduit d'entités administratives regroupées au niveau régional. Il en résulte assurément **une simplification du circuit de décision**. Une telle simplification ne peut qu'être saluée dans un pays où l'administration se voit souvent reprocher sa complexité excessive.

Mais il peut également en ressortir un rapport de force susceptible d'être défavorable au représentant de l'État dans les territoires face au poids (numérique et financier) des directions régionales. **Au cours de ses déplacements et de ses auditions, il est notamment remonté à votre rapporteure spéciale un certain nombre de critiques à l'égard des méthodes de travail et des prises de décisions des DREAL**. Il faut donc rappeler que la RéATE vise à une amélioration de l'organisation de l'État déconcentré et à une efficacité accrue. Elle ne peut en revanche pas s'accommoder d'une prise de pouvoir détournée d'une direction (fût-elle régionale) au détriment du préfet, voire des élus locaux qui relaient les attentes des usagers et font œuvre de pédagogie auprès de ceux-ci pour décrypter le fonctionnement de l'État et de ses politiques.

## **2. Le relais des directions départementales interministérielles (DDI)**

En conséquence des redéfinitions de périmètre au niveau régional, **la nouvelle administration départementale de l'État** s'est organisée, elle aussi, autour d'un schéma plus resserré.

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

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

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

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

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

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

### Les unités territoriales (UT)

Aux deux (ou trois) DDI s'ajoutent **trois unités territoriales (UT)** de directions interministérielles régionales. Elles remplacent certaines anciennes structures départementales :

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

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

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

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

Ces structures se superposent, dans les départements chefs-lieux de région, aux directions régionales dont elles dépendent.

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

## **B. LA REDÉFINITION DES LEVIERS PRÉFECTORAUX**

### **1. L'affirmation de l'autorité du préfet de région**

La place et le rôle de l'administration préfectorale ont tenu compte d'une RéATE dont il est possible de résumer les grands principes de la manière suivante :

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

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

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

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

**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'État dans les régions et départements, a tiré les conséquences de cette nouvelle organisation concernant l'architecture préfectorale.

Déjà conforté en 2004, **le rôle du préfet de région dans la conduite des politiques publiques a été renforcé par l'autorité qui lui est désormais reconnue sur les préfets de département<sup>1</sup>.**

Le nouveau schéma préfectoral mis en place par le décret précité du 16 février 2010 vise d'abord à assurer **la cohérence de l'action de l'État** dans la circonscription régionale.

**Le préfet de région**, garant de cette cohérence, est responsable de l'exécution des politiques nationales et communautaires, sous réserve des compétences de l'ARS et du Rectorat.

---

<sup>1</sup> Ainsi que l'a mis en évidence la mission commune d'information du Sénat sur la RGPP et les services publics locaux, ce renforcement constitue « l'aboutissement des réformes conduites au cours des vingt dernières années ». Pour davantage de développements, votre rapporteure spéciale renvoie au rapport d'information n° 666 (2010-2011) - Tome I, « La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires » de Dominique de Legge.

À ce titre, il a autorité sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques par le biais d'**un pouvoir d'instruction**.

Il dispose par ailleurs d'**un pouvoir d'évocation**, pour une durée limitée, de 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. Cette faculté ne peut pas être déléguée. Dans une instruction du 13 décembre 2010 du Premier ministre, il est précisé que « *l'autorité reconnue au préfet de région ne remet pas en cause la responsabilité première des préfets de département devant les ministres. À cet égard, les recours hiérarchiques contre les décisions des préfets de département continueront à être portés directement devant les ministres compétents.* ». Le préfet de région n'est donc pas une « instance d'appel » des décisions du préfet de département.

**Du point de vue budgétaire**, le préfet de région arrête la répartition des crédits des budgets opérationnels de programme (BOP). Ce pouvoir lui confère ainsi la capacité d'adapter les moyens mis à sa disposition aux enjeux territoriaux.

## **2. La montée en puissance du secrétaire général aux affaires régionales (SGAR)**

Parallèlement à l'affirmation de son autorité, le préfet de région a pu également s'appuyer sur un secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) dont le rôle n'a fait que croître au cours de ces dernières années. La montée en puissance du SGAR et son influence sur les enjeux administratifs de l'État en région représentent d'ailleurs **l'une des principales innovations de l'organisation du travail préfectoral** au cours de la période récente.

Cette montée en puissance n'est toutefois pas surprenante. Elle correspond à la prise en compte par le préfet de région de l'évolution du paysage administratif issu de la RéATE. D'une certaine façon, la montée en puissance du SGAR représente **le pendant de la RéATE** au niveau préfectoral et le signe de l'adaptation des préfectures à une nouvelle cartographie administrative ainsi qu'au glissement des centres de décision au niveau régional.

### Les fonctions du SGAR

La circulaire JORF n° 246 du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État (création de pôles régionaux - organisation des préfetures de région) plaçait déjà le SGAR en situation centrale sur toute une série de thématiques : le pilotage du comité de l'administration régionale (CAR)<sup>1</sup>, la mise en œuvre territoriale de la LOLF, l'évaluation des politiques publiques et le contrôle de gestion, la mutualisation des moyens des services de l'État...

Toutefois, le décret n° 2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des SGAR a renforcé le SGAR, qui assiste le préfet de région dans l'exercice de ses missions.

**Sous l'autorité du préfet de région**, le SGAR exerce les fonctions suivantes :

1. Il **coordonne** l'action des services régionaux de l'État et veille à l'articulation de celle-ci avec celle des services départementaux ;

2. Il veille à la cohérence de la mise en œuvre des politiques nationales et de celles de l'Union européenne (UE) qui relèvent du niveau régional et met en œuvre certaines d'entre elles. Il peut également mettre en œuvre certaines **politiques nationales ou européennes** qui relèvent du niveau interrégional lorsque le préfet de région en a été désigné coordonnateur ;

3. Il anime l'action des services régionaux de l'État dans les domaines des **études**, de **l'évaluation** et de l'utilisation des **technologies de l'information et de la communication** ;

4. Il coordonne la mise en œuvre des actions d'information et de communication de l'État relatives aux politiques publiques dans la région, en relation avec le service d'information du Gouvernement (SIG) ;

5. Il anime et coordonne l'organisation et la mise en œuvre des **fonctions mutualisées** des services de l'État en région ;

6. Il organise et anime **une plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (GRH)**.

Au titre du secrétariat du CAR, le SGAR prépare et suit l'application des décisions et des avis relatifs à la mise en œuvre territoriale des programmes au titre de la LOLF. Il est donc **au cœur de la mission de coordination et d'animation de l'action des administrations déconcentrées de l'État**.

---

<sup>1</sup> Véritable « conseil d'administration » de l'État en région, le CAR constitue le lieu de délibération collégiale des décisions stratégiques et le cadre dans lequel le préfet de région s'assure de la cohérence de l'action de l'État dans la région et de la mise en œuvre des priorités gouvernementales. Sous l'autorité du préfet de région, le CAR réunit les préfets départementaux, les directions régionales et les DDI.

### **L'éclatement du droit des femmes : le 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 SGAR**, la déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité assiste le SGAR, 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 actuelle. En effet, dans ce 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 SGAR s'appuie sur **une équipe interministérielle** de chargés de missions et de collaborateurs contractuels. Cette équipe regroupe aussi bien des agents du ministère de l'intérieur ou d'autres ministères que des agents détachés de la fonction publique territoriale.

**Son organisation est variable d'une région à l'autre**, en fonction des spécificités des territoires. Votre rapporteure spéciale vous présente par exemple ci-dessous l'organigramme du SGAR de la région Midi-Pyrénées.

# L'organisation du SGAR de la région Midi-Pyrénées

1er octobre 2013



Source : préfecture de la région Midi-Pyrénées



**Les effectifs des SGAR ont connu un « fort accroissement » au cours des dernières années**, ainsi que le rappelait la Cour des comptes en 2013<sup>1</sup>. L'année dernière, ils s'appuyaient ainsi sur 897 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au titre du seul programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». La Cour des comptes précisait par ailleurs qu'« *en réalité, le nombre d'agents des SGAR est sensiblement supérieur : il comprend des agents relevant de plusieurs administrations des niveaux régional et national, et donc de plusieurs programmes. Ainsi le SGAR du Languedoc-Roussillon comporte 50,5 ETP, celui de Nord-Pas-de-Calais 70,3 ETP avec des objectifs cibles de 78,1 ETP, celui de Poitou-Charentes 46,1 ETP* ». Pour 2014, le projet annuel de performances de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » prévoit qu'« *au sein des préfetures de région, 884 ETPT sont affectés dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et services zonaux de défense* ».

**La taille des effectifs des SGAR mérite une attention particulière.** Ces secrétariats n'ont en effet pas vocation à se transformer en administration lourde. Les SGAR comportent un ou deux conseillers dans le domaine de chacune des directions régionales et constituent en quelque sorte pour le préfet de région un « cabinet régional ». Pour autant, leur rôle consiste à assurer le suivi et à accompagner le pilotage de l'activité des directeurs régionaux, pas à se substituer à ces directeurs et encore moins à être un facteur de leur déresponsabilisation. Or, dans son rapport précité, la Cour des comptes indiquait que « *dans certains cas, les dossiers préparés par les directions régionales sont ré-instruits par ces conseillers et [que] la relation entre le SGAR et les directions régionales s'effectue, dans nombre de cas, par leur intermédiaire* ». Elle observait ainsi que « *les SGAR sont devenus de véritables services dont le nombre d'agents est parfois supérieur à celui de directions comme la DRJSCS ou la DDCS* ».

**Recommandation n° 1 : maîtriser l'évolution des effectifs des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), ceux-ci ne devant ni doubler les directions régionales, ni limiter le rôle de pilotage de ces dernières.**

Par ailleurs, la question de **l'articulation entre le SGAR et le secrétaire général de la préfecture du chef-lieu de région** pose question. Avant l'avènement du SGAR, le secrétaire général de la préfecture du chef-lieu de région était en effet jusqu'à présent censé avoir la haute main sur la gestion des moyens préfectoraux en région et dans les départements. Dans le nouveau schéma, il s'agit donc d'exercer une réelle vigilance afin

<sup>1</sup> Cf. Cour des comptes, rapport public thématique « L'organisation territoriale de l'État » (juillet 2013).

qu'un nouvel équilibre se dégage et d'éviter d'éventuels recoupements ou redondances des responsabilités entre ces deux intervenants.

**Recommandation n° 2 : veiller au juste équilibre des compétences entre le SGAR et le secrétaire général de la préfecture du chef-lieu de région s'agissant de l'administration des moyens préfectoraux.**

### **3. Le renforcement du pilotage de la stratégie de l'État au niveau régional : l'utilité du comité de l'administration régionale (CAR)**

Assisté des directeurs régionaux issus de la RéATE, le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région pour les politiques nationales et communautaires de sa compétence. Dans ces conditions, il exerce un pilotage régional portant sur :

- **la fixation des priorités annuelles de l'action de l'État dans la région et des moyens associés**, dans le respect des instructions ministérielles ;

- l'animation et la coordination de l'action de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques et des programmes d'enquêtes ;

- la mise en cohérence de l'action de l'État 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 œuvre des politiques publiques, dans un souci d'amélioration continue.

Dans ce but, il dispose d'un outil précieux en terme de méthode de travail : **le comité de l'administration régionale (CAR)**.

### **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'État 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 SGAR. Celui-ci 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.

Ce comité représente le lieu de l'animation interministérielle et interdépartementale. Il constitue **l'instance collégiale** où s'élabore la stratégie de l'État en région, *via* la déclinaison des politiques publiques en stratégies régionales coordonnées et la répartition des moyens en fonction des priorités définies.

Tout à la fois instance de concertation et de décision, le CAR représente 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**.

## II. L'ÉMERGENCE DES TITRES D'IDENTITÉ DITS « SÉCURISÉS »

Si la RéATE représente un facteur externe de changement pour l'administration préfectorale, ce service déconcentré de l'État a également dû prendre la mesure de la « **révolution** » interne constituée par le passage à **une nouvelle génération de titres d'identité**. Fondée sur la biométrie, cette génération intègre les avancées technologiques parmi les plus récentes dans le domaine de la reconnaissance de l'identité. Elle a entraîné non seulement des changements dans les charges et les méthodes de travail des préfetures et des sous-préfetures, mais aussi l'apparition d'un nouvel interlocuteur : l'ANTS.

### A. LA BIOMÉTRIE : UNE EXIGENCE AU NIVEAU INTERNATIONAL

La délivrance des titres d'identité, comme leur contrôle sur le territoire national et à son entrée, correspondent à l'une des prérogatives essentielles d'un État régalien exerçant pleinement sa **souveraineté**. Elle touche non seulement aux notions d'ordre et de sécurité mais renvoie aussi, pour tout État moderne, à un service rendu au citoyen envisagé sous l'angle de l'usager.

L'approche classique de la question de la production et de la délivrance des titres d'identité s'est toutefois trouvée profondément renouvelée, au cours de la période récente, sous l'effet conjugué des événements survenus sur la scène internationale et de l'évolution technologique. D'une part, les **attentats du 11 septembre 2001** ont eu pour contre-coup une élévation très significative des exigences en matière de sécurité intérieure de la plupart des États occidentaux, au premier rang desquels les États-Unis. D'autre part, les progrès réalisés dans le domaine des **technologies de l'information, de la communication et de la reconnaissance** ont considérablement élargi le champ des possibles concernant la conception des titres d'identité et les conditions de leur délivrance.

À lui seul, le **règlement européen CE n° 2252/2004 du 13 décembre 2004** cristallise bien la convergence de ces deux tendances de fond et leurs répercussions concrètes, pour les États, sur l'activité de délivrance des titres d'identité. En effet, ce règlement, adopté sous l'influence de l'évolution des normes de sécurité aux États-Unis, impose aux États membres de l'Union européenne (UE) de délivrer des passeports dotés d'un composant électronique (une « puce ») contenant non seulement la photographie faciale du porteur, mais aussi des empreintes digitales numérisées du détenteur du document. Il fixait la date limite de passage à ce type de passeports au 28 juin 2009 au plus tard.

La présence d'une photographie du détenteur ainsi que de ses empreintes digitales justifie le terme de « **biométrique** » utilisé pour qualifier ce type de nouveau titre.

## **B. LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE TITRES D'IDENTITÉ**

La nouvelle génération de titres d'identité, dits « titres sécurisés », se caractérise par l'introduction d'un **composant électronique** (une « puce ») contenant les données personnelles du titulaire.

Dans le cas du passeport par exemple, **ces données sont de deux ordres** :

- celles inscrites sur le document (nom, prénom, date et lieu de naissance, photo...), afin de satisfaire aux normes internationales et européennes, comme le règlement européen précité du 13 décembre 2004 ;

- l'image numérisée de l'empreinte digitale de deux doigts, afin de se mettre en conformité avec la deuxième étape du règlement européen précité.

Les données contenues dans ce composant électronique sont, théoriquement, **protégées en écriture** puisqu'elles ne sont pas réinscriptibles.

Elles sont également protégées, théoriquement, en lecture à travers des **mécanismes cryptographiques** de deux niveaux :

1) la **norme « BAC » (*basic access control*)**, qui autorise la lecture de la première partie des données à la condition d'introduire dans la machine de lecture la bande de lecture optique, dite bande « MRZ », imprimée sur le titre (de laquelle est déduit un code qui « ouvre » le droit de lecture). Cette norme est établie par l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Seule la clé dérivée des données MRZ permet d'initier les mécanismes du protocole d'échange. La lecture des données est donc impossible à toute personne qui n'a pas en main le document, et donc à une personne située à distance du porteur du titre ;

2) la **norme « EAC » (*extended access control*)**, qui conditionne la lecture des données contenues dans la deuxième partie de la puce (empreintes digitales) à deux prérequis :

- que l'appareil de lecture soit homologué et doté du logiciel *ad hoc* ;
- que l'agent soit habilité.

Cette deuxième norme a été définie et mise en œuvre par les pays de l'UE, qui réservent la possibilité d'accéder à ces données uniquement à leurs forces de sécurité nationales.

La sécurisation apportée par l'existence du composant électronique se double d'une **meilleure sécurisation du support physique du titre**. La précédente génération de documents d'identité et de voyage avait, en

effet, été conçue il y a plus d'une vingtaine d'années. Or, à cette époque, les technologies de numérisation, de reprographie et d'impression grand public étaient considérablement moins développées qu'aujourd'hui.

Au final, **l'ensemble de ces sécurités a pour but d'éviter la contrefaçon et la falsification de ces documents.**

Il faut souligner que la notion de « titre sécurisé » s'applique également à d'autres documents que le passeport. Ainsi en va-t-il par exemple de la nouvelle carte grise dans le cadre du récent système d'immatriculation des véhicules (SIV). Cependant, pour cette dernière, la sécurisation n'est pas liée à l'introduction d'un composant électronique, mais à la **sécurisation de la production, de l'acheminement et du support physique du titre.**

### **C. LA LUTTE ENCORE PLUS EFFICACE CONTRE LA FRAUDE**

Les **avantages de la nouvelle génération de titres d'identité et de voyage**, tant pour les usagers que pour l'administration, résident avant tout en une meilleure protection des données d'identité contre la fraude. Cette sécurisation s'attache aussi bien aux titres eux-mêmes qu'au processus de leur délivrance.

En premier lieu, la modernisation des titres touche à la **sécurité physique** des documents afin d'améliorer de manière significative la lutte contre la contrefaçon et la falsification des documents d'identité.

En second lieu, le **processus de délivrance des titres** constitue également un élément de progrès en termes de sécurisation. En effet, la conservation des données d'identité dans un système d'information doit permettre, lors du renouvellement du titre, de s'assurer que le demandeur est bien la personne initialement connue du système sous cette identité. À terme, la transmission sous forme dématérialisée des actes de l'état civil entre la mairie de naissance et la mairie de demande répondra à un objectif de sécurisation des procédures touchant l'identité des personnes (cf. *infra*). Enfin, la modernisation du système d'information relatif aux titres d'identité, dont la précédente version datait de plus d'une dizaine d'années, débouche sur une totale traçabilité des accès et donc une meilleure protection des données personnelles conservées.

### **D. LE BÉNÉFICE EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE**

Outre la lutte contre la fraude, la nouvelle génération de titres d'identité se révèle également porteuse d'avancées significatives en matière de simplification administrative. En ce sens, elle peut utilement **contribuer à une meilleure qualité du service rendu à l'utilisateur.**

En effet, la nouvelle chaîne de traitement des demandes permet un suivi en temps réel des différentes étapes de la délivrance, depuis le dépôt de la demande jusqu'à sa remise. En cela, elle permet de **réduire le délai de délivrance** du titre grâce à la meilleure traçabilité des différentes étapes et à la transmission des données sous forme numérique.

La simplification concerne également l'enregistrement de la demande de titre, grâce au **contrôle de la validité de la photographie** au regard des normes OACI.

#### ***E. LE RÔLE PIVOT DE L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS)***

La cheville ouvrière de ce programme de création d'une nouvelle génération de titres d'identité est une agence : l'ANTS. Créée *ex nihilo* par **le décret n° 2007-240 du 22 février 2007**, cette agence s'inscrit dans la volonté de donner à la France les moyens d'être au meilleur niveau mondial dans l'emploi des nouvelles technologies pour la production de titres sécurisés, de développer les synergies entre les administrations pour une meilleure maîtrise des coûts et de mutualiser les achats d'équipements nécessaires à l'exploitation des titres.

Établissement public administratif (EPA), l'ANTS a la qualité d'**opérateur** du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Sa mission vise à répondre aux besoins des administrations de l'État en matière de titres sécurisés. Elle recouvrait initialement les passeports électronique et biométrique, le certificat d'immatriculation des véhicules, le titre de séjour électronique, la carte nationale d'identité électronique (CNiE) et le visa biométrique.

Depuis 2011, les attributions de l'ANTS ont cependant été étendues à d'autres documents : le feuillet pour l'apposition d'un visa délivré par les autorités françaises compétentes aux titulaires d'un document de voyage non reconnu par la France, le titre de voyage délivré aux réfugiés et aux apatrides titulaires d'une carte de résident ou d'une carte de séjour, les cartes professionnelles des agents de l'État, le permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur, le permis de conduire et la carte nationale d'identité.

En outre, parmi les projets menés en 2014 par l'ANTS, **la dématérialisation des actes d'état civil** pourrait être à l'origine d'importants gains de productivité pour les collectivités territoriales et de garanties supplémentaires contre la fraude.

### **La lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité : le projet COMEDEC**

Conformément à l'article 4 de la **loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité** et au décret n° 2011-167 du 10 février 2011 instituant une procédure de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil, le ministère de la justice, en lien étroit avec l'ANTS, a entrepris de développer une application de vérification dématérialisée des données d'état civil, dénommée COMEDEC.

Cette application a notamment pour objectif de permettre aux services de délivrance des titres de **vérifier les données d'état civil fournies par le demandeur** d'un passeport auprès de sa commune de naissance. Elle est actuellement en cours d'expérimentation.

Cette expérimentation préfigure les mesures de sécurisation et de fiabilisation du processus de délivrance des titres d'identité et de voyage, telles que l'inspection générale de l'administration (IGA) les préconise dans un rapport de mai 2013 sur les suites de la loi précitée du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité. L'IGA recommande en effet le renforcement de la sécurisation de la chaîne de l'identité. Ceci implique notamment de rendre plus difficile la fraude portant sur les pièces nécessaires à l'obtention de titres d'identité et de voyage, notamment **les actes de naissance**.

*Source : ministère de l'intérieur*

L'intervention de l'ANTS dans la chaîne de la délivrance des titres sécurisés se situe à plusieurs niveaux, ce qui fait de l'agence une **véritable « plaque tournante »**.

Certains volets de son activité **ne concernent que très indirectement** les préfetures et les sous-préfetures. Ainsi, au stade de la définition des normes, l'agence accompagne les ministères au sein des instances de normalisation tant nationales, qu'euro-péennes et internationales, pour les assister dans les domaines techniques. Sa mission consiste, en particulier, à veiller à l'interopérabilité des normes. Par exemple, s'agissant de la lecture des titres, l'agence attache la plus grande importance à ce que les systèmes soient compatibles avec ceux utilisés par la police nationale, la gendarmerie nationale et les douanes. Par ailleurs, au stade de l'édiction des normes juridiques, l'ANTS assiste les ministères chargés de la rédaction des supports législatifs ou réglementaires dans les choix techniques réalisés.

En revanche, **le rôle joué par l'ANTS dans la mise en œuvre technique et opérationnelle des projets en fait un interlocuteur privilégié de l'administration préfectorale**. Elle assure en effet la passation des appels d'offres, la maintenance des systèmes et des matériels, la conception, le développement et l'expérimentation des systèmes, des matériels et des réseaux informatiques, l'achat des titres sécurisés<sup>1</sup> pour le compte des

<sup>1</sup> *Auprès de l'Imprimerie nationale.*



administrations de l'État, l'acquisition des systèmes de lecture des documents, la formation des partenaires et des agents en préfecture et en sous-préfecture.

Dans sa **mission d'accompagnement et d'assistance dans la conduite du changement** auprès de l'administration préfectorale, elle s'appuie en particulier sur des téléopérateurs et un centre de traitement des appels situé à Charleville-Mézières<sup>1</sup>.

### Le « centre de contact client » de l'ANTS

Afin d'accompagner la mise en œuvre du SIV dans un premier temps puis du passeport biométrique dans un second temps, l'ANTS a créé un service de gestion à **Charleville-Mézières**.

Ses missions sont principalement :

- d'assister les utilisateurs (particuliers, préfectures, professionnels de l'automobile) *via* un **centre d'appels téléphoniques** ouvert de 7 h 45 à 20 h, du lundi au vendredi et le samedi de 8 h à 17 h ;

- d'assurer l'administration générale de l'application SIV (rectification des erreurs de saisie, traitement des courriers adressés ou retournés au service de gestion, gestion de l'accès sécurisé des 21 000 professionnels à l'application).

**Depuis juin 2012**, le centre d'appels assure également le support des passeports biométriques.

La tendance moyenne est de **2 700 contacts** par jour (2 200 appels et 500 courriels), 499 152 appels et 180 769 mails ont été traités en 2012 avec un taux global d'efficacité de 93 %.

*Source : projet annuel de performances pour 2014 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »*

---

<sup>1</sup> Pour faire face à ses missions, l'ANTS dispose d'un plafond d'emplois fixé à 118 emplois équivalents temps plein (ETP). Jusqu'en 2013, les effectifs de l'agence étaient répartis entre trois sites : Levallois-Perret, Paris (rue du 4 septembre) et Charleville-Mézières (plate-forme technique). Le regroupement des agents (hors Charleville-Mézières) à Paris (Tour Montparnasse) a toutefois été décidé pour 2014. Cette opération immobilière a reçu l'accord de France Domaine.



---

## DEUXIÈME PARTIE : LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

Alors que l'environnement des préfetures et des sous-préfetures a profondément évolué au cours des dernières années, ces services de l'État ont également dû s'adapter à une contrainte budgétaire toujours plus forte. **Les efforts demandés** ont touché aussi bien les effectifs (avec notamment les effets de la révision générale des politiques publiques - RGPP -) que les crédits de fonctionnement et d'investissement.

Au total, **les préfetures et les sous-préfetures ont eu à relever le défi de maintenir, et même d'améliorer, la qualité du service public rendu à l'utilisateur, mais avec moins de moyens.**

### I. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS

De substantielles réductions d'effectifs sont intervenues depuis 2007 au sein de l'administration préfectorale. Elles ont été absorbées en tout ou partie grâce à des réorganisations internes, **des redéploiements et des gains de productivité.**

Toutefois cette logique a atteint ses limites. La mise en œuvre de la RGPP a parfois pu être guidée par l'idée selon laquelle l'activité de guichet des services déconcentrés de l'État aurait vocation à disparaître. Or, cette idée correspond à une erreur d'appréciation et a été démentie dans les faits : **l'utilisateur a besoin d'une présence humaine** et d'un contact au guichet. La dématérialisation des procédures ne permet pas de répondre à toutes les demandes, ce qui implique une taille minimale pour les effectifs de l'administration préfectorale dans chaque département.

#### *A. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)*

De 2007 à 2012, la mission « Administration générale et territoriale de l'État » a été particulièrement mise à contribution en vue de l'objectif de **réduction des effectifs** fixé par la RGPP.

**L'évolution des ETPT de la mission  
« Administration générale et territoriale de l'État »**

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

Source : ministère de l'intérieur

La réduction des effectifs sous la contrainte de la RGPP a été particulièrement forte en 2010 et 2011 avec respectivement **- 773 ETPT** et **- 910 ETPT**. La pression s'est un peu relâchée en 2012 avec **- 291 ETPT**.

Au sein de la mission, le principal programme à avoir été concerné par la règle du « non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite » a été le programme « **Administration territoriale** » portant les **effectifs des préfectures et des sous-préfectures**.

Le tableau ci-dessous rend compte de l'application des « mandats RGPP » en termes d'emploi sur ce programme de 2009 à 2013.

**Les suppressions d'emplois dans le programme « Administration territoriale » entre 2009 et 2013**

**1) Les emplois dédiés à la délivrance des titres**

			2009	2010	2011	TOTAL 2009-2011	2012	2013	TOTAL 2012-2013	TOTAL 2009-2013
<b>Titres</b>	127	Faciliter et sécuriser la délivrance du passeport et de la carte nationale d'identité électronique	52	73	145	<b>270</b>	50	25	75	<b>345</b>
	129	Moderniser et sécuriser la délivrance des permis de conduire					150	126	276	<b>276</b>
	128	Faciliter et sécuriser la délivrance des certificats d'immatriculation pour les citoyens	69	140	130	<b>339</b>	0	80	80	<b>419</b>
	<b>Total Titres</b>			<b>121</b>	<b>213</b>	<b>275</b>	<b>609</b>	<b>200</b>	<b>231</b>	<b>431</b>

2) Les emplois dédiés au contrôle de légalité et à la réglementation

			2009	2010	2011	TOTAL 2009-2011	2012	2013	TOTAL 2012-2013	TOTAL 2009-2013
<b>Contrôle de légalité et réglementation</b>	125	Améliorer la qualité du contrôle de légalité	207	156	104	467	175	88	263	730
	126	Abandonner certaines réglementations pour permettre un redéploiement sur des missions prioritaires					50	0	50	50
	130	Adapter les sous- préfectures à l'évolution de leurs missions	0	0	0	0				0
	<b>Total contrôle de légalité et réglementation</b>		<b>207</b>	<b>156</b>	<b>104</b>	<b>467</b>	<b>225</b>	<b>88</b>	<b>313</b>	<b>780</b>

3) Les emplois dédiés aux fonctions support

			2009	2010	2011	TOTAL 2009-2011	2012	2013	TOTAL 2012-2013	TOTAL 2009-2013
<b>Rationalisation des fonctions support et des moyens affectés à la représentation de l'État</b>	137	Optimiser la fonction Ressources humaines, notamment par sa régionalisation et la mutualisation de la gestion administrative	29	88	108	225	25	81	106	331
		Rationalisation des autres fonctions supports	90	94	72	256				256
	140	Optimiser et déconcentrer la fonction immobilière	110	70	20	200	0	50	50	250
	139	Rationaliser les infrastructures et le support des systèmes d'information et de communication	115	115	120	350	0	0	0	350
	131	Renforcer la mutualisation et l'externalisation des moyens affectés à la représentation de l'État (résidences et garages des préfectures)					25	25	50	50
	<b>Total fonctions support</b>			<b>344</b>	<b>367</b>	<b>320</b>	<b>1 031</b>	<b>50</b>	<b>156</b>	<b>206</b>
<b>TOTAL</b>			<b>672</b>	<b>736</b>	<b>699</b>	<b>2 107</b>	<b>475</b>	<b>475</b>	<b>950</b>	<b>3 057</b>

Source : ministère de l'intérieur

Entre 2009 et 2012, **2 582 emplois équivalents temps plein (ETP)** ont donc été supprimés sur le programme « Administration territoriale ».

Ces réductions d'emplois se sont appuyées sur les gains espérés de diverses mesures :

- **la réforme des conditions de production et de délivrance des titres d'identité ;**

- la réorganisation du contrôle de légalité ;

- l'optimisation et l'intégration de la fonction immobilière ;

- la réorganisation de la fonction « systèmes d'information ».

#### **B. VERS LA STABILISATION DU NIVEAU D'EMPLOI**

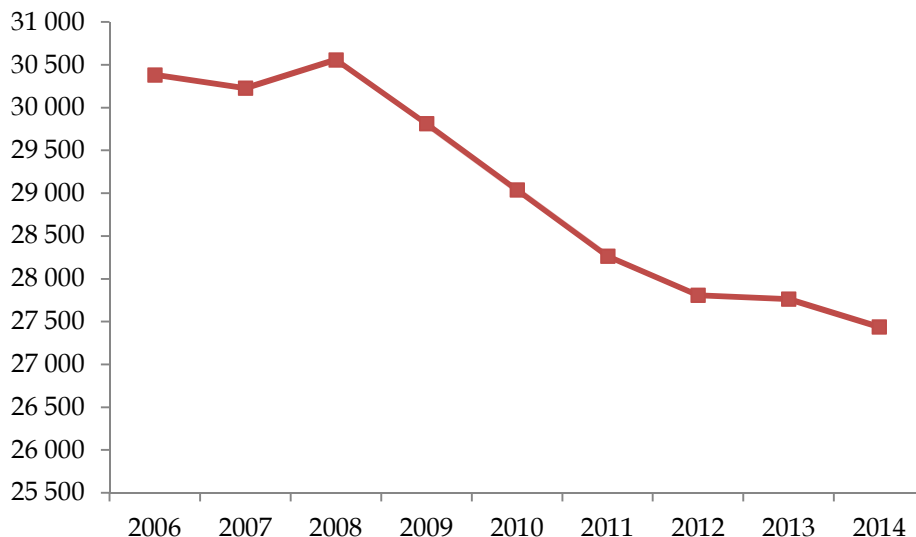
Le graphique ci-dessous illustre notamment les effets de la RGPP de 2008 à 2012, puis l'inflexion constatée à partir de la fin de l'année 2012. En 2012, les emplois consacrés à l'administration territoriale s'élevaient à **27 809 ETPT**. D'un point de vue méthodologique, il faut souligner que les effectifs comptabilisés pour 2008 et 2009 totalisent non seulement ceux du programme 108 « Administration territoriale » mais aussi ceux recensés dans le programme 307 « Administration territoriale : expérimentation Chorus ». À partir de 2010 ces deux programmes ont été fusionnés au sein du programme 307<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette remarque méthodologique vaudra par la suite pour l'ensemble des graphiques présentant *infra* les évolutions du programme « Administration territoriale » (structure de l'emploi, crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement).



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



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

Depuis 2013, le rythme des suppressions d'emplois a enregistré une inflexion notable et s'est considérablement ralenti : **- 46 ETPT** en 2013 et **- 325 ETPT** en 2014.

Ainsi, depuis deux ans, **le niveau des effectifs dédiés aux préfectures et aux sous-préfectures tend à atteindre un seuil de stabilisation.**

## C. LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL EN QUESTION

### 1. Les activités de guichet

Les suppressions d'emplois commandées par la RGPP au sein des préfectures et des sous-préfectures n'ont pas été sans poser problème. Elles étaient en effet essentiellement fondées sur **un pari : les gains de productivité espérés de la diffusion des nouvelles technologies**. Or, dans son rapport « *La RGPP dans les préfectures : pour la délivrance des titres, la qualité du service public est-elle en péril ?* »<sup>1</sup>, votre rapporteure spéciale a démontré que ce pari était hasardeux.

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 35 (2010-2011).

---

Les difficultés rencontrées tant dans le déploiement du SIV que lors de l'entrée en vigueur du passeport biométrique ont largement illustré ce constat. Un principe de précaution aurait probablement voulu qu'on mette dans un premier temps en place la nouvelle génération de titres sécurisés, qu'on en tire le bilan organisationnel puis qu'on supprime le cas échéant les emplois dégagés grâce aux gains de productivité. Mais c'est la logique inverse qui a été mise en œuvre. Le résultat en a été une forte pression sur les activités de guichet pour la délivrance des titres.

**Cette pression ne s'est que partiellement relâchée aujourd'hui.** Grâce à des redéploiements et à la mobilisation de l'ensemble des personnels, les préfectures et les sous-préfectures ont absorbé les suppressions d'emplois. Mais les heurts du passage au nouveau permis de conduire en 2013 avec le projet « FAETON » (cf. *infra*) ont à nouveau mis en difficulté les agents de préfecture face à la demande légitime des usagers<sup>1</sup>. Le surcroît de travail impliqué par cette transition chaotique est venu se conjuguer à une activité de délivrance des certificats d'immatriculation qui reste plus importante que les prévisions initialement réalisées lors de la mise en place du SIV. En effet, alors que les réseaux de concessionnaires se sont vus confier une mission de délivrance de ces certificats, leurs opérations restent dans les faits aujourd'hui limitées aux véhicules neufs. Pour les véhicules d'occasion, les usagers continuent de se tourner majoritairement vers les services des préfectures. Ce constat n'est pas neutre dans un contexte économique où le marché du neuf traverse une passe difficile et où la majorité des transactions portent sur des voitures d'occasion. Selon les informations recueillies en préfectures par votre rapporteure spéciale, on peut estimer à plus de 50 % la proportion de certificats d'immatriculation encore délivrés aux guichets des préfectures. Par ailleurs, l'activité des concessionnaires automobiles dans le cadre de la délivrance des certificats d'immatriculation impose un contrôle suivi qui vient grever les gains d'emplois espérés au sein de l'administration préfectorale (cf. *infra*).

L'effet de ciseaux consistant en la suppression des effectifs et au maintien d'un niveau d'activité de délivrance de titres encore élevé n'est pas sans conséquences sur la charge de travail pesant sur les agents aux guichets des préfectures et des sous-préfectures. Même si la page du très pénible passage au SIV est désormais tournée, **le « moral des troupes » reste en berne**. La lassitude ici éprouvée vient se mêler au sentiment de perte de sens de la mission et d'anxiété quant au devenir des préfectures et des sous-préfectures.

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 23, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a prévu que « les usagers pourront régler en ligne par paiement sécurisé le coût des titres, ou par timbre fiscal, en particulier la carte grise des véhicules, qu'ils font établir en préfecture (...) ».

Eu égard à cette situation, **votre rapporteure spéciale souligne le sens du service public et l'engagement des personnels (notamment ceux situés en premier ligne au contact des usagers dans les activités de guichet) dans un contexte tendu.** La réussite finale des projets menés à bien dans les préfectures au cours des dernières années (SIV, passeports biométriques, mutualisations de moyens...) leur doit beaucoup.

## 2. Le contrôle de légalité

Outre les activités de guichet, une autre mission traditionnelle des préfectures a connu une profonde évolution au cours des dernières années : **le contrôle de légalité.** Dans ce domaine les suppressions de postes ont reposé sur une révision de la stratégie de contrôle.

### La stratégie redéfinie du contrôle de légalité

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 sont préservés. Il s'agit en l'espèce de maintenir 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 également sa fonction de conseil** auprès des collectivités territoriales, cette mission étant indissociable du contrôle.

La nouvelle architecture du 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. 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.

Dans ce schéma d'organisation d'ensemble quelques exceptions peuvent toutefois exister, 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.

Dans le cadre du contrôle de légalité, les préfetures ont été incitées à **recentrer le contrôle sur les actes les plus sensibles et à fort enjeu**.

**Initié par la circulaire précitée du 17 janvier 2006** relative à la modernisation du contrôle de légalité, ce recentrage a fait l'objet d'une actualisation par la circulaire NOR IOCK0920444C du 1<sup>er</sup> 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 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 et pour 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 directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures (2010-2015), « *un contrôle budgétaire attentif et réactif est indispensable pour prévenir une dégradation de la situation financière des collectivités territoriales* ».

### **Les limites du contrôle de légalité : les emprunts toxiques**

Dans le domaine financier, le contrôle de légalité comporte des limites et il ne peut être assimilé à un contrôle d'opportunité. Cette question se trouve notamment illustrée par **la crise des emprunts toxiques qui a concerné certaines collectivités territoriales**.

À cette occasion, il a pu être reproché à l'État, et donc à son contrôle, de ne pas avoir rempli son rôle de vigilance. Or, **le contrôle de légalité ne pouvait pas se prononcer**, ni alerter sur ces emprunts, et ce pour deux raisons. D'une part, le principe de libre administration des collectivités territoriales prévalait. D'autre part, l'expertise financière limitée à disposition de ce contrôle ne lui permettait que très difficilement de détecter les risques encourus sur des produits financiers parfois très complexes.

Peut-être certaines collectivités ont-elles trop attendu de ce contrôle de légalité ? Toujours est-il que, comme l'a rappelé votre rapporteure spéciale lors du débat en séance publique sur le projet de loi relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public<sup>1</sup>, le problème posé par les emprunts toxiques relève d'**une « responsabilité partagée » entre les banques, l'État et les collectivités territoriales**.

Contrairement aux actes cités précédemment, **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.

---

<sup>1</sup> Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 13 mai 2014.

Au regard de cette stratégie, **vo**tre rapporteure spéciale s'interroge cependant sur ce « rétrécissement » du périmètre de contrôle. 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.

Votre rapporteure spéciale rappelle en outre qu'à ce recentrage du contrôle viennent se combiner les effets de **la récente réforme des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**. Ayant donné lieu à la fusion de certaines de ces chambres, cette réforme a notamment pour conséquence un éloignement supplémentaire du contrôleur et des collectivités territoriales contrôlées<sup>1</sup>.

#### *D. LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES EMPLOIS*

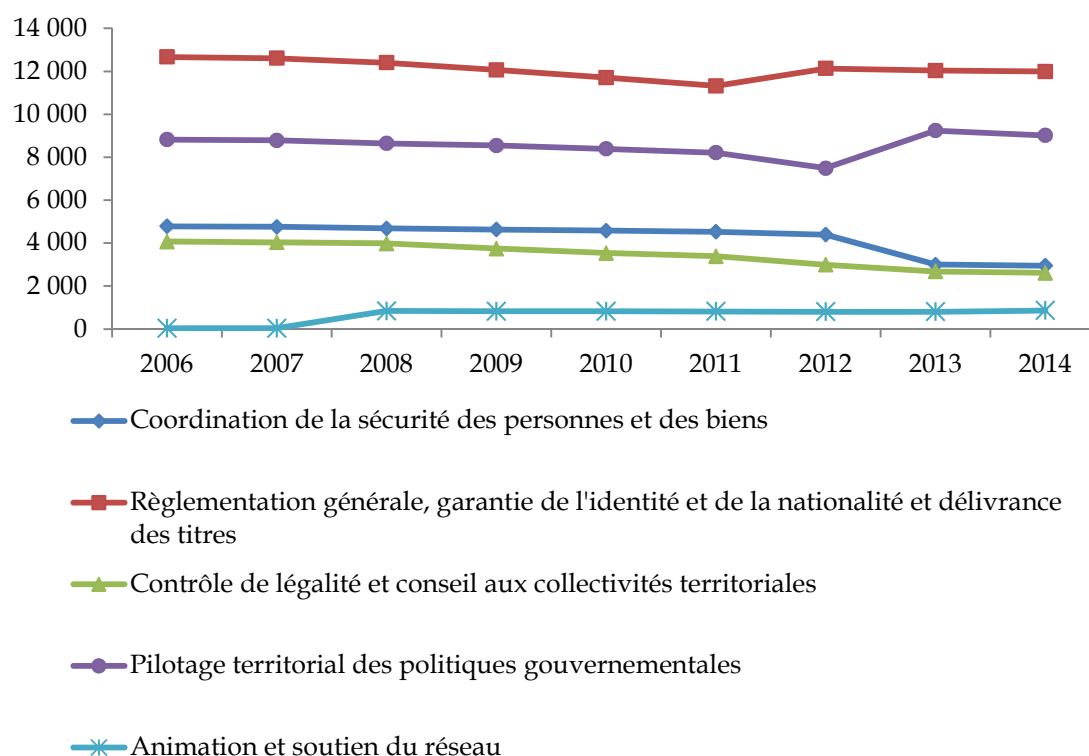
La structure de l'emploi au sein du réseau préfectoral a connu **une modification substantielle**.

---

<sup>1</sup> Pour davantage de développements sur cette réforme, votre rapporteure spéciale renvoie au rapport spécial n° 148 (2012-2013), Tome III – Annexe 6, « Conseil et contrôle de l'État » de Charles Guéné.

### L'évolution des emplois par mission au sein du programme « Administration territoriale »

(en ETPT)



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

L'activité mobilisant les effectifs les plus importants demeure **la délivrance des titres avec 11 990 ETPT** prévus en 2014. Après avoir subi une baisse entre 2007 et 2011 (cf. *supra*), elle a enregistré un renforcement en 2012 et son niveau d'emplois tend depuis lors à se stabiliser.

Alors que les agents chargés du traitement des titres se caractérisaient auparavant par une extrême polyvalence dans l'accomplissement des tâches (entre les cartes nationales d'identités, les passeports, les permis de conduire...), cette polyvalence tend désormais à se perdre. Elle cède le pas à **une spécialisation des agents** en fonction des titres. Cette spécialisation s'inscrit dans la logique de rationalisation des processus de délivrance, mais elle peut aussi faire craindre une perte de savoir-faire. Elle rend en outre plus difficile les remplacements temporaires (en cas de maladie, d'absence...).

**Le pilotage territorial des politiques gouvernementales** représente la deuxième activité en nombre avec **9 020 ETPT** prévus en 2014. Depuis 2013 cette mission bénéficie d'une augmentation de ses effectifs (+ 23,4 % entre

---

2012 et 2013). Celle-ci illustre le rôle de pilotage et de coordination accru des préfets et de leurs équipes dans les territoires (politique de l'emploi, développement économique...).

**Le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités** connaît pour sa part une baisse régulière de ses effectifs depuis 2007 (cf. *supra*) avec **2 612 ETPT** prévus en 2014. D'une certaine manière, cette mission peut être considérée sur la période comme une variable d'ajustement, ce qui pose un problème de sécurité juridique souligné par votre rapporteure spéciale *supra*.

Enfin, au regard de la structure de l'emploi, la RGPP a eu un effet pervers : **transformer des emplois pérennes en emplois précaires**. L'exemple de la préfecture du Rhône est à cet égard édifiant et permet de comprendre la mécanique à l'œuvre. Cinquante emplois temps plein (ETP) pérennes ont été supprimés dans cette préfecture, sur un total de 2 090 en 2014. Mais, en contrepartie, il a été fait appel à cinquante-quatre ETP de vacataires et de contractuels pour répondre aux besoins du service. Au total, **on assiste ainsi à une substitution entre de l'emploi pérenne et de l'emploi précaire, notamment pour les activités « de guichet »**. Cette substitution est d'autant plus préjudiciable que les personnels vacataires n'ont ni la même formation professionnelle, ni la même expérience que les personnels qu'ils remplacent.

## II. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

La baisse significative des effectifs au sein de l'administration préfectorale visait notamment à parvenir à une meilleure maîtrise de la masse salariale dans un contexte de lutte contre le déficit du budget général de l'État. Il pouvait même en être attendu une réduction des dépenses de personnel. Or, ce poste budgétaire a continué de croître mettant ainsi en évidence **une rigidité à la baisse**.

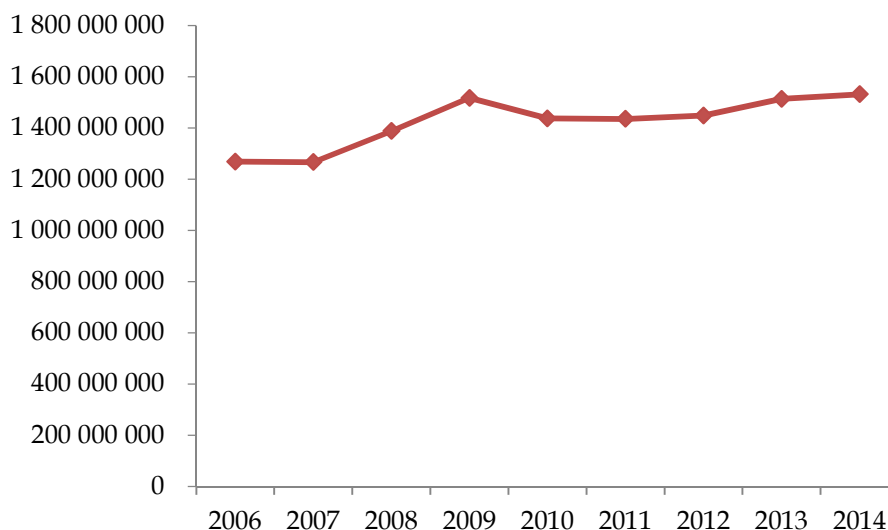
### A. LA CROISSANCE QUASI CONTINUE DE CE POSTE BUDGÉTAIRE

Les dépenses de personnel constituent la majeure partie des dépenses du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». En 2014, elles représentent **1,532 milliard d'euros** en crédits de paiement (CP) sur un budget total de 1,726 milliard d'euros, soit **88,8 %**.



### Les dépenses de personnel (titre 2) du programme « Administration territoriale »

(en euros)



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

Alors que les effectifs du programme commencent à baisser aux tournants des années 2008-2009, la dépense en personnels continue de croître jusqu'en 2009 pour atteindre **1,517 milliard d'euros**.

**Ce n'est qu'à partir de 2010 que les effets des suppressions d'emploi dictées par la RGPP se font sentir.** Entre 2009 et 2010, les crédits du titre 2 diminuent de 5,3 % et s'établissent à 1,437 milliard d'euros.

**S'ensuit une relative stabilité de 2010 à 2012, alors même que les réductions d'emplois se poursuivent.**

**En 2013, ce poste budgétaire repart à la hausse (+ 4,5 %) en passant à 1,513 milliard d'euros, soit quasiment le niveau de la dépense enregistré quatre ans plus tôt en 2009.**

**Pour 2014, une faible augmentation de 1,2 % est prévue.**

Au final, les suppressions d'emplois au sein de l'administration préfectorale ont **freiné la progression** des dépenses de personnel, mais ne l'ont pas interrompue.

## B. LES FACTEURS DE RIGIDITÉ À LA BAISSÉ

### 1. Les mesures indemnitaires

Entre la baisse des effectifs et la dynamique des dépenses de personnel du programme « Administration territoriale », **le paradoxe n'est**

**qu'apparent.** Pour le comprendre, il convient de passer en revue les composantes de la dépense en titre 2 que sont notamment le glissement vieillesse technicité (GVT)<sup>1</sup>, les différentes mesures ayant un impact salarial et la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », puis de les comparer à l'impact budgétaire des suppressions d'emploi.

Le tableau ci-dessous permet ainsi de mettre en lumière l'un des éléments de la mécanique de **neutralisation des économies réalisées par le biais de la réduction de l'emploi.**

---

<sup>1</sup> Le GVT permet de tenir compte de l'incidence positive (ou négative) sur la masse salariale des avancements, de l'acquisition d'une technicité accrue, de l'arrivée de nouveaux fonctionnaires ou de départs.

### Les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS « Pensions »

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Impact du schéma d'emplois	- 20,8	- 22,8	- 18,2	0,3	- 13,4
Mesures catégorielles	17,3	12,6	10	10,3	8
Mesures générales	6,6	4,5	3,9	7,8	11,3
GVT solde	3,8	- 2,2	- 5,6	7,5	1,6
Rebasage de dépenses au profil atypique*					12,2
Autres variations des dépenses de personnel	- 11,5	6,6	6,9	8,8	5,7
<b>Total</b>	<b>- 4,6</b>	<b>- 1,3</b>	<b>- 3</b>	<b>34,7</b>	<b>25,4</b>

\* La ligne « Rebasage de dépenses au profil atypique » correspond :

- au rachat des jours comptes épargne temps (CET) pour 2,7 millions d'euros ;
- à des mesures d'accompagnement des restructurations pour 3 millions d'euros ;
- à des mesures locales destinées aux collectivités d'outre-mer (COM) et à Mayotte pour 5 millions d'euros ;
- à la prise en compte du jour de carence pour 1,5 million d'euros.

La ligne « Autres variations des dépenses de personnel » comprend la prise en charge de divers mouvements de personnels entre programmes budgétaires. Ainsi, par exemple en 2014, elle retrace la rémunération de 103 fonctionnaires en provenance du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 5,7 millions d'euros.

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

L'impact du schéma d'emplois correspond aux économies dégagées des suppressions d'emplois dès lors que moins d'agents sont à payer. Cet impact a varié **entre 22,8 millions d'euros et 18,2 millions d'euros** sur la période allant de 2010 à 2012.

Dans le même temps cependant, diverses mesures (générales ou catégorielles) sont intervenues. Elles ont contribué à effacer tout ou partie de l'impact du schéma d'emplois.

Par exemple en 2010, **17,3 millions d'euros** ont été versés au titre de mesures catégorielles et 6,6 millions d'euros au titre de mesures générales (c'est-à-dire résultant de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique).

### Les mesures catégorielles en 2010

(en euros)

Catégorie ou intitulé de la mesure	Coût en année pleine
Effets extension année pleine mesures 2009	
Mesures statutaires	5 235 143
<i>Plan de requalification des personnels administratifs</i>	1 061 410
<i>Amélioration des carrières de catégorie C</i>	1 099 703
<i>Revalorisation indiciaire pour l'ensemble des personnes de catégorie B</i>	3 074 030
Mesures indemnitaires	12 047 589
<i>Indemnité de performance et d'objectif</i>	2 186 901
<i>Revalorisation des régimes indemnitaires pour garantir l'attractivité du ministère</i>	6 228 318
<i>Dispositifs visant à favoriser la mobilité professionnelle</i>	3 632 370
<b>Total</b>	<b>17 282 732</b>

Source : projet annuel de performances pour 2010 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »

Au total, les mesures catégorielles et générales se sont donc élevées en 2010 à **23,9 millions d'euros**, soit un montant supérieur cette année-là aux économies dégagées de la réduction des emplois.

Souvent mis en avant pour expliquer l'effacement des économies réalisées *via* la réduction de l'emploi, **le GVT n'intervient en réalité que de manière marginale**. En 2010 par exemple, il ne s'élevait qu'à 3,8 millions d'euros. En 2011 et 2012, il devient même négatif du fait du départ en retraite de fonctionnaires auxquels était attaché un GVT positif significatif.

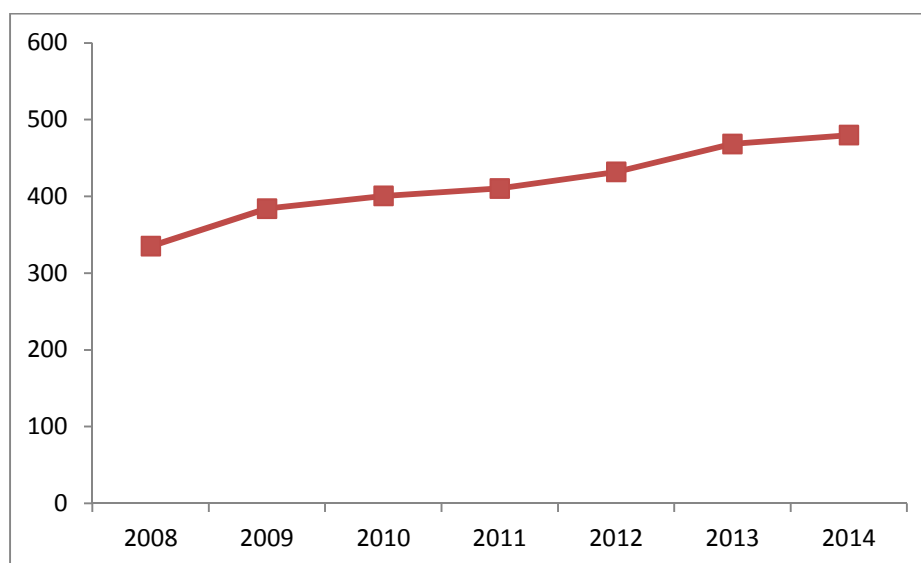
**Tout se passe donc comme si la moindre dépense en titre 2 du fait du départ de fonctionnaires non remplacés était neutralisée (en totalité ou en partie) par des mesures indemnitaires en faveur des agents restant en place.**

#### 2. La contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »

Les mesures indemnitaires représentent un premier facteur de rigidité à la baisse des dépenses de titre 2 du programme « Administration territoriale », mais elles ne sont toutefois pas le facteur le plus important. La contribution au CAS « Pensions » joue un rôle plus **prépondérant**.

### L'évolution de la contribution au CAS « Pensions »

(en millions d'euros)



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

En 2008, la contribution s'établissait à 335,2 millions d'euros, soit 24,1 % des crédits de personnel. Elle a connu une augmentation régulière et forte depuis cette date pour atteindre **479,9 millions d'euros en 2014, soit une hausse de 43,2 % par rapport à 2008**. Pour prolonger l'exemple précédent choisi sur l'exercice 2010, cette année-là la contribution au CAS « Pensions » a progressé à elle seule de 16,5 millions d'euros (à rapporter aux 20,8 millions d'euros d'économie résultant de l'impact du schéma d'emplois).

**C'est donc une dépense obligatoire (la contribution au CAS « Pensions ») qui explique principalement la difficulté de parvenir à une réduction de l'enveloppe consacrée au titre 2 de l'administration préfectorale, y compris dans un contexte de baisse des effectifs.**

### III. LA MAÎTRISE DES AUTRES DÉPENSES

Les dépenses de personnel pesant pour 88,8 % du budget total consacré au réseau préfectoral, **les crédits hors titre 2 ne représentent mécaniquement que la portion congrue de cette enveloppe (11,2 %)**. Pour autant, ils n'en constituent pas moins des variables clés dans la mesure où ils permettent d'assurer le fonctionnement courant et les investissements indispensables des préfetures et des sous-préfetures.

Tout comme les crédits de titre 2, ils ont été l'objet d'efforts pour parvenir à une meilleure maîtrise. Ces efforts ont d'ailleurs rencontré

davantage de succès que ceux relatifs aux dépenses de personnel. Il est vrai que les dépenses de fonctionnement et d'investissement **se prêtent mieux à des décisions de court et moyen terme**, alors que la problématique des personnels ne peut s'envisager que sous un angle de long terme pour en voir les effets.

#### **A. LA CHUTE DE 53,3 % DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ENTRE 2008 ET 2014**

##### **1. L'évolution en trois phases**

En 2006, dans son rapport d'information « *Dépenses de fonctionnement des préfectures : une nouvelle donne grâce à la LOLF, des marges de manœuvre pour la réforme de l'État* »<sup>1</sup> votre rapporteur spécial, alors Henri de Raincourt, écrivait en conclusion de ses travaux : « *L'analyse des dépenses de fonctionnement des préfectures fait ressortir **une dynamique globalement maîtrisée de la dépense**. Cette maîtrise, dont il convient de se féliciter, n'est, toutefois, pas le produit du hasard. Elle résulte d'une démarche au long cours, initiée par l'expérimentation de la globalisation des crédits à partir de 2000. **Une véritable culture de gestion, fondée sur le principe de responsabilisation, tend, aujourd'hui, à irriguer l'ensemble des services des préfectures.** Les principaux outils d'un contrôle de gestion moderne, adapté aux spécificités de cette administration déconcentrée et facteur d'économies, sont, désormais, en place* ».

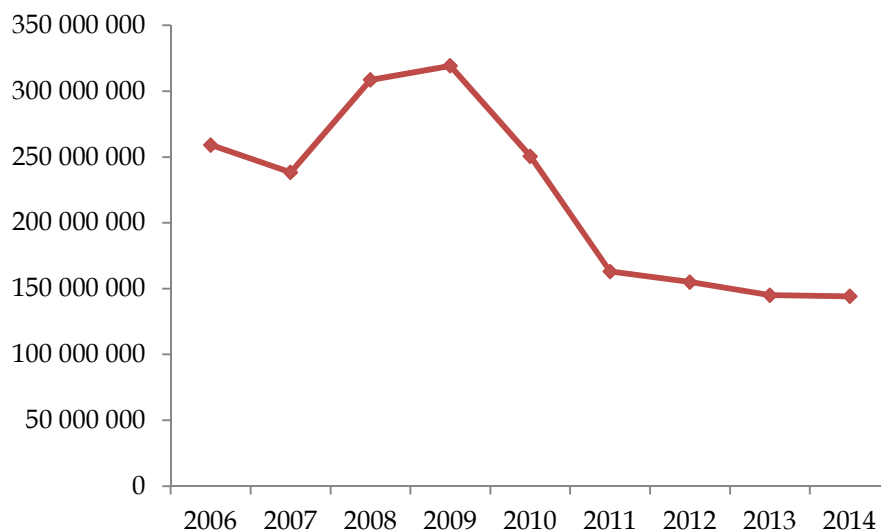
Ce constat s'est trouvé largement vérifié au cours de la période qui a suivi, ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

---

<sup>1</sup> Sénat, Rapport d'information n° 24 (2006-2007).

### Les dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme « Administration territoriale »

(en euros)



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

Globalement l'évolution des dépenses de fonctionnement des préfetures et des sous-préfetures peut se résumer en **trois temps**.

**De 2006 à 2009, ces dépenses ont augmenté** avec toutefois un exercice atypique en 2007 (qui a enregistré une baisse de 8 %). Au cours de cette période la hausse de ce poste budgétaire s'établit à 23,2 % avec un pic atteint à 319,3 millions d'euros en 2009.

**La deuxième phase couvre les exercices 2010 et 2011 et se caractérise par une forte décreue.** En 2010 les dépenses de fonctionnement reculent de 21,5 %, puis en 2011 de 34,9 %. Au total, en deux ans elles auront donc été réduites de 156,2 millions d'euros.

**Depuis 2012, la diminution est beaucoup moins accentuée** (- 5 % en 2012, - 6 % en 2013 et - 1 % en 2014). À l'issue de cette période, les dépenses de fonctionnement s'élèvent finalement à 144,3 millions d'euros.

Sur la période allant de 2008 (l'année de lancement de la RGPP) à 2014, la dépense a ainsi chuté de **53,3 %**.

En conséquence, alors que les crédits de fonctionnement représentaient 17,5 % du budget du programme « Administration territoriale » en 2008, ils n'absorbent plus que **8,4 %** de cette enveloppe en 2014.

Au regard de cette évolution, dont l'ampleur ne se retrouve que dans peu d'autres administrations, **voire rapporteure spéciale souligne la contribution substantielle apportée par le réseau préfectoral aux réductions des dépenses de fonctionnement courant de l'État.**

## **2. Les limites de l'externalisation**

Ces résultats ont été obtenus par **des efforts quotidiens** de bonne gestion et **le recours à certains « accords cadre »** passés par le ministère de l'intérieur au cours de la période. À ce titre peuvent, par exemple, être signalées les conventions partenariales interministérielles signées avec l'Union des groupements d'achat public (UGAP) pour le papier et le mobilier. Le groupement d'achat permet d'accroître le pouvoir de négociation de l'administration face à ses fournisseurs et de standardiser la demande avec pour effet une baisse des prix à l'achat.

Si les recherches de mutualisation dans la démarche d'achat constituent donc assurément une piste porteuse et déjà largement fréquentée, **l'externalisation de certaines tâches suscite en revanche des doutes.**

Dans ce domaine, **les marchés d'entretien** représentent certainement l'une des voies les plus fréquemment empruntées. Mais les appréciations recueillies par voire 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 interne 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.

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

Aussi, **voire rapporteure spéciale insiste-t-elle 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.

**Recommandation n° 3 : limiter au strict nécessaire l'externalisation de l'entretien des bâtiments préfectoraux. En cas d'externalisation, assurer un suivi vigilant et une évaluation de l'évolution du coût de ce marché dans le temps.**

Dans le même ordre d'idée, **vo**tre rapporteure spéciale relève qu'au cours de ses contrôles en préfectures et en sous-préfectures nombre de ses interlocuteurs ont déploré la passation de marchés publics répondant mal aux besoins pour l'entretien courant des bâtiments : des marchés nationaux, obtenus par des sociétés éloignées du tissu local, ne donnent pas satisfaction.

Votre rapporteure spéciale renouvelle donc une recommandation déjà formulée dans son rapport d'information « *Les préfectures à l'heure de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE)* »<sup>1</sup>.

**Recommandation n° 4 : privilégier la passation de marchés locaux pour l'entretien des bâtiments préfectoraux, si besoin en recourant à l'allotissement des marchés afin de préserver l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique.**

## **B. L'EFFORT D'INVESTISSEMENT LIMITÉ**

### **1. Le passage par trois paliers**

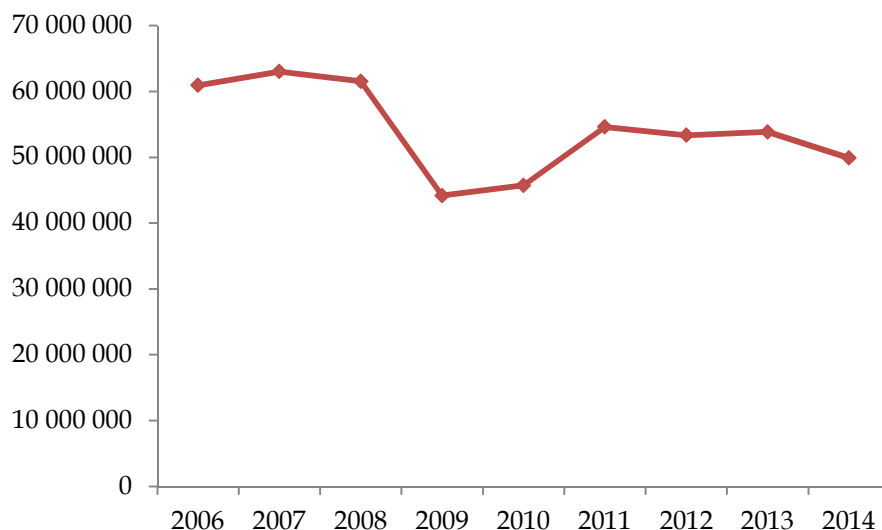
Si l'évolution des dépenses de titre 3 (fonctionnement) peut se résumer en trois phases au cours de la période récente, les dépenses de titre 5 (investissement) ont connu, pour leur part, **trois paliers**.

---

<sup>1</sup> Sénat, Rapport d'information n° 77 (2013-2014).

### Les dépenses d'investissement (titre 5) du programme « Administration territoriale »

(en euros)



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

**De 2006 à 2008, ce poste de dépenses se situe légèrement au-dessus d'un seuil de 60 millions d'euros** : 60,9 millions d'euros en 2006, 63 millions d'euros en 2007 et 61,5 millions d'euros en 2008.

**Les exercices 2009 et 2010 marquent une baisse sensible (- 25 %) autour d'un deuxième seuil à 45 millions d'euros** (44,2 millions d'euros en 2009 et 45,7 millions d'euros en 2010).

**Depuis 2011, l'investissement oscille aux environs de 50 millions d'euros** (+ 11,1 % par rapport à la période précédente) en marquant un léger infléchissement de 54,6 millions en 2011 à 49,9 millions d'euros pour 2014.

**Au total, les efforts budgétaires du programme « Administration territoriale » se sont donc également traduits par un investissement contenu et mesuré** au cours des dernières années.

## 2. La prépondérance de l'immobilier

Au sein de ce programme, l'investissement est consacré de manière écrasante aux **projets immobiliers**. Ainsi par exemple, en 2014, sur l'enveloppe de 49,9 millions d'euros, 49,5 millions d'euros y étaient dédiés.

### Les grands projets immobiliers en 2014

Pour 2014, le ministère de l'intérieur a arrêté les programmes immobiliers suivants en faveur du réseau préfectoral :

- des restructurations et des constructions neuves pour **33,96 millions d'euros** en autorisation d'engagement (AE) et **28,74 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) avec : le relogement des sous-préfectures d'Aix-en-Provence, de Saint-Denis et de Libourne, la reconstruction de bâtiments pour le regroupement des services administratifs du Haut-commissariat à Papeete (Polynésie Française) et de la préfecture de Fort-de-France (Martinique), la construction de la nouvelle sous-préfecture de Palaiseau, le lancement de l'opération de restructuration des services de la préfecture de Mayotte (notamment l'accueil du service des étrangers avec la création d'un hall d'accueil et de guichets) ainsi que la poursuite de la restructuration de l'accueil des étrangers du site Saint Sébastien de la préfecture de Marseille ;

- l'entretien des bâtiments dont l'État est **propriétaire** (1,82 million d'euros en AE et 4,23 millions d'euros en CP) avec la réfection des toitures terrasses et des façades de la préfecture de Toulon, ainsi que des travaux de « sécurité incendie » sur le site Giélee de la préfecture de Lille ;

- des travaux de mise aux normes (1,84 million d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP) dans les préfectures de Foix, Pau et Grenoble ;

- le développement durable (0,19 million d'euros en AE et 0,62 million d'euros en CP) avec la poursuite de l'opération de traitement des façades de la préfecture de Valence, la rénovation énergétique d'un bâtiment de la préfecture de Tours, ainsi que le changement de la ligne de chauffe de la préfecture d'Angoulême ;

- l'accessibilité (0,93 million d'euros en AE et 0,12 million d'euros en CP) des préfectures de Poitiers, Besançon et Bobigny.

*Source : projet annuel de performances pour 2014 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »*

Alors qu'on demande beaucoup à l'administration préfectorale, certaines réformes permettraient toutefois aujourd'hui de la mettre encore mieux en situation de répondre aux attentes. Car **certains mécanismes prévus par la LOLF ont désormais atteint leurs limites** et il est nécessaire aujourd'hui d'y apporter des améliorations. Le terrain de l'investissement immobilier en est précisément un bon exemple.

Ainsi, est-il normal que pour certains travaux immobiliers le préfet de la région Aquitaine, préfet de Gironde, doive composer avec **trois ou quatre BOP et CAS différents** ? Les BOP concernés par la politique immobilière de l'État en région sont les suivants :

- le BOP 309 « Entretien des bâtiments de l'État » ;

- le BOP 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » ;

- le BOP 307 « Administration territoriale ».

Au surplus, à ces BOP s'ajoute le CAS 723 « Contributions aux dépenses immobilières ».

**Recommandation n° 5 : pour une plus grande efficacité et afin de limiter les pertes de temps dans le domaine des travaux immobiliers, créer un BOP commun « Support immobilier régional ».**

## TROISIÈME PARTIE : L'ÉVOLUTION DES MISSIONS

Autour de leur cœur de métier, **les préfectures et les sous-préfectures ont vu leur fonctionnement évoluer et intégrer l'apport des nouvelles technologies** (biométrie, dématérialisation des données). Ces évolutions ne sont pas intervenues sans heurts, notamment du fait de difficultés techniques qu'il a fallu régler.

Pour les agents, les efforts d'adaptation se sont conjugués à **un malaise diffus, né du sentiment d'une remise en cause des missions préfectorales elles-mêmes**. La perte de sens et le besoin de voir redéfini le rôle des préfets et de leur administration caractérisent désormais l'état d'esprit d'une majorité des personnels (de l'agent de catégorie C au préfet). Le devenir des préfets de département, l'avenir des sous-préfectures et l'impact de la réforme en cours de la carte territoriale constituent autant de questions en suspens. Peut-être ces questions-là doivent-elles d'ailleurs être abordées de front, plutôt qu'isolément et prises une à une, pour redonner une cohérence à l'ensemble.

### I. LE TRANSFERT DE LA DÉLIVRANCE DES PASSEPORTS AUX MAIRIES

Chronologiquement premier dans la série des nouveaux titres sécurisés, le passeport biométrique constitue également à ce jour la réalisation la plus **emblématique** de la nouvelle génération de titres d'identité. Cette transition s'est opérée selon une logique de transfert de responsabilité des préfectures et des sous-préfectures vers les mairies. Si le système a atteint son régime de croisière après un démarrage chaotique, il n'est toutefois pas interdit de s'interroger encore aujourd'hui sur cette mission mise à la charge des communes.

#### A. LA CHAÎNE OPÉRATIONNELLE DÉSORMAIS EN VIGUEUR

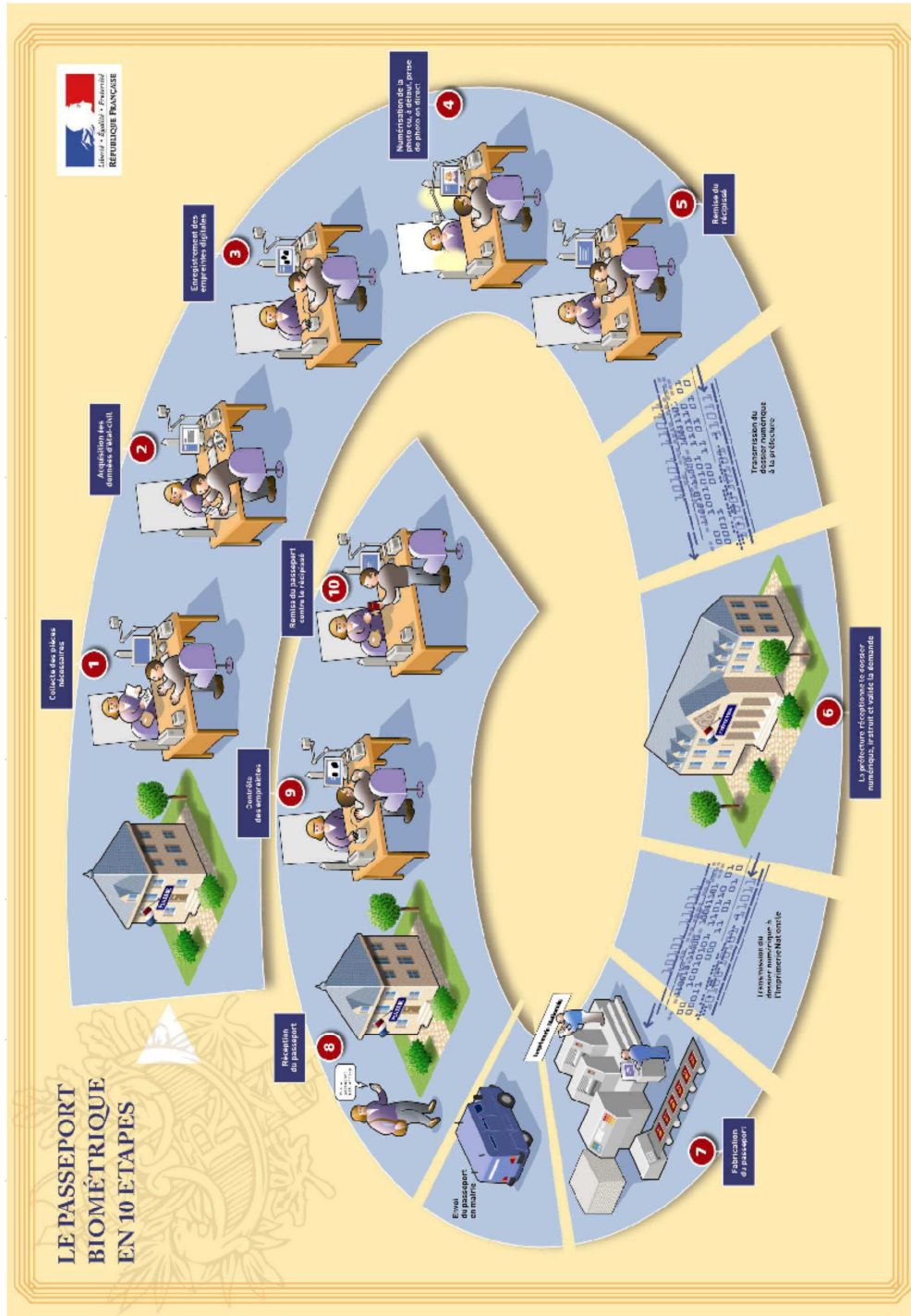
Le passage au passeport biométrique représentait **l'un des principaux enjeux opérationnels de la RGPP pour les préfectures**. Il s'agissait en effet de respecter les engagements européens de la France, le règlement européen précité du 13 décembre 2004 imposant aux États membres de l'UE de délivrer, au plus tard le 28 juin 2009, des passeports biométriques.

Piloté du point de vue technique et organisationnel par l'ANTS (cf. *supra*), ce projet induisait notamment **une nouvelle répartition des tâches entre les préfectures 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 2001<sup>1</sup>. L'instruction des dossiers, la fabrication des titres et leur transmission aux communes restaient en revanche de la compétence des préfectures et de certaines sous-préfectures.

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

---

<sup>1</sup> À 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 indue. 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'État 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 est expédié par l'Imprimerie nationale à la mairie où a été enregistrée la demande. L'utilisateur vient alors le retirer.

Au total, cette nouvelle chaîne opérationnelle pour la délivrance du passeport biométrique comporte des modifications substantielles pour le réseau préfectoral :

**- les sous-préfectures ne sont plus parties prenantes dans ce processus ;**

**- les préfectures ne sont plus au cœur du dispositif**, aussi bien dans la phase de « remontée » de la demande que dans celle de « redescende » du document d'identité.

## **B. LE PASSEPORT BIOMÉTRIQUE EN RÉGIME DE CROISIÈRE**

Après un lancement chaotique en 2009<sup>1</sup>, le passeport biométrique a maintenant atteint **un rythme de croisière satisfaisant**.

Le rapport annuel de performances (RAP) de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2013<sup>2</sup> fait ainsi état d'un pourcentage de passeports mis à disposition dans un délai de quinze jours<sup>3</sup> s'établissant à **75,1 %**. Cette performance se situe en deçà de celle réalisée en 2012 (82 %) mais elle demeure toutefois à un niveau acceptable. En 2013, les services ont en effet dû faire face à une recrudescence des demandes de passeports à hauteur de 50 000 dossiers supplémentaires (pour 3 millions de titres délivrés au total).

Encore faut-il cependant préciser que le délai de mise à disposition du passeport présenté dans les projets annuels de performances (PAP) et les RAP « court depuis la réception de la demande du titre par les services de la préfecture jusqu'à sa production et son acheminement ». Il ne représente donc pas

---

<sup>1</sup> Cf. Sénat, rapport d'information précité « La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives ».

<sup>2</sup> Annexé au projet de loi de règlement des comptes et de gestion pour 2013.

<sup>3</sup> Le ministère de l'intérieur précise que ce délai de quinze jours correspond « à un niveau de qualité jugé satisfaisant par les usagers dans le cadre des dernières enquêtes de satisfaction ».



**le délai complet** imposé à l'utilisateur, puisqu'il faut lui ajouter le temps de transmission de la demande par les services de la mairie à la préfecture. Ce délai complet est donc tributaire de la rapidité plus ou moins grande des services de la mairie à traiter le dossier.

La phase de maturité du processus de délivrance du passeport biométrique se caractérise également par la mise en place progressive de **plates-formes régionales** visant à une plus grande mutualisation des moyens. Composées de fonctionnaires préfectoraux, ces plates-formes ont vocation à s'occuper des passeports pour l'ensemble d'une région. Ainsi, par exemple, cette plate-forme est-elle implantée à Saint-Etienne pour la région Rhône-Alpes ou à Foix pour la région Midi-Pyrénées. Le choix du site pour l'implantation de ces nouvelles structures ne va pas sans susciter parfois l'inquiétude des personnels affectés au traitement des passeports en préfecture. Ainsi en est-il par exemple de la perspective de voir la plate-forme installée à Agen pour la région Aquitaine : votre rapporteure spéciale a été alertée par les agents de la préfecture des Landes inquiets à la fois d'une perte de savoir-faire et des redéploiements d'emplois consécutifs au départ de cette mission.

### C. LA CHARGE INDUITE SUR LES COMMUNES

Afin de pouvoir procéder à l'enregistrement des demandes de passeport, des stations d'enregistrement ont été installées auprès de certaines mairies dans un souci de maillage du territoire. Au total, ce sont ainsi 3 535 stations de recueil de données qui ont été réparties dans **2 091 communes**.

Ces communes se sont, en principe, portées **volontaires** pour accueillir les stations lors de la mise en place du dispositif en 2008 et 2009<sup>1</sup>. Selon les témoignages recueillis par votre rapporteure spéciale, ce principe du volontariat est cependant sujet à caution : certaines communes n'ont guère eu le choix et se sont plutôt senties contraintes de se porter « volontaires » afin de préserver leur attractivité *via* le maintien d'un certain niveau de services publics.

Chaque demandeur d'un passeport a **le choix** de se tourner vers n'importe quelle mairie, y compris celle d'un territoire autre que celui où il réside. Afin d'indemniser le surcroît d'activité lié aux demandes d'utilisateurs non-résidents de la commune, une dotation a été mise en place.

Ainsi, en vue d'indemniser les communes accueillant une ou plusieurs stations, **l'article 136 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009** a créé une « *dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés* ». Cette dotation est désormais inscrite à l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales

---

<sup>1</sup> Une convention passée avec le préfet les a alors liées à l'État.

(CGCT). Elle vise à couvrir l'activité résultant des demandes de titres émanant de citoyens ne résidant pas dans la commune d'implantation. Elle était initialement fixée à 5 000 euros par an et par station en fonctionnement dans la commune, avec une indexation en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Toutefois, le cinquième alinéa de **l'article 48 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011** a modifié le dispositif :

- depuis 2011, cette dotation forfaitaire s'élève désormais à 5 030 euros par an et par station en fonctionnement dans la commune au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours ;

- cette dotation n'est en revanche plus indexée sur la DGF.

**Le montant de cette dotation** reste toutefois sujet à débats. Son caractère forfaitaire ne prend en compte ni la spécificité des « villes-centres » (qui reçoivent un grand nombre de demandes « extérieures »), ni le caractère plus ou moins touristique de la commune, ni les horaires d'ouverture des mairies plus ou moins attractifs pour les usagers (ouverture le samedi matin, par exemple). Il va pourtant de soi que tous ces éléments sont autant de facteurs devant être pris en considération pour apprécier le nombre de passeports susceptibles d'être délivrés dans une commune.

<p><b>Recommandation n° 6 : réviser le mode de calcul de la dotation relative à l'enregistrement des demandes de passeport biométrique et à la remise de ce titre, en tenant compte du retour d'expérience acquis grâce aux premières années de fonctionnement du dispositif.</b></p>
---

#### ***D. LA PERSPECTIVE DIFFÉRÉE D'UNE NOUVELLE CARTE NATIONALE D'IDENTITÉ ÉLECTRONIQUE (CNIÉ)***

**Potentiellement, une nouvelle carte nationale d'identité dite « électronique » (CNIé)** pourrait venir enrichir la gamme de documents d'identité sécurisés. En effet, dès l'origine, la réflexion sur la CNIé a été étroitement menée en lien avec le lancement du passeport biométrique. La CNIé aurait en effet vocation à contenir, dans sa puce, des données à caractère biométrique (empreintes digitales, notamment) comme le passeport lancé en 2009. Elle remplacerait l'actuelle carte d'identité.

**Techniquement, la CNIé est prête** dans la mesure où elle relève de la même technologie que le passeport biométrique et pourrait être délivrée selon la même procédure et en utilisant les mêmes stations d'enregistrement.

**Si la CNIe entrait en vigueur, elle aurait bien évidemment un impact sur l'activité du réseau préfectoral.** Toutes choses égales par ailleurs, cet impact serait assez comparable à celui du passage au passeport biométrique.

Toutefois, la censure partielle par le Conseil constitutionnel de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité a rendu plus **hypothétique** le développement de ce projet à court terme en le privant de support législatif.

#### **La censure partielle par le Conseil constitutionnel de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité**

La loi précitée du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité est parue au Journal officiel (JO) du 28 mars 2012 après une censure partielle de ses dispositions par le Conseil constitutionnel.

Dans sa **décision DC n° 2012-652 du 22 mars 2012**, le Conseil constitutionnel a notamment censuré l'article 5 qui prévoyait la mise en place d'un fichier commun aux CNI et aux passeports, comportant des données biométriques. Ce fichier unique, principalement conçu pour garantir la fiabilité des documents délivrés et simplifier l'instruction des demandes, pouvait être consulté, à titre subsidiaire, à des fins policières ou judiciaires.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'eu égard à la nature des données enregistrées (données biométriques traçantes), à l'ampleur du traitement regroupant potentiellement la quasi-totalité des nationaux, à ses caractéristiques techniques (identification possible à partir des seules empreintes) et aux conditions de sa consultation, **la création de la base unique envisagée portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée par rapport au but poursuivi.**

La loi promulguée ne comprend donc désormais que :

- **l'insertion d'un composant dans la CNI, comportant notamment l'image de deux empreintes digitales du titulaire ;**
- la transmission directe des données d'état civil de la commune de naissance à la commune qui a enregistré la demande de titre d'identité.

A ce stade, **aucun calendrier de déploiement** de la CNIe n'a donc été arrêté.

Le Gouvernement a en revanche pris une décision importante concernant l'actuelle CNI à l'occasion du **CIMAP du 17 juillet 2013**. Dans sa décision n° 23, il s'est engagé à ce que *« la durée de validité de la carte nationale d'identité [soit] prolongée de dix à quinze ans »*. Cette mesure vise à alléger les démarches de renouvellement de titres pour les usagers et à réduire l'attente aux guichets.

## II. LE SYSTÈME D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES (SIV) RÉNOVÉ

Outre la sécurisation accrue des titres d'identité, l'objectif de **simplification** des démarches a représenté une ligne d'horizon des préfectures et des sous-préfectures au cours des dernières années. Le nouveau SIV relève de cette double ambition. Fondé sur un partage des tâches entre le réseau préfectoral et les professionnels de l'automobile, son bilan demeure toutefois à ce jour en demi-teinte.

### *A. LE PARTAGE DES TÂCHES ENTRE LE RÉSEAU PRÉFECTORAL ET LES PROFESSIONNELS DE L'AUTOMOBILE*

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**.

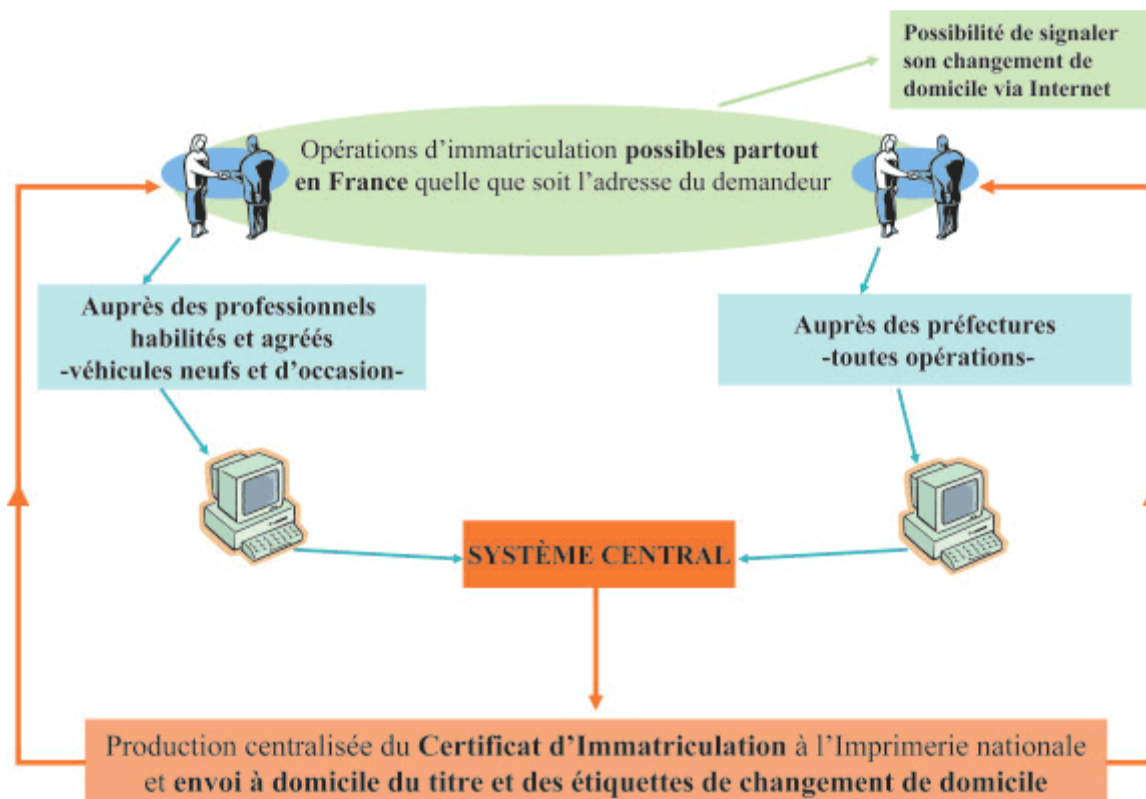
Il permet à tous les propriétaires de faire désormais immatriculer leur véhicule **soit directement chez les garagistes habilités, soit en préfecture**. Pour mémoire, le système précédent ne permettait de le faire qu'en préfecture.

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

Les professionnels de l'automobile habilités par le ministère de l'intérieur (garagistes, concessionnaires...) <sup>1</sup> effectuent, avec le nouveau SIV, les démarches auprès des préfectures et délivrent immédiatement un certificat provisoire comportant le numéro définitif d'immatriculation, qui est valable un mois.

Produite par l'Imprimerie nationale, la carte grise est ensuite acheminée au domicile 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.

<sup>1</sup> Les professionnels de l'automobile sont alors liés à l'État par une convention passée avec le Préfet de leur département d'exercice et ils sont raccordés au SIV. Actuellement 21 000 professionnels participent à ce système.

Grâce notamment au recours à la télétransmission des données et à Internet, il était attendu du nouveau SIV :

- **un gain de temps** et l'économie d'un déplacement en préfecture pour le demandeur<sup>1</sup> ;

- **une simplification de la procédure d'immatriculation** s'imposant à l'usager.

## **B. LES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE**

### **1. Le rétablissement de la performance**

La mise en place du SIV s'est caractérisée par de **graves dysfonctionnements initiaux du système informatique**, avec pour corollaire **une détérioration très nette du délai de traitement des dossiers aux guichets** des préfectures. Si la première phase de la transition, 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, 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 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.

Les difficultés informatiques ayant par la suite trouvé leur solution, les performances sont désormais satisfaisantes. Selon le RAP de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2013, le délai de délivrance des cartes grises s'est établi à trois jours en 2011 et 2012. Cet indicateur s'est même encore légèrement amélioré en 2013 en atteignant **2,9 jours**. La cible pour 2015 demeure à trois jours.

### **2. La part majoritaire des préfectures et des sous-préfectures pour les véhicules d'occasion**

De la mise en place du nouveau SIV, il était espéré si ce n'est la disparition, au moins **une réduction très significative du flux des demandeurs d'immatriculation en préfecture**. Cette anticipation s'appuyait sur l'idée que les propriétaires de véhicules passeraient très largement par les professionnels de l'automobile afin de faire procéder aux immatriculations.

---

<sup>1</sup> Le changement d'adresse ne nécessite plus obligatoirement de démarche en préfecture depuis 2012 grâce à l'ouverture de la télédéclaration en ligne sur le site [www.mon.service-public.fr](http://www.mon.service-public.fr).

Or, ainsi que l'annonçait votre rapporteure spéciale dès 2009 dans son rapport précité sur « *La nouvelle génération de titre d'identité : bilan et perspectives* », cette anticipation était optimiste. Autant pour les véhicules neufs l'acheteur passe fréquemment (dans plus de 90 % des cas<sup>1</sup>) par son concessionnaire pour des raisons de commodités, autant **les préfectures demeurent majoritairement** (dans plus de 50 % des cas) **sollicitées pour ce qui est du traitement des certificats d'immatriculation des véhicules d'occasion.**

Ce constat s'agissant de l'occasion ne doit d'ailleurs pas surprendre. Il n'est pas difficile de 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. Il s'agit là non seulement de la rançon de la qualité du service dispensé par les préfectures (et les sous-préfectures) mais aussi d'un calcul économique rationnel : alors que le service au guichet en préfecture est **gratuit**, il est **payant** auprès d'un opérateur privé.

En effet, pour les propriétaires de véhicules préférant passer par un professionnel de l'automobile, **un coût supplémentaire de transaction est apparu.** 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 n'a été menée, il semble toutefois que le coût supplémentaire supporté par l'utilisateur **varie de quelques dizaines d'euros à plus d'une centaine d'euros.**

**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 d'une frange des usagers.**

En outre, au-delà même du libre choix de l'utilisateur, **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'État, ou encore à la modification du fichier suite à des changements d'état civil ou au règlement de successions, par exemple.

### **3. La nécessité de contrôler le dispositif**

Dans le cadre du fonctionnement présent du SIV, votre rapporteure spéciale s'interroge sur certaines pratiques de la part d'opérateurs privés agréés. Ainsi, **devant l'entrée de certaines préfectures est-il possible de relever la présence de « rabatteurs » de ces opérateurs.** Ceux-ci vantent leurs services dans le domaine de l'immatriculation des véhicules (distribution d'argumentaires commerciaux...).

---

<sup>1</sup> Source PAP pour 2014 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Pour votre rapporteure spéciale, il y a là quelque chose de **choquant** à voir un opérateur privé vendre ainsi un service qui relève d'une prérogative de puissance publique. N'y a-t-il pas un risque que ce type de pratiques contribue à remettre en cause le service public dû par l'État aux usagers et à instaurer un « service de l'immatriculation à plusieurs vitesses » ?

En outre, le risque de fraude de la part de professionnels indéliçats est réel. Aussi, **le contrôle des opérations** effectuées dans le SIV est-il un enjeu majeur conditionnant la crédibilité de l'ensemble du système. Dès 2010, le ministère de l'intérieur a engagé une politique de contrôle qui a abouti à de nombreux retraits d'habilitation<sup>1</sup>, voire à des procédures judiciaires dans les cas les plus graves.

Il faut par ailleurs remarquer que cette activité de contrôle vient préempter une part des emplois dégagés par la mise en place des procédures automatisées liées aux titres sécurisés, et en particulier le SIV.

**Recommandation n° 7 : fiabiliser le dispositif du SIV en assurant un contrôle suivi des professionnels de l'automobile agréés.**

### III. LE PERMIS DE CONDUIRE AUX NORMES EUROPÉENNES : LE PROJET « FAETON »

Après le passage au passeport biométrique et au SIV, le projet « FAETON » constitue **le troisième grand programme de titres d'identité** ayant impacté les préfectures et les sous-préfectures au cours de la période récente. Ce projet vise à la délivrance d'un nouveau permis de conduire, plus sécurisé et en cohérence avec les règles d'harmonisation à l'échelle de l'UE.

Initialement prévue pour le 19 janvier 2013, l'entrée en vigueur de ce dispositif a toutefois été **reportée pour des raisons techniques au 16 septembre 2013**. Ce report a mis les préfectures dans l'obligation de gérer de manière concomitante l'ancien système et un système transitoire. Un surcroît de travail, des pertes de temps et un allongement des délais de délivrance en ont résulté.

#### **A. L'HARMONISATION EUROPÉENNE, LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA SIMPLIFICATION**

« FAETON » succède à l'ancien système national des permis de conduire (SNPC), issu en 1992 de la mise en œuvre du permis à points. Il trouve son fondement juridique dans **la directive européenne**

<sup>1</sup> Près de trois cent cas sont d'ores et déjà répertoriés.



**n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire.** Cette directive vise à harmoniser les règles de gestion de ce titre au sein de l'UE et à renforcer la lutte contre la fraude avec la délivrance d'un titre sécurisé renouvelable. Sa transposition a été opérée par le décret n° 1475 du 9 novembre 2011 portant diverses mesures réglementaires de transposition de la directive précitée de 2006 relative au permis de conduire.

### **Les principales nouveautés apportées par la directive européenne de 2006**

La directive européenne précitée de 2006 introduit plusieurs nouveautés dans le système du permis de conduire :

- le caractère renouvelable du permis, dont **la durée de validité est au maximum de quinze ans** pour permettre un renouvellement régulier de la photographie. Cette obligation n'a cependant aucune incidence sur les droits à conduire qui restent dans la plupart des cas permanents ;

- **l'instauration de nouvelles catégories**, concernant notamment les catégories A (motocyclettes), celles du groupe lourd (C et D) et la création d'une catégorie AM (pour les véhicules de moins de 50 cm<sup>3</sup> et les voitures) ;

- **la délivrance du permis de conduire au format unique à partir du 19 janvier 2013 et la reprise de l'intégralité des permis de conduire actuels, délivrés antérieurement au 19 janvier 2013, avant le 19 janvier 2033.**

Le nouveau format autorisera les échanges de données entre les pays de l'UE (programme RESPER).

Le nouvel outil informatique « FAETON » permet une mise à niveau de l'ancien SNPC, dont l'interface s'appuyait sur des applications vétustes.

L'application « FAETON » **prend en compte le continuum de la gestion des droits à conduire**, de l'apprentissage de la conduite à l'évolution dans le temps de la capacité réelle de la personne à conduire. Par conséquent, elle présente une dimension interministérielle puisqu'elle implique, outre le ministère de l'intérieur, les ministères chargés des transports, de l'agriculture, de la défense, de l'éducation nationale, de la justice, de la santé, des affaires étrangères et de l'emploi.

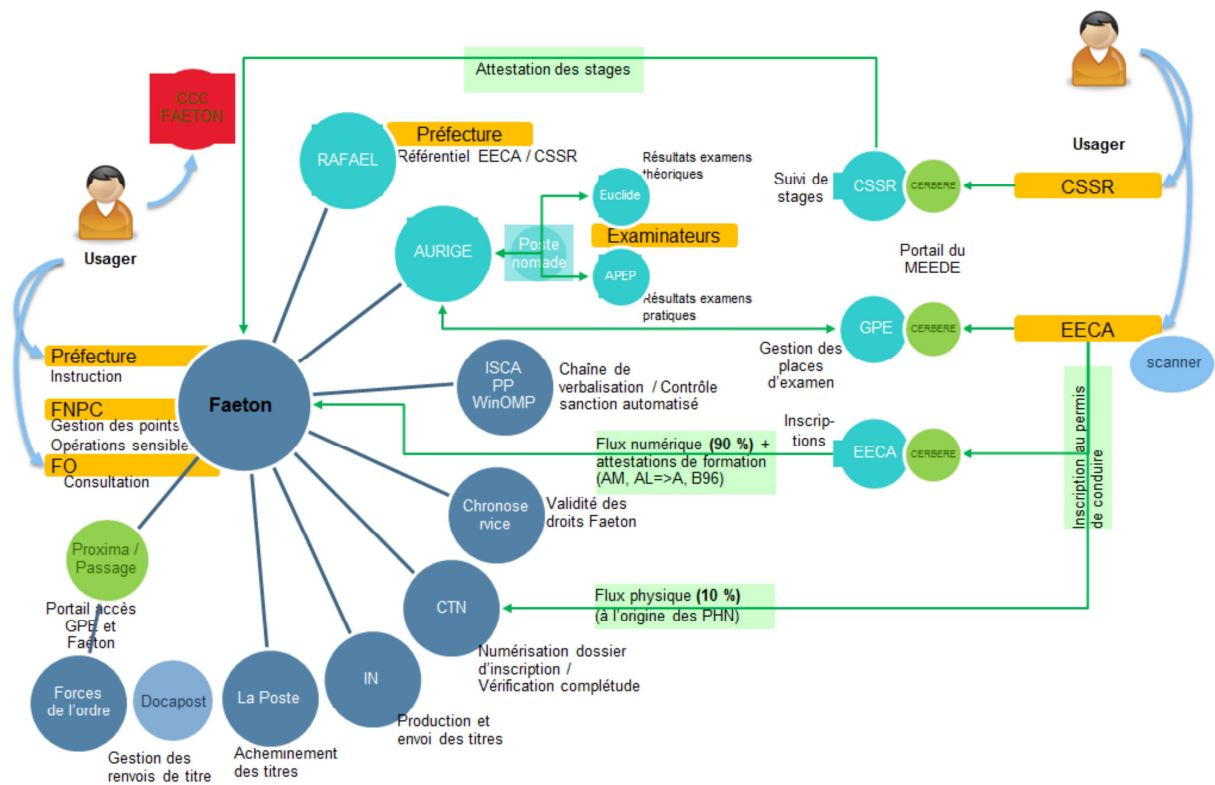
L'ambition consiste à offrir aux différents acteurs de la gestion du permis de conduire (délivrance, contrôle, production...) un outil efficace, souple et rapide, en recourant à **la dématérialisation** dans les processus administratifs. L'application « FAETON » permet, sous forme dématérialisée, aux établissements d'enseignement à la conduite automobile (EECA) de transmettre aux préfetures les dossiers de candidature, aux centres de sensibilisation à la sécurité routière (CSSR), de leur adresser les

attestations de validation de stage et aux médecins agréés de communiquer leurs avis. Par ailleurs, « FAETON » est interfacé avec les applications informatiques des autres ministères concernés et des forces de l'ordre.

L'ordre d'édition du permis est lancé par le service chargé de la délivrance, tandis que le titre sécurisé est produit par l'Imprimerie nationale.

Dans la majorité des cas (pour les *primatas*<sup>1</sup> notamment), le permis ainsi édité est **envoyé au domicile** de l'utilisateur. La remise en guichet ne concerne que quelques cas plus rares, notamment lorsque l'utilisateur doit échanger son ancien titre contre un nouveau.

### La chaîne de délivrance du permis de conduire avec « FAETON »



Source : ministère de l'intérieur

Au total, tout en permettant de lutter contre la fraude et la violence routière, le projet « FAETON » vise à assurer **une meilleure qualité de service**. En effet, du point de vue de l'utilisateur, la dématérialisation des procédures et l'expédition du titre au domicile permet de limiter les déplacements et donc un gain de temps. Concernant les partenaires utilisateurs de l'application (les autres ministères, les EECA, les CSSR), « FAETON » présente aussi plusieurs avantages : la dématérialisation des

<sup>1</sup> Le primata est le premier titre émis pour un usager.

---

dossiers d'inscription, l'enregistrement des résultats d'examen, la possibilité offerte de consultations sécurisées des dossiers.

Ce projet s'est en outre accompagné d'**une redéfinition des processus « métier » et d'une réorganisation des procédures administratives pour les préfetures.**

### ***B. LA PÉRIODE TRANSITOIRE DIFFICILE À GÉRER***

Initialement prévue pour le 19 janvier 2013, l'entrée en application de « FAETON » a été reportée au 16 septembre 2013 suite à **des difficultés de mise en œuvre technique.**

**Une solution alternative d'attente** a ainsi été mise en place à compter du 21 janvier 2013. Ce système transitoire s'est appuyé sur une simple évolution du SNPC, compte tenu de la contrainte de délai entre la décision de report intervenue en novembre 2012 et la date du 21 janvier 2013. Un seul des volets de la directive précitée de 2006 a pu être transposé, celui correspondant à la création de six nouvelles catégories de permis<sup>1</sup> (dont la catégorie AM destinée à la conduite des cyclomoteurs de moins de 50 cm<sup>3</sup> et des voiturettes). Un nouveau modèle de permis à trois volets, dit « F9 » et homologué par la Commission européenne à la fin de l'année 2012, a été édité en lien avec l'Imprimerie nationale.

Dans le cadre de cette solution technique imposant la gestion concomitante de l'ancien système (SNPC) et du système transitoire, **les doubles saisies** ont été autant que possible combattues afin d'éviter les erreurs matérielles, les pertes de temps et une dégradation de l'ergonomie du dispositif. En outre, afin de faciliter la prise en main de cette évolution du SNPC, un plan d'accompagnement a été mis en place au démarrage (formation et supports techniques et pédagogiques, FAQ, séances de formation mises en ligne...).

**Ces précautions n'ont toutefois pas empêché une nouvelle mise sous tension des personnels du réseau préfectoral**, confrontés à une dégradation transitoire du délai de délivrance du permis de conduire et à l'impatience des usagers. Sans être comparable au stress constaté lors du passage au passeport biométrique ou au SIV, la situation n'en a pas moins constitué une troisième période difficile à traverser pour ces personnels.

Dans la mesure où la directive européenne impliquant une évolution du système de délivrance des permis de conduire remonte à 2006, on peut **s'étonner de la situation d'urgence dans laquelle s'est retrouvé le ministère de l'intérieur à la fin de l'année 2012.** Cette situation n'est pas sans rappeler le précédent du passage au passeport biométrique<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Soit désormais quinze contre neuf auparavant.

<sup>2</sup> Cf. rapport précité « La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives ».

**Recommandation n° 8 : mieux anticiper la transposition des directives européennes, afin de ne pas être confronté à de nouvelles situations d'urgence comme dans le cas du nouveau permis de conduire en 2013 (et du passeport biométrique en 2009).**

### **C. VERS LA STABILISATION DU DISPOSITIF ?**

Afin de parvenir à un déploiement du nouveau permis, la première phase d'adaptation du SNPC a été complétée par **une évolution plus consistante à la date du 16 septembre 2013**. Le SNPC a été adapté afin de pouvoir améliorer l'édition, la confection et l'acheminement du titre. En outre, cette version du SNPC, dite « FAETON I », intègre le calcul automatique des équivalences, répondant ainsi à une forte demande des préfectures.

Cette solution a conduit à **alléger la charge de travail des préfectures et des sous-préfectures** en supprimant l'impression du titre localement, en automatisant le calcul des équivalences et en industrialisant la fonction de numérisation auprès d'un prestataire externe. Elle a en outre permis à la France de transposer totalement la directive précitée de 2006.

Un peu plus tôt, le **CIMAP** du 17 juillet 2013 (décision n° 23) avait par ailleurs décidé que « *les conducteurs recevront à partir de l'automne 2013, à l'occasion de la délivrance du nouveau permis de conduire FAETON (...), un code d'accès à l'application « Télépoints » qui leur permettra d'avoir accès au relevé de points de leur permis de conduire* ». Cette mesure vise à réduire les démarches aux guichets des préfectures.

Au final, « FAETON I » devrait en principe être suivi d'une nouvelle application, baptisée « FAETON II » et correspondant en fait au projet initial. Toutefois, **étant donné qu'une solution technique donne aujourd'hui satisfaction dans les préfectures et les sous-préfectures, votre rapporteure spéciale s'interroge sur l'opportunité de faire encore évoluer le système.**

**Recommandation n° 9 : réévaluer l'opportunité de passer à une application « FAETON II » en dressant un bilan coûts / avantages.**

De même, une attention particulière doit probablement être portée sur le processus de constitution matérielle des dossiers et de collecte des informations auprès des usagers. Plus précisément, votre rapporteure spéciale a été informée par la profession de photographes de nouvelles modalités envisagées dans ce domaine. **Les professionnels de la photographie pourraient se voir confier la prise de vue et la collecte de**

**données personnelles (photo et signature du demandeur du permis) à partir de janvier 2015.**

Cette perspective suscite chez votre rapporteure spéciale un **étonnement** certain et une **inquiétude** réelle. Outre qu'un tel projet n'a pas été annoncé lors de la discussion des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, cette éventualité soulève plusieurs questions :

- un tel calendrier ne serait-il pas précipité ?

- **techniquement**, l'expérimentation aura-t-elle pu être menée et évaluée ?

- **juridiquement**, ce nouveau dispositif sera-t-il conforme aux exigences de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ?

- **financièrement** et du point de vue organisationnel, ne fait-il pas peser une contrainte d'équipement excessive sur les photographes ?

Les précédents du passeport biométrique et du SIV, entre autres, incitent à la plus grande **prudence** en ces domaines.

Par **courrier en date du 24 juillet 2014**, votre rapporteure spéciale a d'ailleurs interrogé Etienne Guépratte, directeur de l'ANTS, sur cette perspective.

**Recommandation n° 10 : dans le cadre de « FAETON » (nouveau permis de conduire sécurisé) ne confier la prise de vue et la collecte de données personnelles (photo et signature du demandeur du permis) aux professionnels de la photographie qu'après concertation et évaluation des enjeux techniques, juridiques et financiers.**

#### **IV. LE REPOSITIONNEMENT EN QUESTION DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE**

Aussi différentes soient-elles, les diverses évolutions des métiers et de l'environnement administratif du corps préfectoral convergent vers une question unique : **quel est l'avenir de l'administration préfectorale ?**

**La réforme en cours de la gouvernance territoriale, l'émergence de nouvelles régions aux limites redéfinies et l'affirmation du fait métropolitain** recèlent autant de facteurs de profonds bouleversements pour les collectivités territoriales. Face à ces mutations, l'État est immanquablement amené à s'interroger sur son administration déconcentrée. Dans un contexte général en mouvement, celle-ci ne peut pas

---

rester inerte et, dans cette perspective, le réseau préfectoral est concerné au premier chef.

## A. LE DEVENIR DU PRÉFET DE DÉPARTEMENT

### 1. L'indispensable représentant de l'État dans les territoires

Dans le schéma préfectoral issu du décret précité du 16 février 2010, le **préfet de département** est confirmé dans sa responsabilité de **mise en œuvre des politiques publiques** auprès des citoyens.

#### Le champ de compétences du préfet de département

Le **préfet de département** est chargé de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires dans le cadre fixé par le préfet de région tout en conservant ses missions propres.

Dépositaire de l'autorité de l'État dans le département, il a seul la responsabilité de **l'ordre public et de la sécurité des populations** étendue au champ de la sécurité nationale, du **contrôle de légalité** et de la **police des étrangers**. Ces missions régaliennes ne peuvent pas être l'objet du pouvoir d'évocation du préfet de région, non plus que les matières relevant de la compétence légale du préfet de département.

Désormais, le préfet de département a **autorité sur le commandant du groupement de gendarmerie départementale** dans le domaine relevant de ses compétences (ordre public et police administrative). Cet élargissement s'inscrit dans le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, le préfet **dispose des moyens de l'ARS dans l'exercice de ses compétences sanitaire, de salubrité et d'hygiène publiques**. En cas d'événement sanitaire pouvant constituer un trouble à l'ordre public, les services de l'agence sont placés pour emploi sous son autorité.

Certes, le mode de gouvernance retenu au niveau régional peut **parfois renforcer le rôle opérationnel du préfet de département**. Ainsi, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ont été constitués certains « pôles experts régionaux » confiés<sup>1</sup> :

- au préfet des Hautes-Alpes s'agissant de l'aménagement et du développement rural ;
- au préfet des Alpes de Haute-Provence sur l'énergie photovoltaïque ;
- au préfet du Var pour la gestion des déchets inertes et du bâtiment travaux publics (BTP) ;

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information précité de Dominique de Legge.

- au préfet de Vaucluse sur l'exploitation du gaz de schiste ainsi que sur les questions de sûreté nucléaire ;

- au préfet des Alpes-Maritimes concernant les questions relatives au loup.

Pour autant, ce nouveau schéma suscite des interrogations. Dans les préfectures de département, **un doute**, presque un désarroi, est tangible concernant le devenir des préfectures et de leurs missions. L'impression tend à se répandre de n'être plus qu'une simple courroie de transmission, sans prise véritable sur le cours des choses. Ce sentiment est renforcé par une inquiétude relative au manque de moyens (notamment humains) pour assumer les missions restantes.

**Face à ces interrogations, votre rapporteure spéciale rappelle que le département demeure un échelon de proximité essentiel et que le préfet de département doit rester un interlocuteur indispensable pour les élus locaux ainsi que les acteurs du tissu économique et social de nos territoires (les chefs d'entreprises, les responsables associatifs...).**

## **2. L'adaptation à la réforme en cours de la gouvernance territoriale**

**L'administration préfectorale ne peut pas rester hermétique aux évolutions des territoires et de leur gouvernance.** Or, de ce point de vue, ces évolutions sont rapides et profondes depuis quelques années.

Avec la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la **métropole**<sup>1</sup> a trouvé sa place dans le paysage institutionnel local. La première métropole créée en application de la loi précitée du 16 décembre 2010 est ainsi la métropole Nice-Côte d'Azur (par décret du 17 octobre 2011). La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a en outre confirmé l'importance du « fait métropolitain ».

Actuellement en cours de discussion au Parlement<sup>2</sup>, le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral vise, pour sa part, à redéfinir les contours des régions. **Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République**<sup>3</sup> redistribue, quant à lui, les compétences par niveau de collectivité territoriale.

---

<sup>1</sup> En application de l'article L. 5217-1 du CGCT, une métropole regroupe plusieurs communes « d'un seul tenant et sans enclave » qui « s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ».

<sup>2</sup> Le 2 juillet 2014, le Sénat a adopté une motion tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum ce projet de loi. Ce texte a en revanche été adopté à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2014.

<sup>3</sup> Déposé sur le bureau du Sénat le 18 juin 2014.

Promus par ces textes, la montée en compétences des régions, l'agrandissement de ces dernières et l'importance croissante des métropoles auront assurément **tendance à renforcer le rôle des nouveaux préfets de région**. Interlocuteurs privilégiés de régions plus grandes, ils occuperont en effet une place proportionnellement rehaussée eux-aussi par la coordination de l'action de services de l'État densifiés.

**L'exemple des services de l'État et des chambres consulaires dans les régions Auvergne et Rhône-Alpes**



Source : La Montagne

Pour autant, le rôle des préfets de **département** pourrait ne pas souffrir de cette donne nouvelle, tout au contraire. Car, au niveau départemental, le besoin se fera sentir, notamment de la part des communes les plus fragiles, de s'appuyer sur un pôle d'expertise que les conseils



généraux pourraient avoir du mal à être à l'avenir. **Le préfet pourrait ainsi gagner en légitimité et en audience** auprès des collectivités du département.

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

## **B. L'AVENIR DES SOUS-PRÉFECTURES**

### **1. Le sous-préfet : la porte d'entrée des services de l'État**

Avec le schéma préfectoral issu du décret précité du 16 février 2010, le sous-préfet n'a vu son rôle **redéfini qu'à la marge**.

#### **Les missions du sous-préfet**

**Délégué du préfet dans l'arrondissement**, le sous-préfet veille au respect des lois et des règlements. Il concourt en outre au maintien de l'ordre public et de la sécurité des populations.

Il anime et coordonne l'action des services de l'État dans l'arrondissement, tout en participant à l'exercice du **contrôle administratif** et au **conseil aux collectivités territoriales**.

Le préfet de région peut, avec l'accord du préfet du département, lui confier **des missions particulières**, temporaires ou permanentes, d'intérêt régional.

**La centralisation du contrôle de légalité en préfecture** (cf. *supra*) a **cependant altéré le rôle du sous-préfet**. Celui-ci est devenu une simple courroie de transmission des actes prioritaires, avec un rôle plus ou moins bien défini de conseil aux collectivités locales.

Peut-être en anticipation de cette relative dévalorisation du rôle du sous-préfet, la directive nationale d'orientation des préfectures (DNO) 2010-2015 préconise la transformation des sous-préfectures en administrations de mission tournées vers le développement des territoires : « *« assemblée » des politiques publiques à l'échelle de l'arrondissement, garant de leur cohérence et animateur de la transversalité de l'État sur le territoire (...) le sous-préfet aura ainsi à développer ses interventions en matière d'ingénierie territoriale* ».

Plus largement, votre rapporteure spéciale souligne le rôle important du sous-préfet en tant que « **tête de réseau** » **de l'État**. Au cours des missions de contrôle de votre rapporteure spéciale, l'image du

sous-préfet comme « **porte d'entrée** » **des services de l'État** est ressortie. Cette fonction est d'autant plus essentielle que nombre d'élus locaux (notamment dans les petites communes, faiblement dotées en moyens humains) ne disposent pas de l'expertise nécessaire pour conduire seuls certains projets. Ils se tournent alors assez naturellement vers le sous-préfet pour faire avancer les initiatives locales. Dans cette perspective, on passe progressivement d'une administration de guichet à une administration de projet. Le sous-préfet devient ainsi un « développeur ».

### **Un projet de revitalisation réussie : le canton de Pouillon et « L'Oeuf Landais »**

Afin de compenser trente-trois emplois supprimés à la suite de la fermeture programmée de la société de « L'œuf Landais », une convention a été signée entre cette entreprise et l'État le 12 mars 2012. L'objectif était de contribuer au **développement d'emplois sur le territoire du canton de Pouillon (Landes)**. Une enveloppe de 90 090 euros était prévue pour soutenir cette opération, *via* le versement de subventions aux entreprises créatrices d'emplois en contrat à durée indéterminée (CDI).

**Le sous-préfet de Dax et son équipe ont joué un rôle moteur** dans cette revitalisation par l'activation des réseaux, la mise en relation et l'apport d'une expertise en montage de partenariats (conseil régional de l'Aquitaine, conseil général des Landes, communauté de communes de Pouillon, partenaires sociaux et chambres consulaires).

Sur les onze communes du canton, **dix ont été bénéficiaires** du dispositif : Habas (seize emplois), Misson (onze emplois), Pouillon (sept emplois), Cagnotte (quatre emplois), Ossages (deux emplois), Gaas, Labatut, Mimbaste, Mouscardès et Tilh (un emploi chacune).

Au total, **quarante-cinq emplois** ont pu être créés et **vingt-neuf entreprises** ont été aidées, majoritairement dans le domaine du bâtiment et des travaux publics (BTP) et de l'agriculture.

*Source : sous-préfecture de Dax*

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

Ouvrant de nouvelles perspectives au sous-préfet, **le développement de cet axe de travail trouve toutefois sa limite au regard des moyens humains disponibles**. Car les sous-préfectures manquent de fonctionnaires de catégorie A. De ce fait, le sous-préfet est « freiné » par la rareté des cadres parmi ses collaborateurs.

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

## 2. La révision de la carte sous-préfectorale

La réflexion sur le rôle du sous-préfet ne peut être dissociée de celle sur la carte des sous-préfectures, c'est-à-dire de leur répartition sur le territoire. Leur circonscription administrative est assise sur l'arrondissement. **Depuis la « réforme Poincaré » de 1926, « la période contemporaine est caractérisée, à la différence des plus anciennes, par des créations d'arrondissements sans suppression »**<sup>1</sup> ainsi que le soulignait la Cour des comptes dans son rapport public annuel pour 2012<sup>2</sup>. Aujourd'hui le nombre d'arrondissements s'établit à 330 en France métropolitaine et 12 outre-mer. Pour couvrir ces arrondissements, on compte **230 sous-préfectures en métropole** et 8 outre-mer. Si la RéATE a concerné la quasi-totalité des services déconcentrés de l'État, encore faut-il remarquer que la carte des sous-préfectures n'a pas été retouchée à cette occasion.

Parmi les anachronismes concernant la situation actuelle des sous-préfectures, **une grande hétérogénéité des missions doit être soulignée au regard de la délivrance des titres d'identité**. Ainsi, vingt-trois sous-préfectures ont vu leurs activités de guichet totalement supprimées, d'autres ne délivrent plus de cartes grises, tandis qu'enfin certaines poursuivent l'intégralité de ces missions.

**La suppression des activités de délivrance de titres conjuguée à la centralisation du contrôle de légalité en préfecture pose très sérieusement la question de l'utilité de certaines sous-préfectures**. En juillet 2013, le rapport de Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss, « *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État* »<sup>3</sup>, a ainsi recensé quarante sous-préfectures ayant actuellement moins de dix agents. Une telle structure avec moins de dix agents ne s'apparente-t-elle pas davantage à une fiction administrative qu'à une réalité opérationnelle ? La notion de taille critique ne doit en effet pas être négligée en matière d'efficacité administrative et préfectorale.

À cet égard, **votre rapporteure spéciale estime que l'activité de délivrance du passeport biométrique aurait tout autant pu être maintenue en sous-préfecture, plutôt que d'être confiée à des mairies qui n'étaient pas nécessairement demandeuses (Cf. supra)**.

---

<sup>1</sup> En 1926, 106 arrondissements ont été supprimés et le maillage territorial s'appuyait alors sur 279 sous-préfectures, soit un nombre historiquement bas.

<sup>2</sup> Rapport de février 2012.

<sup>3</sup> Rapport au Premier ministre.

Par ailleurs, la grande diversité des situations constitue **un facteur de complexité pour l'utilisateur**, qui ne sait plus *a priori* si telle ou telle sous-préfecture exerce encore une compétence en matière de titres.

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

S'agissant du réseau sous-préfectoral, la question récurrente est bien connue : **faut-il maintenir toutes ces sous-préfectures sur le territoire ?**

La réponse n'est pas simple, d'autant qu'elle se heurte à **des obstacles** eux aussi bien identifiés. Tout d'abord, annoncer la fermeture d'un service public n'est jamais chose facile, ni une bonne nouvelle pour le territoire concerné. La crainte de la relégation, des pertes d'emplois et de la dégradation du service public dû à l'utilisateur se cumulent pour susciter bien souvent une levée de bouclier des élus locaux dans la défense de leur territoire. Par ailleurs, les critères objectifs restent à définir pour fonder une telle décision. Enfin, le précédent de la réforme de la carte judiciaire met en garde s'agissant des limites d'une réforme menée dans la précipitation et sans réelle concertation avec les élus.

Afin de se donner les meilleures chances de réussite et de désamorcer autant que possible les facteurs de blocage, **quatre conditions** paraissent devoir être réunies :

- définir **des critères objectifs** ;
- établir **une méthode basée sur la concertation** la plus large possible ;
- gager la révision du format de la carte sous-préfectorale sur des **contreparties pour les territoires** concernés ;
- prévoir **un accompagnement social pour les personnels** touchés par ce mouvement.

La question des critères est essentielle. Car si chacun peut s'accorder sur un principe général consistant en la nécessité de revoir cette carte, les problèmes surgissent dès lors que les situations particulières commencent à être évoquées. C'est pourquoi il semble judicieux de d'abord convenir d'**une grille d'analyse partagée** avant de se lancer dans une étude au cas par cas. La densité démographique des territoires, le maillage existant en termes de services publics et les caractéristiques géographiques offrent des points d'entrée fiables dans cette perspective.

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

La concertation représente également un prérequis. **Le plus sûr moyen de faire d'une telle réforme un échec serait en effet de l'imposer « d'en haut ».** Au contraire, l'échange et l'argumentation dans un esprit constructif peuvent permettre à la réflexion d'avancer.

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

Cette concertation sera d'autant plus fructueuse qu'elle pourra être alimentée de solutions de contreparties. **Le départ « sec » d'un service public est beaucoup plus difficile à accepter que lorsque cette suppression s'accompagne de propositions d'alternatives.** En 2009 par exemple, lorsqu'il a été décidé la suppression de l'arrondissement de Boulogne-sur-Seine ainsi que de sa sous-préfecture, la création concomitante d'une « Maison de l'État » a été annoncée<sup>1</sup>.

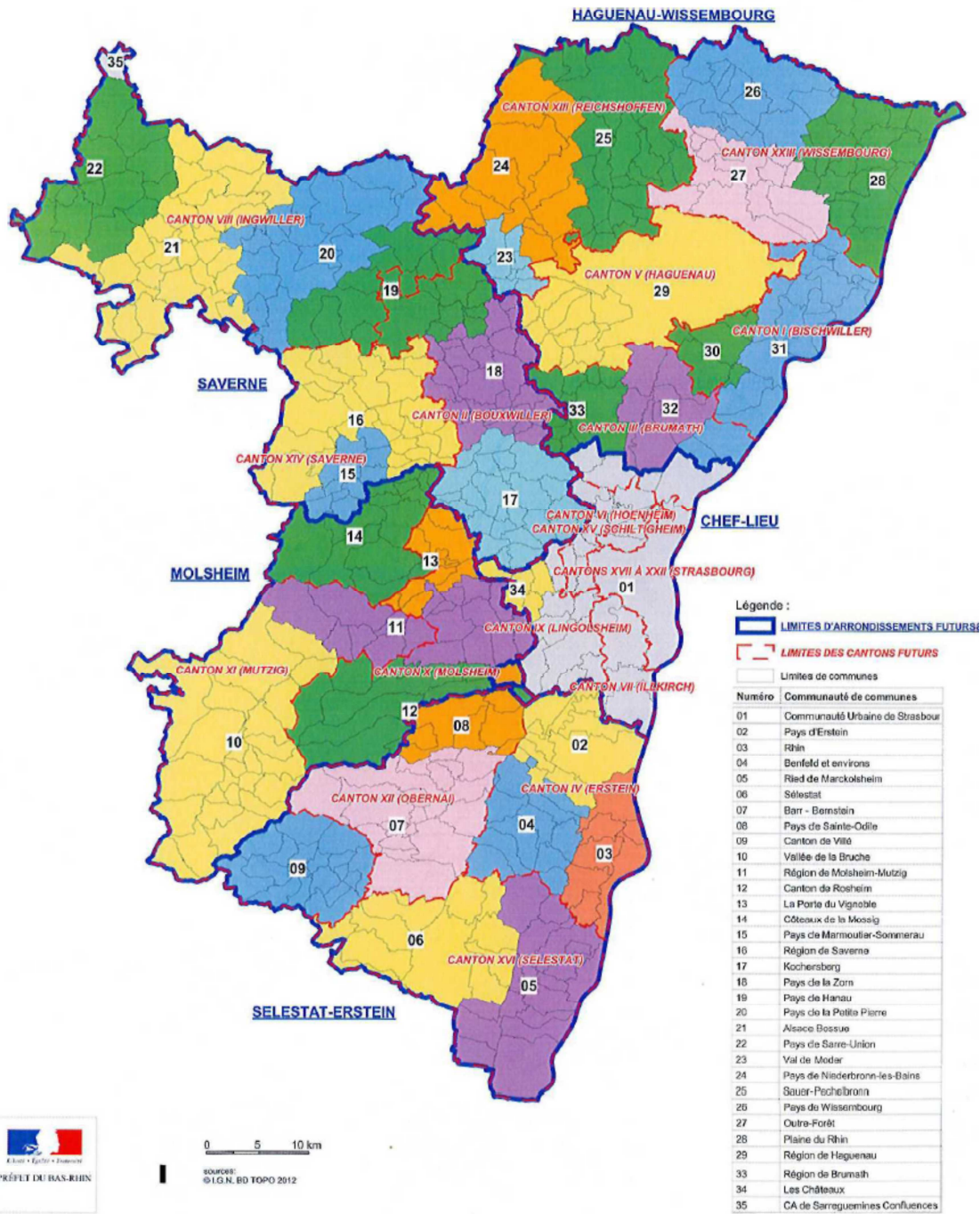
Il faut ici souligner une initiative tout aussi récente qu'intéressante, en ce qu'elle permet de revisiter la problématique des sous-préfectures sous un jour nouveau. Le 4 juillet 2014, a en effet été annoncée **la fusion de plusieurs arrondissements et le regroupement des services de l'État en région Alsace**, dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle. D'ici l'année 2016, le Bas-Rhin passera ainsi, par exemple, de treize arrondissements à huit. Dans le même temps, la sous-préfecture de Wissembourg sera absorbée par Haguenau. Les anciens chefs-lieux d'arrondissement accueilleront des « permanences de service public », tandis que les bâtiments des sous-préfectures supprimées pourront accueillir des centres d'action sociale (CAS) ou des lieux de formation. Les quelques dizaines d'agents des sous-préfectures qui disparaissent seront redéployés et il est espéré une économie comprise entre 50 000 euros et 65 000 euros par an et par sous-préfecture.

---

<sup>1</sup> À ce jour, cette suppression n'est toutefois pas encore entrée dans les faits.

DDT 67  
Sécurité  
Transport  
Ingénierie de  
Crise

**Rénovation du réseau des sous-préfectures - Bas-Rhin (67)**  
**Les communautés de communes et les futurs cantons**  
**dans les arrondissements futurs**



0 5 10 km  
SOURCES:  
© I.G.N. BD TOPO 2012

Source : préfecture du Bas-Rhin

Ainsi que l'a souligné auprès de votre rapporteure spéciale Stéphane Bouillon, préfet de la région Alsace, préfet du Bas-Rhin<sup>1</sup>, cette initiative a pu être d'autant mieux acceptée qu'elle a été prise après une large concertation et s'est appuyée sur des **contreparties substantielles : l'engagement sur des « permanences de service public » et la reconversion de bâtiments au profit de services municipaux.**

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

Dans un tel mouvement, **les personnels ne peuvent pas être oubliés.** Le souci attaché à leur accompagnement doit répondre à leurs inquiétudes actuelles. Beaucoup sont en effet préoccupés par leur devenir, celui de leurs métiers et de leurs missions. Une attention spéciale portée à l'accompagnement social, lors d'éventuelles fusions ou fermetures de sous-préfectures, paraît donc indispensable. Les leviers du redéploiement, de la formation et, plus généralement, d'une gestion dynamique des carrières et des emplois devront être requis.

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

Il ressort des auditions menées par votre rapporteure spéciale qu'une difficulté particulière s'attache à la gestion des effectifs en sous-préfecture : la moindre appétence des agents pour **la mobilité.** Cette difficulté est bien réelle et s'explique par différents facteurs : la rigidité des statuts qui rendent compliquée la mutation dans un autre service déconcentré de l'État, l'attractivité de certains territoires, la volonté de préserver l'unité familiale...

À cet égard, il est vrai que **la gestion des personnels au sein de l'administration préfectorale et dans les DDI** tourne parfois au « casse-tête » et à « l'usine à gaz » de par les différences de statuts entre les agents<sup>2</sup>. Notamment, la gestion des commissions administratives paritaires (CAP) relève systématiquement de l'administration centrale et ces commissions se déroulent à des dates différentes les unes des autres (selon les ministères concernés et les catégories d'agents). Or, le rôle d'arbitrage du préfet de région dans la gestion des ressources humaines serait grandement simplifié et conforté si la gestion des CAP pour les agents de catégorie B et C était confiée au niveau déconcentré, quels que soient les ministères de

<sup>1</sup> Audition du 24 juin 2014.

<sup>2</sup> Cf. par exemple, pour plus de développements sur ce point, le rapport public thématique de la Cour des comptes sur « L'organisation territoriale de l'État » (juillet 2013).

rattachement. Il y a là un enjeu de mobilité essentiel au bon fonctionnement de l'administration préfectorale et des DDI.

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

Au total, si l'interrogation sur l'avenir de la carte sous-préfectorale n'a jamais encore trouvé de réelle réponse, c'est qu'il a toujours manqué à la réflexion une grille d'analyse et une méthode pour aborder cette problématique. **Par ses propositions pragmatiques, votre rapporteure spéciale souhaite contribuer utilement à faire avancer cette question** qui, à force de rester sans solution, en devient lancinante et anxiogène tant pour les agents de ces services et que pour les élus des territoires potentiellement concernés.



---

## CONCLUSION

**La modernisation des préfetures et des sous-préfetures est en marche.** Au cours des dernières années, il est même probablement peu d'administrations qui aient connu autant de bouleversements. La RGPP, la RéATE et les nouveaux titres sécurisés ont été intégrés, malgré les réductions d'effectifs et certaines difficultés techniques en phase de lancement des projets (passeport biométrique, SIV et « FAETON »). À n'en point douter il s'agit là d'un réel motif de satisfaction, auquel ont contribué l'ensemble des personnels préfectoraux grâce à leur engagement et leur sens du service public.

Ce processus de modernisation n'est toutefois pas encore parvenu à son terme. Pour que cela soit le cas, **deux questions de principe doivent désormais être tranchées.**

Tout d'abord, **les missions du préfet de département** sont à confirmer ou à redéfinir. Ce préfet est-il réduit, à plus ou moins brève échéance, à devenir en quelque sorte un « super sous-préfet » sous l'autorité du préfet de région ? Ou a-t-il vocation, au contraire, à occuper un espace éventuellement laissé vacant dans le département à la suite de la réforme en cours de la gouvernance territoriale ? Votre rapporteure spéciale souligne à cet égard l'importance d'une représentation forte de l'État dans les territoires, afin de garantir la mise en œuvre des politiques publiques mais aussi d'assurer l'accompagnement nécessaire des élus et des citoyens.

La question des missions n'est pas sans incidence sur le « moral des troupes » préfectorales. Celui-ci tend aujourd'hui à être entamé par un déficit de vision et une perte de sens. Le malaise doit être dissipé par **une perspective claire** offerte à une administration à la fois robuste et souple, ayant encore fait ses preuves très récemment.

Par ailleurs, les interrogations sur **la carte des sous-préfetures** doivent être levées. Elles contribuent à alimenter le sentiment de malaise diffus qui frappe aujourd'hui une partie des personnels de l'administration préfectorale. Dans ce domaine, le courage rime assurément avec la sortie d'un *statu quo* de plus en plus coûteux. Dans le respect de la spécificité et des besoins de chaque territoire, il est certainement possible d'envisager des fusions, voire des suppressions, de sous-préfetures. L'expérimentation toute récente conduite en Alsace ouvre à cet égard de nouvelles perspectives. Elle tend à démontrer que les esprits sont désormais mûrs pour accepter des changements, dans le cadre d'une vraie concertation et avec des objectifs et des contreparties judicieusement choisis.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 17 juillet 2014, sous la présidence de Mme Marie-France Beaufiles, vice-présidente, puis de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur l'avenir des préfetures.

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».** – Rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE) depuis 2008, je vous ai rendu compte chaque année de son évolution. Mes conclusions sont le fruit du contrôle budgétaire que j'ai mené durant ces dernières semaines autant que de six ans de contrôle et de suivi.

Les préfetures et les sous-préfetures ont connu ces dernières années, une véritable révolution, silencieuse mais tangible, et qui n'est pas achevée. Elles ont fait de considérables efforts d'adaptation et ont rencontré de réelles difficultés. En quelques années, leur environnement administratif a été bouleversé. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE) a régionalisé la plupart des services déconcentrés de l'État, désormais regroupés en huit, et non plus vingt, grandes entités régionales : les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)...

**M. Michel Berson.** – Nous les connaissons bien !

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – ...des affaires culturelles (DRAC), de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), des finances publiques (DRFiP), les services du rectorat et les agences régionales de santé (ARS).

Des directions départementales interministérielles (les DDI) sont apparues. Les directions départementales des territoires (DDT) regroupent les anciennes directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et de l'équipement (DDE). Les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) reprennent les compétences des anciennes directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS), des affaires sanitaires et sociales (DDASS) en matière d'affaires sociales, des unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (UDCCRF) et des services vétérinaires. Dans les départements les plus peuplés, une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et une direction départementale de la protection des populations (DDPP) se substituent à la DDCSPP.

**M. François Fortassin.** – Quel ésotérisme !

**M. Michel Berson.** – Au-delà de trois lettres, ces acronymes sont difficiles à mémoriser...

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – Les préfets, surtout de région, ont dû s'adapter à cette nouvelle architecture. Leurs prérogatives budgétaires se sont étendues : le préfet de région identifie avec les directeurs régionaux les besoins des territoires et coordonne au niveau des budgets opérationnels de programme (les BOP) la ventilation des crédits entre les départements. Il apprécie les besoins en personnel dans les départements et arbitre les suppressions, les créations ou les redéploiements d'effectifs. Il lui revient d'optimiser l'allocation des moyens. Pour cela, il s'appuie de plus en plus sur un acteur relativement récent : le secrétaire général aux affaires régionales. Bien connu en région, et malheureusement moins en département, le SGAR coordonne l'action des services régionaux de l'État, s'assure de leur articulation avec les services départementaux, et met en œuvre certaines politiques européennes. Les équipes de chargés de mission auprès des SGAR se sont rapidement étoffées. Veillons à ce qu'ils ne doublonnent pas les secrétaires généraux des préfectures départementales.

Les préfectures ont connu des évolutions technologiques majeures : passeport biométrique, nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV) et, depuis septembre 2013, nouveau permis de conduire (FAETON). Des difficultés d'organisation et des dysfonctionnements informatiques ont dû être surmontés. Ainsi, la mise en place du passeport biométrique a occasionné des files d'attente en mairie à l'été 2009. Saluons le sens du service public, l'engagement et la résistance des personnels des préfectures qui ont traversé des moments difficiles, aux guichets, face à des usagers parfois impatients. Sans leur abnégation, la modernisation des préfectures aurait pu tourner à l'échec.

Pari hasardeux, au lieu d'évaluer d'abord les gains de productivité qu'apporteraient les nouvelles technologies, les effectifs, ont été considérablement diminués dès 2008, d'où des tensions extrêmement fortes dans les préfectures. Voilà bien les effets pervers de la révision générale des politiques publiques (RGPP), dont le seul effet sensible aura été la réduction des emplois. Ainsi, la préfecture du Rhône a supprimé 50 emplois temps plein sur un total de 2 090 en 2014, en créant en contrepartie 54 de vacataires et de contractuels. Des emplois précaires prennent ainsi en charge des activités de guichet, alors que les personnels vacataires n'ont ni la formation professionnelle, ni l'expérience ou le sens du service public du personnel qu'ils remplacent.

Certaines réformes aideraient sans doute les préfets. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui a atteint ses limites, doit être améliorée. Pourquoi, pour certains travaux immobiliers, le préfet de la région Aquitaine doit-il faire avec trois ou quatre BOP et comptes

---

d'affectation spéciale (CAS) ? Pourquoi ne pas créer un BOP commun « Support immobilier régional » ? La gestion des agents en préfecture et dans les DDI est un casse-tête en raison des différences de statut. Les commissions administratives paritaires (CAP) sont organisées par l'administration centrale à des dates différentes selon les ministères et les catégories. Déconcentrons la gestion des CAP pour les agents de catégorie B et C.

Quel est l'avenir des sous-préfectures ? Mieux aurait valu leur laisser l'activité de délivrance de titres plutôt que de confier les passeports aux mairies, sur la base d'un volontariat sujet à caution.

Comme tel n'a pas été le choix retenu, la question de la pérennité de certaines sous-préfectures doit être abordée dans la concertation et en tenant compte des spécificités des territoires, notamment ruraux ou de montagne. La fusion de plusieurs arrondissements et le regroupement des services de l'État dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle ont été annoncés le 4 juillet. D'ici 2016, le nombre d'arrondissements dans le Bas-Rhin passera ainsi de treize à huit. La sous-préfecture de Wissembourg sera absorbée par celle de Haguenau. Les anciens chefs-lieux d'arrondissement accueilleront des permanences de service public et les bâtiments des sous-préfectures supprimées pourront accueillir des centres d'action sociale (CAS) ou des structures de formation. Les agents des sous-préfectures qui disparaissent seront redéployés, pour une économie, modeste, de 50 000 à 65 000 euros par an et par sous-préfecture. Les salaires des sous-préfets économisés seront reversés au budget général de l'État.

Que voulons-nous faire de nos préfectures, quelles missions doivent incomber aux préfets ? Un effort de redéfinition des missions de l'État est nécessaire. Le malaise qu'éprouve le personnel des préfectures trouve aussi sa cause dans l'absence d'une ligne d'horizon claire. La réforme en cours de la carte de nos régions ajoute à la complexité de cette réflexion. Elle implique en effet une adaptation des structures de l'État déconcentré. Remettra-t-elle en question la place et le rôle des préfets de département ? Après le président de la République, le ministre de l'intérieur a récemment évoqué leur montée en gamme. L'accroissement de la taille des régions pourrait conduire à un renforcement de la présence de l'État à l'échelon départemental. Mais, comme l'a souligné Daniel Canepa, ancien préfet de la région Île-de-France, ce renforcement réclamera des moyens, y compris humains. Il en va de même des directions départementales : la direction de la cohésion sociale souffre depuis l'origine du départ des médecins vers les ARS.

Ainsi, la modernisation des préfectures est loin d'être achevée. Leur évolution est nécessaire pour garantir une présence forte et dynamique de l'État dans les territoires. Leurs moyens et leurs missions doivent donc demeurer l'objet des travaux de notre commission.

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour la continuité avec laquelle vous conduisez, avec ardeur, le contrôle de la mission « AGTE ».

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je vous remercie de nous faire partager votre intérêt pour cette mission que vous suivez depuis des années. J'ai appris avec surprise que le Bas-Rhin comportait treize arrondissements.

**M. Philippe Marini, président.** – Le Haut-Rhin en comprend aussi beaucoup.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Cela suppose sans doute des simplifications.

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – Les préfets font des propositions de remodelage...

**M. Éric Doligé.** – Au fil des années, le préfet de département perd de son pouvoir. Il est mis de côté par les directions régionales et autres ARS, qu'il maîtrise de moins en moins et qui prennent leurs instructions à Paris. Résultat : il n'a plus la main sur les dossiers sensibles, et il est devenu difficile d'obtenir, comme autrefois, des réponses claires et rapides. C'est inquiétant. D'ailleurs, comment s'étonner que les agents des préfectures vivent dans un grand malaise, puisqu'on parle de supprimer les départements ? Les cadres de haut niveau partent pour d'autres collectivités territoriales, alors qu'ils sont indispensables.

**M. Francis Delattre.** – La réforme de 2010 a été catastrophique pour les départements d'Île-de-France, puisqu'elle a entraîné la quasi-disparition des DDE. Les membres du Conseil général des ponts et chaussées sont tous à la Défense, alors qu'ils seraient plus utiles à conduire les nombreux projets en cours...

**M. Philippe Marini, président.** – Il faut bien des cimetières d'éléphants...

**M. Francis Delattre.** – Le ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve annonce une montée en gamme des préfets et projette de faire disparaître les départements, curieux... Dans les grandes régions, il faudra de bons départements.

**Mme Marie-France Beauvils.** – Qu'attendons-nous des préfets ? S'ils sont porteurs des orientations de la politique de l'État, ils ont de vraies missions. Pour la délivrance des passeports, par exemple, les sous-préfectures demeurent l'échelon pertinent. Les préfets ont-ils gagné ou perdu du pouvoir par rapport aux directions régionales ? La baisse des moyens des directions départementales, qui a conféré plus de poids aux directions régionales, pose problème sur le terrain : celles-ci se renforcent par

leur technicité, ce qui pèse parfois les orientations politiques. Le renforcement des régions accroîtra le rôle des préfets, parce que l'État voudra regagner du terrain.

**M. Philippe Marini, président.** – En effet, nous avons souvent le sentiment que le préfet de département n'a plus la même capacité de décision. Lui qui était le chef des services déconcentrés de l'État et dont le rôle avait été renforcé pendant des années, semble désormais n'avoir plus qu'à mettre en œuvre les options prises par le préfet de région, voire par les directions régionales. Si un préfet de région n'intervient pas dans un dossier, il laisse un directeur régional imposer bureaucratiquement son avis au préfet de département, pourtant en prise avec les élus, d'où des allers retours, des délais plus longs. Sans prendre parti sur la RGPP, que vous avez critiquée et à laquelle j'ai participé, comment voyez-vous l'avenir des préfets de département ?

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – Les préfets de département ont en effet connu un moment difficile lors de la décision, en 2008, de donner plus de pouvoir aux préfets de région. Qu'allaient-ils perdre ? Eux qui étaient les patrons dans leur département, comment allaient-ils faire face à la montée en puissance, parfois brutale, de certaines directions régionales ? Certains préfets de région s'entourent systématiquement des avis de leurs préfets de département quand d'autres tranchent systématiquement. Les ministères sont-ils capables de laisser les préfets les représenter à l'échelle du département ? En d'autres termes, les ministres sont-ils prêts à déconcentrer leur pouvoir ? Dans mon département, un projet préparé par la DREAL sans consulter les élus a été interrompu par le préfet de région à leur demande. Certains DRAC imposent une autorité très lourde. La solution passe sans doute par la mise en place d'unités territoriales des directions régionales. Quand certaines ARS ont pris des initiatives éloignées de l'intérêt public, le préfet de région les a ramenées dans la ligne objective d'un travail collectif.

Les SGAR et leurs cabinets concurrencent fortement les secrétaires généraux des préfetures, alors que ceux-ci sont confrontés au quotidien et à l'accueil du public. Savons-nous faire une réforme à froid ? Michel Rocard disait qu'en France, nous ne savons évoluer qu'avec un conflit et une loi. Nous devons réfléchir aux missions régaliennes de l'État, que le préfet doit assurer. Une précision enfin : la suppression des départements comme circonscription administrative n'a jamais été évoquée. Il est question de transformer le rôle des conseils départementaux.

**M. Éric Doligé.** – De les supprimer !

**M. Philippe Marini, président.** – Si des méga-régions se réalisent, il y aura inévitablement des méga-DIRECCTE, des méga-DREAL : l'organisation déconcentrée de l'État s'adaptera aux nouveaux schémas. Les préfets de région, moins nombreux, seront d'essence supérieure...

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** - Vous êtes bien pessimiste !

**M. Philippe Marini, président.** - Directement issus de la cuisse de Jupiter tonnant, ces méga-préfets contrasteront avec des préfets de département minorés, qui demeureront les interlocuteurs des élus, mais dans un rapport de force dégradé avec les services déconcentrés sectoriels : le ministre démentira rarement ceux-ci.

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** - Si nous sommes capables de définir une répartition utile des tâches, ces évolutions offrent une opportunité de renforcer le rôle de chacun. L'opinion des élus sur les préfets de département varie ; il reste que ceux-ci sont leurs interlocuteurs naturels, au nom de l'État, sur les problématiques des territoires.

**M. François Trucy.** - Si le conseil général disparaît, les maires, surtout ceux des petites communes, se retrouveront orphelins. Conséquence immédiate de ces turbulences, les sénateurs pourront regagner auprès d'eux une audience et une importance qu'ils avaient perdues ces dernières années. Le préfet de département, et à plus forte raison celui de région, sont trop lointains...

**M. Michel Berson.** - Il n'y aura pas de suppression de départements, mais nous nous orientons vraisemblablement vers un regroupement, dans chaque grande région, de plusieurs départements entre eux.

**M. Philippe Marini, président.** - Certainement.

**M. Michel Berson.** - Pour être équilibrée, la réorganisation territoriale doit entourer des préfets de région forts de préfets de département renforcés. C'est possible, si l'on regroupe des départements qui ont l'habitude de travailler ensemble, par exemple le Haut-Rhin et le Bas-Rhin, ou encore l'Ardèche et la Drôme. Les autorités territoriales de l'État gagneront ainsi en efficacité.

**M. Philippe Marini, président.** - Une France de cinquante départements, pourquoi pas ? Philippe Dallier avait proposé quelque chose d'analogue pour la petite couronne parisienne...

**La commission a donné acte de sa communication à Mme Michèle André, rapporteure spéciale, et en a autorisé la publication sous forme d'un rapport d'information.**



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Les 22 et 23 mai 2014, à Lyon et Bourg-en-Bresse :

- M. Jean-François Carencu, préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône ;
- M. Laurent Touvet, préfet de l'Ain ;
- Mme Isabelle David, secrétaire générale (Lyon) ;
- M. Dominique Lepidi, secrétaire général (Bourg-en-Bresse) ;
- M. Guy Lévi, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) ;
- Mme Catherine Méric, directrice de la citoyenneté, de l'intégration et de l'immigration (DCII) ;
- Mme Michèle Taillardat, directrice des libertés publiques et des affaires décentralisées (DLPAD) ;
- M. Christophe Nogarèdes, directeur de la réglementation et des libertés publiques (DRLP) ;
- M. Christian Cuchet, directeur des relations avec les collectivités locales (DRCL) ;
- M. Daniel Massard, chef du service de l'immigration et de l'intégration ;
- Mme Magali Gretteau, chef du bureau du cabinet ;
- M. Jean Noël Ponelle, responsable du Réseau des Systèmes d'Information et de Communication (RESIC) ;
- Mme Corinne Gautherin, directrice départementale de la cohésion sociale (DDCS) ;
- M. Frédéric Fournet, adjoint au directeur (DDCS) ;
- M. Joël Prillard, directeur départemental des territoires (DDT) ;
- M. Pascal Bodin, directeur de l'unité territoriale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (UT DIRECCTE) ;
- Mme Elsa Palandjian, déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité ;

- Mme Pascale Guillet, chargée de mission aux droits des femmes et à l'égalité ;
- M. Jean-Michel Morel et Mme Sylvie Leblanc (CFDT) ;
- MM. Paul Boghossian et Alain Geoffray (CGT) ;
- M. André Lopez (FO).

**Les 5 et 6 juin 2014, à Bordeaux, Mont-de-Marsan et Dax :**

- M. Michel Delpuech, préfet de la région Aquitaine, préfet de la zone de défense et de sécurité sud-ouest, préfet de Gironde ;
- M. Claude Morel, préfet des Landes ;
- M. Serge Jacob, sous-préfet de Dax ;
- M. Jean-Michel Bedecarrax, secrétaire général (Bordeaux) ;
- Mme Mireille Larrede, secrétaire générale (Mont-de-Marsan) ;
- Mme Annie Cazabat, secrétaire générale (Dax) ;
- Mme Marie-Françoise Lecaillon, secrétaire générale aux affaires régionales (SGAR) ;
- M. Philippe Brugnot, directeur de cabinet du préfet (Bordeaux) ;
- Mme Catherine Peyramale, directrice des services au public ;
- M. Jean Cassoudebat, directeur des actions de l'État et des collectivités locales ;
- M. Philippe Marsais, directeur des ressources humaines et de la logistique (DRHL) ;
- Mme Marie-Thérèse Neureuther, directrice de la réglementation et des libertés publiques (DRLP) ;
- Mme Julie Fredefon, chef du bureau de la circulation ;
- M. Laurent Castagna, chef du bureau des cartes grises ;
- M. Serge Maceron, bureau de l'accueil et de la citoyenneté, référent fraude ;
- M. Alain Dupuy, chef du bureau des élections ;
- Mme Marie-Christine Bert, bureau des élections ;
- Mme Carine Mathe, chef du bureau du cabinet ;
- M. Eric Einsitel, chef du bureau du contrôle administratif ;

- 
- Mme Marie-Hélène Pintus, chef du bureau de la sécurité et des titres ;
  - M. Jean-Marc Cantonnet, chef du bureau de l'ingénierie territoriale et du conseil ;
  - M. Jean-Denis de Voyer d'Argenson, directeur régional des finances publiques (DRFiP) ;
  - M. Christophe Debove, directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ;
  - Mme Isabelle Pantebre, directrice départementale de la cohésion sociale (DDCS) ;
  - M. Pierre Asconchilo, directeur départemental adjoint (DDCS) ;
  - Mme Dominique Collin, déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité ;
  - Mme Rose Lucy, déléguée départementale aux droits des femmes et à l'égalité ;
  - M. Thierry Vigneron, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM) ;
  - M. Didier Maheut, responsable du programme immobilier de l'État ;
  - Mme Françoise Delieux et M. Jean-Pierre Bourkaïb (FO) ;
  - Mme Thérèse Chaussat et M. Dominique Bernadotte (UNSA).

**Les 24 et 26 juin 2014, à Paris :**

- M. Stéphane Bouillon, préfet de la région Alsace, préfet du Bas-Rhin ;
- Mme Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale.