

**MINISTERE DE L'INTERIEUR  
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION  
N° 06/029/01**

**MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE  
CONSEIL GENERAL DES MINES  
N° CGM/10/2005**

**MINISTERE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT,  
DU TOURISME ET DE LA MER  
CONSEIL GENERAL  
DES PONTS-ET-CHAUSSEES  
N° 2005-0317-01**

**MINISTERE DE L'AGRICULTURE  
ET DE LA PECHE  
CONSEIL GENERAL DU GENIE RURAL  
DES EAUX ET DES FORETS  
N° CGGREF/2421**

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE  
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE  
INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT  
N° IGE/05/034**

## **QUEL AVENIR POUR LE SOUS-PREFET D'ARRONDISSEMENT ?**

**Tome I du rapport**

**- AVRIL 2006 -**

**MINISTERE DE L'INTERIEUR  
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION  
N° 06/029/01**

**MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE  
CONSEIL GENERAL DES MINES  
N° CGM/10/2005**

-----  
**MINISTERE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT,  
DU TOURISME ET DE LA MER  
CONSEIL GENERAL  
DES PONTS-ET-CHAUSSEES  
N° 2005-0317-01**

-----  
**MINISTERE DE L'AGRICULTURE  
ET DE LA PECHE  
CONSEIL GENERAL DU GENIE RURAL  
DES EAUX ET DES FORETS  
N° CGGREF/2421**

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE  
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE  
INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT  
N° IGE/05/034**

## **QUEL AVENIR POUR LE SOUS-PREFET D'ARRONDISSEMENT ?**

### **Rapport présenté par :**

**Pierre DUFFE  
Inspecteur Général de l'Administration**

**Pierre PALAT  
Ingénieur Général des Mines**

**Pierre-Yves DONJON DE SAINT-MARTIN  
Ingénieur Général des Ponts-et-Chaussées**

**Alain LE JAN  
Ingénieur Général du Génie Rural,  
des Eaux, des Forêts**

**Jean-Louis VERREL  
Ingénieur Général du Génie Rural,  
des Eaux, des Forêts**

**Marianne BONDAZ  
Inspectrice de l'Administration**

**Catherine FERRIER  
Inspectrice de l'Administration**

**Frédéric PAPET  
Inspecteur de l'Administration**

**- AVRIL 2006 -**

## RESUME

La mission a centré son étude sur le métier de sous-préfet d'arrondissement comme l'y invitait la lettre de mission, mais n'a pu totalement s'exonérer des interrogations sur l'avenir des sous-préfectures en ce qu'il peut avoir un impact sur le métier du sous-préfet. Elle s'est déplacée dans six régions, douze départements et 24 sous-préfectures, soit 10% des sous-préfectures métropolitaines.

### ► Diversité, unité et difficultés du métier

**La diversité dans l'exercice du métier** résulte tout d'abord de celle des arrondissements et de leurs enjeux. Toutefois, la mission n'a pas pu dégager une typologie des arrondissements, aucun critère n'apparaissant à lui seul suffisamment discriminant.

Cette diversité est également fonction de la personnalité du sous-préfet et des modalités de fonctionnement de l'équipe préfectorale.

Malgré cette diversité, **une grande unité du métier de sous-préfet** apparaît dans les témoignages recueillis. Le sous-préfet incarne l'unité et la neutralité de l'Etat. Il a en charge, sous l'autorité du préfet, de veiller à l'application des lois et règlements et de territorialiser la politique gouvernementale. Il contribue également à la mise en œuvre de politiques de plus en plus partenariales.

La demande de conseil reste forte de la part de tous élus. La fonction de médiateur et de facilitateur est jugée irremplaçable. Seuls quelques élus, très minoritaires, considèrent que la relation du sous-préfet avec les maires s'apparente à du "maternage", l'Etat ne tirant pas toutes les conséquences de la décentralisation. Le sous-préfet est enfin considéré comme un contrepoids face à certains grands élus ou à la tentation de « verticalisation » de l'administration.

Le sous-préfet est celui qui peut réunir des partenaires différents et se porter garant de l'intérêt général.

L'exercice du **métier de sous-préfet est difficile**. L'autonomie du sous-préfet est souvent vécue comme un isolement professionnel. Ce sentiment d'isolement, plus marqué chez ceux qui découvrent le métier, peut découler du mode de management du préfet. Il s'explique aussi par un manque de travail en réseau au sein même de l'équipe de sous-préfets et par des relations trop épisodiques avec le SGAR. Peu associés aux chantiers de modernisation de l'Etat, les sous-préfets sont insuffisamment informés et ne disposent que d'une équipe réduite de cadres.

L'isolement familial du sous-préfet est également un phénomène préoccupant. Le « célibat géographique » concernerait un quart des membres du corps préfectoral.

## ► Les facteurs d'évolution à moyen terme du métier

**Le métier de sous-préfet d'arrondissement s'inscrit dans un paysage en pleine évolution.**

La raréfaction des crédits d'Etat ou de l'Union européenne réduira selon certains l'utilité du sous-préfet, d'autres considérant que son intervention sera d'autant plus incontournable que la sélectivité des aides augmentera.

Au regard des textes, la réforme de l'Etat ignore largement les sous-préfets. La directive nationale d'orientation des préfetures 2004-2007 n'aborde que rapidement le rôle du sous-préfet avant de s'étendre sur les fonctions de guichet et de contrôle de légalité, appelées à se réduire en sous-préfetures.

Cependant, nombreux sont les domaines dans lesquels l'intervention du sous-préfet restera utile : emploi et inclusion sociale, territoires ruraux fragiles, environnement et énergie, risques de toute nature.

Malgré le développement de l'intercommunalité, la **demande de conseil de la part des élus reste forte** ; elle s'oriente toutefois vers un conseil plus complexe avec un fort besoin de sécurisation juridique. Cela exige une professionnalisation croissante des équipes. La rationalisation de l'intercommunalité mobilisera encore les sous-préfets pendant une période longue, leur proximité faisant d'eux un relais précieux du préfet.

L'ingénierie de développement territorial, c'est à dire l'appui visant à favoriser l'émergence d'un projet, de sa conception à la maîtrise d'ouvrage, est une composante d'avenir du métier de sous-préfet.

**La nécessité de territorialiser les politiques publiques demeure.** Les domaines de la sécurité publique et de l'égalité des chances, avec leur composante "politique de la ville", sont des champs d'action à privilégier.

La prévention et la gestion des risques nécessitent également une action territorialisée, avec la progression des compétences des maires, qui devront pouvoir compter sur un soutien, voire un aiguillon, en la personne du sous-préfet.

Paradoxalement, le fait que l'Etat adopte une démarche de plus en plus partenariale, exige de ses représentants un grand pouvoir de conviction et encore plus de disponibilité. Toutefois, cette fonction de proximité doit être enrichie par les apports du réseau de l'Etat.

## ► Propositions

La conciliation de la présence territoriale et de la modernisation de l'Etat nécessite de se pencher sur les **constats et enjeux essentiels** suivants :

- la densité de la couverture du territoire par les sous-préfets est aujourd'hui inégale, alors que la présence territoriale de l'Etat est plus légère dans d'autres pays européens ;
- la notion de proximité est à revisiter et la question de la relation entre sous-préfet et sous-préfeture doit être posée ;

- le métier de sous-préfet devra répondre à de nouvelles attentes et l'attractivité du métier de sous-préfet est une des conditions de son efficacité.

### **L'ajustement du maillage territorial est dans ce cadre préconisé par la mission.**

**Certaines voies de réforme ne résistent pas à l'analyse.** Le seul critère démographique ne tient pas compte de la richesse du rôle du sous-préfet et de la diversité des arrondissements. Son caractère unilatéral a en outre peu de chances de convaincre.

De la même manière, sont à écarter les ajustements tels que le jumelage des arrondissements à titre de solution permanente, la suppression de l'obligation de résidence du sous-préfet au chef-lieu d'arrondissement et la transformation de la sous-préfecture en maison de l'Etat ou des services publics. Ces démarches présentent deux inconvénients majeurs : un manque de transparence et le refus d'une véritable réflexion sur le maillage territorial.

**L'ajustement du maillage territorial doit s'inscrire dans un cadrage national volontariste et suivre une démarche régionale.** Aucun critère unique ne permet de redessiner la carte des arrondissements de manière satisfaisante.

A court terme, une redéfinition de la carte des arrondissements pourrait être opérée selon des directives nationales claires :

- objectif national d'un solde net de réduction du nombre d'arrondissements sans exclure la création de postes de sous-préfets dans certaines régions ;
- meilleure prise en compte de l'arrondissement chef-lieu ;
- effet d'intéressement aux économies dégagées ;
- critères de choix nationaux dont le poids respectif serait apprécié au niveau régional ;
- cadrage de la démarche dans le temps en lien avec les réformes de la délivrance des titres à partir de 2008 ;
- engagement de qualité de service envers les élus ;
- concertation avec les personnels.

Cette redéfinition de la carte des arrondissements n'est pas incompatible avec le renforcement de l'échelon régional de programmation et d'évaluation. La conviction de la mission est que la rénovation du réseau des sous-préfets d'arrondissement est le volet complémentaire des réformes en cours pour aller progressivement vers une organisation à deux niveaux du réseau territorial de l'Etat : l'un, à l'échelon régional, de programmation et d'évaluation ; l'autre, opérationnel et de proximité, partagé entre préfectures de département et sous-préfectures.

La modernisation de l'administration suppose **un véritable fonctionnement en réseau**. Il s'agit tout d'abord de mettre en œuvre pour les sous-préfectures une organisation "front office / back office" dont l'objectif est d'identifier l'échelon le plus efficace de traitement des dossiers, l'échelon de proximité demeurant unique pour l'interlocuteur de l'Etat. Ce mode de travail trouverait notamment à s'employer en matière de contrôle de légalité et d'accueil des étrangers. Il implique le maintien de la compétence du sous-préfet, notamment en matière de signature des lettres d'observation, et la présence à ses côtés d'une petite équipe de qualité.

Le travail d'équipe doit se mettre en place à tous les niveaux : au sein de l'équipe du corps préfectoral, avec les chefs de services déconcentrés, notamment au travers de missions départementales qui sont confiées au sous-préfet. Cela impliquera des contacts plus réguliers avec le SGAR, dans le respect des compétences du préfet de département.

Le recrutement actuel atteste de la forte attractivité du corps préfectoral, toutefois des difficultés à moyen terme ne sont pas à exclure. Le cap de 2010, qui verra partir de nombreux préfets et sous-préfets, doit être anticipé. Dans ce cadre, il est crucial de maintenir la motivation des sous-préfets en informant davantage sur les règles d'avancement et de mutation et en valorisant dans la carrière les postes de sous-préfet d'arrondissement.

Par ailleurs, la conciliation entre vies personnelle et professionnelle nécessite de dépasser la "culture du sacrifice" du corps préfectoral.

**L'effort de formation des sous-préfets** n'apparaît pas à la hauteur des enjeux. Il convient d'accompagner davantage la prise de poste et spécialement celle des nouveaux membres du corps préfectoral.

L'amélioration des compétences des sous-préfets nécessite une véritable démarche de recensement des besoins et leur formalisation dans un référentiel « métier ».

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE I : UN SOUS-PREFET D'ARRONDISSEMENT POUR QUOI FAIRE ? .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 - LA DIVERSITE DANS LE CADRE DE L'EXERCICE DU METIER.....</b>	<b>3</b>
1.1.1 <i>Cette diversité correspond à celle des arrondissements et des enjeux territoriaux.....</i>	3
La difficulté d'établir une typologie des arrondissements .....	3
Un exercice du métier largement influencé par les enjeux territoriaux.....	4
1.1.2 <i>L'importance des facteurs personnels dans l'exercice du métier.....</i>	5
La personnalité du sous-préfet.....	5
Le mode de management du préfet.....	6
1.1.3 <i>Un mode de fonctionnement en réseau inégal.....</i>	7
Les relations avec la préfecture de département et de région.....	7
Les services déconcentrés.....	8
Les missions départementales.....	9
<b>1.2 - ... N'EXCLUT PAS L'UNITE DU METIER ET LE CONSENSUS SUR L'UTILITE DU SOUS-PREFET D'ARRONDISSEMENT .....</b>	<b>10</b>
1.2.1 <i>Un généraliste représentant de l'Etat.....</i>	10
1.2.2 <i>... assurant l'interface avec les élus.....</i>	11
1.2.3 <i>... et répondant à l'attente des citoyens et des partenaires .....</i>	12
<b>1.3 - LA DIFFICULTE DU METIER .....</b>	<b>12</b>
1.3.1 <i>Une mise en cause très minoritaire de la fonction .....</i>	13
1.3.2 <i>L'isolement professionnel .....</i>	13
1.3.3 <i>L'isolement familial.....</i>	15
<b>CHAPITRE II : AVENIR DU METIER, METIER D'AVENIR ?.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 - UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL EN MOUVEMENT.....</b>	<b>16</b>
2.1.1 <i>L'évolution des enjeux pour les territoires d'ici à 2015 .....</i>	16
2.1.2 <i>La réduction des moyens financiers de l'Etat et de l'Union européenne .....</i>	17
L'incidence de la réduction des moyens sur l'utilité des sous-préfets .....	17
Les crédits d'Etat ou de l'Union européenne consacrés aux territoires seront davantage ciblés.....	17
2.1.3 <i>La réforme de l'Etat .....</i>	18
Les textes récents portant sur la réforme de l'Etat évoquent de façon marginale les sous-préfets.....	18
La directive nationale d'orientation des préfectures reste ambivalente sur l'avenir des sous-préfets .....	19
<b>2.2 - LE POSITIONNEMENT DU SOUS-PREFET VIS-A-VIS DES ELUS EVOLUE .....</b>	<b>20</b>
2.2.1 <i>L'intercommunalité et la demande de conseil.....</i>	20
2.2.2 <i>La rationalisation de l'intercommunalité .....</i>	21
2.2.3 <i>L'appui aux projets locaux : l'ingénierie de développement territorial .....</i>	22
Définition .....	22
Le rôle du sous-préfet.....	22
<b>2.3 - LA NECESSITE DE TERRITORIALISER LES POLITIQUES PUBLIQUES DEMEURE.....</b>	<b>24</b>
2.3.1 <i>Le rôle du sous-préfet d'arrondissement dans les compétences régaliennes se renforce .....</i>	24
Sécurité publique et prévention de la délinquance.....	24
Politique de la ville et lutte contre les discriminations .....	25
Prévention et gestion des risques.....	25
2.3.2 <i>Le rôle du SPA dans les politiques prioritaires décentralisées ou déléguées doit être précisé.....</i>	26

<b>CHAPITRE III : LES REFORMES NECESSAIRES .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 - LE CADRE GENERAL DES REFORMES.....</b>	<b>28</b>
3.1.1 <i>La pertinence du maillage .....</i>	28
3.1.2 <i>Le travail en réseau .....</i>	29
3.1.3 <i>A nouveau sous-préfet, nouvelle gestion.....</i>	30
<b>3.2 - L'AJUSTEMENT DU MAILLAGE TERRITORIAL .....</b>	<b>31</b>
3.2.1 <i>Les fausses bonnes idées.....</i>	32
Critique d'une démarche unilatérale.....	32
Les défauts des ajustements pragmatiques mais non transparents .....	33
3.2.2 <i>L'ajustement du maillage territorial doit s'inscrire dans un cadrage national volontariste et suivre une démarche régionale .....</i>	35
La mise en oeuvre régionale doit être poursuivie .....	36
Le maillage territorial doit relever d'un cadrage national volontariste .....	36
Les modalités de cette démarche .....	37
<b>3.3 - APPRENDRE A MIEUX TRAVAILLER EN RESEAU .....</b>	<b>38</b>
3.3.1 <i>Appliquer la logique « front office / back office » en identifiant le bon niveau d'efficacité .....</i>	38
Le conseil et le contrôle de légalité .....	39
L'accueil des étrangers.....	40
3.3.2 <i>Travailler en équipe pour renforcer l'unité de l'Etat.....</i>	41
3.3.3 <i>S'affranchir des « effets frontières » .....</i>	42
<b>3.4 - FAVORISER L'ATTRACTIVITE DES POSTES DE SOUS-PREFET PAR UNE GESTION PERSONNALISEE RESPECTANT UN EQUILIBRE ENTRE VIES PROFESSIONNELLE ET FAMILIALE .....</b>	<b>43</b>
3.4.1 <i>L'attractivité actuelle n'exclut pas des difficultés de recrutement à moyen terme.....</i>	43
Le corps préfectoral ne connaît pas actuellement de difficultés de recrutement .....	43
Des difficultés de recrutement à moyen terme ne sont néanmoins pas à exclure.....	45
3.4.2 <i>Maintenir la motivation des sous-préfets grâce à une gestion personnalisée .....</i>	46
3.4.3 <i>Rechercher une meilleure conciliation entre vies personnelle et professionnelle .....</i>	48
<b>3.5 - AMELIORER LA FORMATION DES SOUS-PREFETS.....</b>	<b>49</b>
3.5.1 <i>Accompagner la prise de poste par une préparation adaptée .....</i>	50
3.5.2 <i>Mieux définir les compétences nécessaires .....</i>	51
Définir un référentiel de compétences servant de base à l'organisation des formations.....	51
Développer différentes modalités de formation continue .....	52
Développer le réseau des sous-préfets d'arrondissement .....	52
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>53</b>
<b>RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>55</b>



## Introduction

Par lettre de mission du 27 mai 2005, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et de la ruralité et le ministre de l'écologie et du développement durable ont demandé que soit engagée une réflexion portant sur l'organisation de l'Etat à l'échelon infra départemental, en vue notamment d'affirmer le rôle des sous-préfets d'arrondissement dans l'exercice des fonctions régaliennes et dans l'action interministérielle.

A cet effet, une mission inter inspections a été composée comprenant : Pierre Duffé, inspecteur général de l'administration, Pierre Palat, ingénieur général, membre du conseil général des mines, Pierre-Yves Donjon de Saint-Martin, ingénieur général, membre du conseil général des ponts et chaussées, Alain Le Jan, ingénieur général, membre du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, Jean-Louis Verrel, ingénieur général, membre de l'inspection générale de l'environnement, Marianne Bondaz, Catherine Ferrier et Frédéric Papet, inspecteurs de l'administration.

La question du rôle et de l'avenir des sous-préfets d'arrondissement a fait l'objet au cours des dernières années de nombreux travaux tant au sein du ministère de l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. Les propositions sont diverses mais toutes prônent une évolution du métier.

La stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'intérieur évoque la possibilité d'une action plus ambitieuse des sous-préfets d'arrondissement. S'adressant à l'ensemble des sous-préfets réunis en séminaire le 27 novembre 2002, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, a précisé qu'ils étaient « *au service du territoire* » et leur a fixé les priorités suivantes : sécurité intérieure, aide aux initiatives locales, service public dont ils doivent être le garant. Le ministre a en outre insisté sur l'évolution du métier et l'adaptation de la carte des arrondissements. Dans son discours de politique générale du 8 juin 2005, le Premier ministre souhaitait également « *redéfinir la carte des arrondissements et renforcer le rôle des sous-préfets* », les sous-préfets "*doivent être les premiers représentants de l'Etat dans tous les lieux de France qui sont aujourd'hui négligés, les quartiers urbains mal desservis, les régions isolées, les campagnes.* "

En précisant que les sous-préfectures vont à terme perdre « *pour l'essentiel, deux missions fondamentales* », à savoir une bonne part des activités de guichet et le contrôle de légalité « *qui sera exercé principalement à la préfecture* », la lettre de mission souligne par ailleurs la relation entre le métier de sous-préfet et les changements dans l'activité de la sous-préfecture. Comme l'y invitaient les ministres, la mission a centré sa réflexion sur le métier de sous-préfet d'arrondissement, même s'il est difficile d'envisager séparément les deux sujets.

Les évolutions touchant le métier de sous-préfet d'arrondissement s'inscrivent dans un ensemble de réformes institutionnelles (l'acte II de la décentralisation) et organisationnelles de l'Etat (réforme de l'administration régionale, départementale et infra départementale).

Les moyens dévolus aux sous-préfectures font partie comme ceux des préfectures du programme administration territoriale (PAT), d'un montant de 1,5 milliard d'euros et qui relève de la mission « administration générale et territoriale de l'Etat ». A ce titre, les sous-préfets concourent aux objectifs qui, pour 2006, sont l'amélioration de la prévention dans le domaine de la sécurité civile, l'amélioration des conditions de délivrance de titres fiables, la réduction du nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et la modernisation du contrôle de légalité.

Les 240 sous-préfets d'arrondissement<sup>1</sup> et leurs 5 900 collaborateurs constituent le réseau infra départemental des préfectures. Ils représentent 20 % des effectifs du réseau préfectoral (départements d'outre-mer compris).

Faute d'informations disponibles au plan national, la mission s'est efforcée d'évaluer le poids de l'activité des sous-préfectures visitées. Dans les départements concernés, ces sous-préfectures produisent 33 % des cartes nationales d'identité et des passeports et 31 % des cartes grises. Elles reçoivent 47 % des actes budgétaires et comptables et 34 % des actes soumis au contrôle de légalité<sup>2</sup>.

Concernant les sous-préfets d'arrondissement, il ressort des différents textes une définition de leurs pouvoirs juridiques qui rend mal compte de la réalité et de la diversité du métier. Le décret du 29 avril 2004<sup>3</sup> précise dans son article 14 que le sous-préfet « assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'Etat et sous son autorité veille au respect des lois et règlements et concourt au maintien de l'ordre public et de la sécurité et à la protection des populations, anime et coordonne l'action dans l'arrondissement des services de l'Etat et participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales ». Les pouvoirs juridiques du sous-préfet découlent donc de la délégation du préfet.

La mission s'est rendue dans 24 sous-préfectures<sup>4</sup> relevant de 12 départements et 6 régions, en s'efforçant d'avoir un échantillon représentatif de la taille des sous-préfectures et de la diversité des enjeux territoriaux. Elle ne s'est pas déplacée dans les départements d'outre-mer dont la spécificité justifierait une étude particulière. Elle a rencontré lors de chaque déplacement le préfet, la plupart des sous-préfets, des chefs de services déconcentrés, des élus et des représentants socioprofessionnels. La mission s'est en outre entretenue avec les principaux responsables d'associations nationales d'élus et de directions d'administration centrale<sup>5</sup>. Elle a rencontré près de 500 personnes.

La mission dresse un état des lieux de l'exercice actuel du métier de sous-préfet afin d'en apprécier l'utilité (chapitre I). S'interrogeant ensuite sur l'avenir du métier, elle en trace les évolutions les plus significatives qui, d'ici à 2015, seront de nature à l'influencer (chapitre II). Elle propose enfin des pistes de réformes (chapitre III).

---

<sup>1</sup> Par sous-préfet d'arrondissement il sera entendu sous-préfet d'arrondissement hors arrondissement chef-lieu de département.

<sup>2</sup> Cf. annexe 5.

<sup>3</sup> Décret relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

<sup>4</sup> Florac (48), Ambert (63), Mauriac (15) et Lodève (34) pour les sous-préfectures de classe 5, Issoire (63), Toul (54), Boulay (57) et Redon (35) pour la classe 4, Montreuil sur Mer (62), Riom (63), Provins (77) et Pontivy (56) (56), pour la classe 3, Saint-Malo (35), Briey (54), Cambrai (59) et Saint-Denis (93) pour la classe 2, Thionville (57), Béziers (34), Lorient (56) Lens (62), Valenciennes (59) Le-Raincy (93), Meaux (77), pour la classe 1.

<sup>5</sup> Voir liste des personnes rencontrées en annexe 2.

## **Chapitre I : Un sous-préfet d'arrondissement pour quoi faire ?**

Les compétences du sous-préfet résultent de la délégation qui lui est consentie par le préfet. La délégation de signature n'apporte cependant que peu d'informations sur le métier de sous-préfet et les conditions concrètes de son exercice. Celle-ci porte en effet sur un tronc commun concernant la police générale (délivrance de documents administratifs, réglementation de certaines activités...), l'application de la réglementation et le contrôle des collectivités. Or, l'essentiel de ces activités repose sur les services de la sous-préfecture, alors que le sous-préfet se concentre plus particulièrement sur l'animation et le développement local ainsi que sur la coordination des services de l'Etat<sup>6</sup>.

Sur la base des témoignages qu'elle a recueillis, la mission a pu saisir la réalité du métier de sous-préfet. Elle ne méconnaît toutefois pas la part de subjectivité inhérente à cette méthode.

Il en résulte un constat paradoxal. Si le métier de sous-préfet s'exerce, du fait des enjeux propres à chaque arrondissement, de manière fort différente sur le territoire national (1.1), les missions fondamentales, dont il assure la mise en œuvre, restent les mêmes : relais du préfet, interlocuteur des élus, garant de l'intérêt général (1.2). Ce constat ne saurait néanmoins masquer la montée des difficultés du métier (1.3).

### ***1.1 - La diversité dans le cadre de l'exercice du métier...***

#### **1.1.1 Cette diversité correspond à celle des arrondissements et des enjeux territoriaux**

##### ***La difficulté d'établir une typologie des arrondissements***

La caractéristique souvent soulignée du métier de sous-préfet est la diversité des conditions de son exercice. Cette diversité correspond à celle des arrondissements eux-mêmes. Quoi de commun entre les arrondissements de Palaiseau ou de Saint-Germain-en-Laye dont la population dépasse 500 000 habitants et ceux de Castellane ou Barcelonnette avec leurs 8 000 habitants ?

La mission a souhaité préciser les éléments de contexte qui caractérisent les arrondissements en faisant appel à la DIACT (ex DATAR)<sup>7</sup> qui a mis en place fin 2005 un observatoire des territoires. L'objectif était d'identifier des profils de métiers propres à chaque catégorie d'arrondissement : sous-préfet d'arrondissement à dominante rurale, urbaine, industrielle... A cette occasion, la mission tient tout particulièrement à remercier l'équipe de l'observatoire des territoires.

---

<sup>6</sup> « L'arrondissement est le cadre de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'Etat » (décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 dit charte de la déconcentration). Le décret du 27 avril 1995 précisait que le sous-préfet intervenait dans la mise en œuvre « de la politique nationale et communautaire en matière d'aménagement du territoire et de développement local ».

<sup>7</sup> DIACT : délégation interministérielle pour l'aménagement et la compétitivité des territoires.  
DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Cette étude met en exergue la variété des problématiques territoriales qui se présentent aux sous-préfets d'arrondissements<sup>8</sup>. Il en ressort que le contexte géographique est souvent un élément structurant des postes territoriaux : sur 340 arrondissements (chef-lieux compris), 47 sont frontaliers, 70 possèdent une façade maritime et 122 sont situés en tout ou partie dans un massif montagneux. Plus de 55% des arrondissements présentent au moins une de ces trois caractéristiques.

La démographie participe aussi de cette diversité. Outre le poids relatif des populations jeunes et âgées, les perspectives démographiques d'ici à 2015 influenceront les enjeux territoriaux : selon l'INSEE, des baisses de population sont prévisibles dans le Nord-Est (Lorraine et Champagne-Ardenne), dans le Massif central et le sud des régions Centre et Bourgogne. Le poids de la population étrangère constitue un élément d'hétérogénéité entre les arrondissements : 5 % d'entre eux ont une proportion de population étrangère au moins deux fois supérieure à la moyenne nationale.

Le dynamisme du marché de l'emploi et l'importance du chômage sont également des variables structurantes des postes territoriaux : les arrondissements perdant des emplois couvrent ainsi une partie importante de la Lorraine, de la Basse-Normandie, du centre de la France (Poitou-Charentes, Limousin, Centre, Bourgogne, Auvergne) et le sud de Midi-Pyrénées ; les arrondissements qui gagnent des emplois sont situés dans le Sud-Est, le pourtour méditerranéen, l'Alsace, le grand Ouest et l'Ile-de-France.

Le nombre de communes est aussi un élément à prendre en compte dans la charge de travail des sous-préfets d'arrondissement : les arrondissements composés d'un nombre élevé de communes se trouvent plutôt en Haute et Basse-Normandie, en Picardie, dans le Nord-Pas-de-Calais, en Franche-Comté et dans l'est de la Bourgogne. A l'opposé, ceux ayant le moins de communes se trouvent en général en régions PACA, Centre et Bretagne.

A partir des définitions INSEE des aires urbaines et des espaces ruraux, l'étude de la DIACT révèle enfin que si 27 % des arrondissements sont très urbains<sup>9</sup> et 12% très ruraux<sup>10</sup>, les 60 % restants ont plutôt une dominante urbaine mais avec des caractéristiques socio-économiques très variables.

Outre la diversité déjà soulignée, ces données montrent **la difficulté d'établir une typologie simple et pertinente des arrondissements de nature à définir des profils de postes de sous-préfets, dès lors qu'on a le souci de croiser plusieurs critères éclairant les enjeux territoriaux et donc les conditions d'exercice du métier.** Ce constat s'explique par une carte des arrondissements marquée par l'histoire et qui n'a que très peu évolué dans le temps au fil des évolutions socio-économiques.

### *Un exercice du métier largement influencé par les enjeux territoriaux*

Deux remarques préalables s'imposent :

- le sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu de département est dans une situation particulière ; il est davantage mobilisé par ses responsabilités de secrétaire général de la préfecture que par celles de sous-préfet d'arrondissement ;

---

<sup>8</sup> Cf. tome II du présent rapport – Eléments de typologie des arrondissements.

<sup>9</sup> C'est-à-dire que 90% de la population appartient à l'espace à dominante urbaine.

<sup>10</sup> C'est-à-dire que 90% de la population réside dans un espace à dominante rurale.

- le sous-préfet est à la tête de la sous-préfecture mais son métier est pour une large part indépendant de l'activité principale de la celle-ci (délivrance des titres, administration générale) si l'on excepte le conseil aux élus, le contrôle de légalité et la sécurité des établissements recevant du public.

La mission a tenté de chiffrer la répartition du temps de travail du sous-préfet sur un mois de référence, à partir d'une grille de thèmes qu'elle avait prédéfinis<sup>11</sup>. Malgré son caractère sommaire, l'analyse montre que **l'investissement du sous-préfet d'arrondissement se porte d'abord sur les enjeux territoriaux de son arrondissement** : aménagement du territoire (soutien aux projets, services publics...) et environnement représentent un peu plus de 21 % du temps de travail du sous-préfet, le conseil aux élus 9 %. Hors région parisienne, on observe peu de différences selon le type et la taille de l'arrondissement.

La participation du sous-préfet d'arrondissement à la mise en œuvre locale des priorités politiques nationales (cohésion sociale, sécurité...) représente en moyenne un quart de son activité. Cette proportion est plus faible dans les petits arrondissements et particulièrement importante dans les gros arrondissements de la région parisienne.

Ces constats ressortent aussi des entretiens conduits par la mission. Le sous-préfet s'identifie à « son » territoire et évoque d'emblée les difficultés et les enjeux de celui-ci en soulignant le caractère de plus ou moins grande urgence des solutions à trouver ou des objectifs à atteindre.

Quelle que soit la taille de son arrondissement, **le sous-préfet place son action dans « la résolution de problèmes » qui sont naturellement d'une grande variété et qui évoluent dans le temps**. Si la priorité du sous-préfet de Saint-Denis (93) est la résorption des « squats » et le relogement d'urgence, ses collègues de Mauriac et d'Ambert sont mobilisés par l'avenir de l'hôpital local. La reconversion industrielle et minière est la priorité des sous-préfets de Briey et de Thionville et l'avancée des projets de rénovation urbaine celle du sous-préfet de Valenciennes. Ce dernier s'implique, par ailleurs, à l'instar de son collègue de Forbach, dans les questions transfrontalières. L'application de la "loi littoral" et les problèmes d'urbanisme constituent des priorités pour les sous-préfets de Saint-Malo, de Montreuil-sur-Mer et de Béziers. L'environnement (protection et conflit d'usage de l'eau, Natura 2000, site pollué...) est une préoccupation importante tant en zone rurale (Saint-Flour) qu'en territoire urbain (Le Raincy).

### 1.1.2 L'importance des facteurs personnels dans l'exercice du métier

#### *La personnalité du sous-préfet*

La personnalité du sous-préfet, sa motivation, son expérience, ses domaines d'intérêt, jouent aussi un rôle non négligeable dans l'exercice du métier, sans doute plus important que dans la plupart des fonctions exercées par des hauts fonctionnaires d'Etat en service territorial.

---

<sup>11</sup> Voir annexe 6.

Certains préfets évoquent même l'arrondissement comme « un fonds de commerce » que le sous-préfet doit faire « fructifier ». C'est une façon de reconnaître que **le métier de sous-préfet dépend de ce que son titulaire veut en faire.**

Même si les personnalités rencontrées sont diverses, la mission a noté que le niveau de motivation est en général élevé : les sous-préfets manifestent dans leur majorité des qualités relationnelles et une disponibilité reconnue par l'ensemble des partenaires. Ces qualités se retrouvent aussi chez ceux venant d'autres administrations et qui sont en situation de détachement. Ces cas sont de plus en plus nombreux, notamment pour pourvoir les postes de 5ème classe<sup>12</sup>. Les partenaires locaux ne font pas de différence selon l'origine du sous-préfet. Certains affichent leur préférence pour des sous-préfets « jeunes et dynamiques ».

La mission a cependant noté que l'exercice du métier peut aussi être influencé par les conditions de vie familiale et par le déroulement de la carrière (sentiment ou non de progresser dans la succession des affectations ou de voir prise en compte l'expérience acquise...).

Nombre d'élus locaux font remarquer que les **centres d'intérêt et donc d'investissement personnel peuvent varier**. Tel sous-préfet s'intéresse à l'environnement et les dossiers concernés progressent, tel autre, de formation juridique, reprend le contrôle de légalité délaissé par son prédécesseur, lui-même plutôt motivé par le social... Outre l'importance attachée par les élus à la continuité de l'action de l'Etat au plan local, ces critiques recouvrent le reproche assez généralisé d'une **durée d'affectation jugée trop courte**.

### ***Le mode de management du préfet***

La diversité du métier tient à son autonomie, laquelle dépend du mode de management des sous-préfets par le préfet. Or, **il n'y a pas de pratique homogène dans le management des sous-préfets**. La mission a observé une large diversité de situations depuis un mode de direction « serré » avec réunion hebdomadaire et lettre d'objectifs précise et actualisée jusqu'à l'absence de réunion d'équipe avec, comme situation intermédiaire, une réunion mensuelle du corps préfectoral du département, souvent avec les directeurs des préfectures.

Plusieurs facteurs concourent à l'hétérogénéité du management du préfet. Un préfet ayant été lui-même sous-préfet d'arrondissement aura, en général, une attente plus précise et un management plus personnalisé vis-à-vis des sous-préfets. Un autre facteur tient à l'importance relative de l'agglomération chef-lieu, rapportée à celle des arrondissements. Par ailleurs, le mode de management d'un préfet de région, du fait de sa moindre disponibilité, ne peut pas être identique à celui d'un préfet d'un département petit ou moyen. Un autre élément à prendre enfin en compte est le nombre de sous-préfets dans le département : une équipe nombreuse comme en Moselle est plus difficile à animer qu'une équipe resserrée comme dans le Cantal.

La déclinaison par arrondissement des priorités de l'Etat est un outil de management du préfet. Elle influence la motivation et la reconnaissance du rôle des sous-préfets. La mission a noté que la fixation à chaque sous-préfet d'un objectif chiffré (contrats aidés pour le volet

---

<sup>12</sup> Les postes territoriaux occupés par les sous-préfets sont classés en 2 catégories réparties en 5 classes permettant de distinguer l'importance des postes essentiellement sur un critère démographique. La première catégorie (classes 1 et 2), donne accès aux postes de préfet.

emploi du plan de cohésion sociale, suivi de la délinquance, actions de prévention) les motive d'autant plus que ces décisions et objectifs résultent d'une réflexion collective.

### 1.1.3 Un mode de fonctionnement en réseau inégal

Le degré d'insertion du sous-préfet au sein du réseau de l'Etat dans le département et la région concourt à la diversité des conditions d'exercice de son métier. Il ressort des entretiens organisés par la mission que le fonctionnement en réseau des sous-préfets et des sous-préfectures ne va pas de soi. Ce fonctionnement est largement influencé par la qualité des relations personnelles qui s'établissent entre le sous-préfet, ses collègues (et spécialement le secrétaire général) et les chefs de services et par les initiatives du sous-préfet.

#### *Les relations avec la préfecture de département et de région.*

**Les relations entre les sous-préfets d'arrondissement et le secrétaire général sont, le plus souvent, bonnes mais dépendent aussi, pour une part non négligeable, du mode de management du préfet et de sa capacité à promouvoir un esprit d'équipe.** Le secrétaire général peut jouer un rôle comme relais d'information entre le préfet et les sous-préfets, surtout dans les départements importants. Des difficultés peuvent se présenter quand de grosses sous-préfectures sont tentées par un fonctionnement autonome par rapport à la préfecture.

Ces difficultés se cristallisent souvent sur les questions de moyens même si le contrôle de gestion a permis de rendre plus objectifs les choix budgétaires. La politique d'affectation des agents en sous-préfectures est ainsi souvent un indicateur de l'intérêt porté aux arrondissements.

Nombre de projets qui mobilisent le sous-préfet d'arrondissement et ses services ont vocation à connaître un aboutissement soit juridique soit financier en préfecture. Il peut s'agir par exemple d'une installation classée nécessitant une concertation locale que va organiser le sous-préfet ou bien d'un projet faisant l'objet d'une demande de subvention en provenance de l'Etat ou de l'Union européenne. La collaboration est donc indispensable.

Or, la mission a constaté **un certain cloisonnement entre les services de la sous-préfecture et ceux de la préfecture** s'expliquant par une méconnaissance réciproque. L'usage de la messagerie électronique facilite cependant les relations. Il reste que la faible mobilité des agents entre préfecture et sous-préfectures et les rares occasions de travailler ensemble expliquent cette situation. Les disparités constatées en matière de contrôle de légalité illustrent un travail en réseau souvent insuffisant. Les tentatives pour organiser la collaboration entre les services de la préfecture et ceux des sous-préfectures afin de tenir compte à la fois des insuffisances de personnel et de la technicité exigée par certains contrôles sont souvent sans lendemain et jugées globalement décevantes.

**Les sous-préfets n'ont pas toujours de relations étroites avec les directeurs de préfectures.** Les réunions régulières du corps préfectoral avec les directeurs ne suffisent pas à établir une coopération suivie. Rares sont les directeurs qui trouvent l'occasion de se rendre en sous-préfecture.

**Le cloisonnement existe aussi entre le secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) et ses services, d'une part, et le sous-préfet d'arrondissement, d'autre part.** Peu de sous-préfets vont voir le SGAR et ses chargés de mission lors de leur arrivée en poste. Tout aussi exceptionnelles sont les réunions de sous-préfets à la préfecture de région. Quelques cas ont été cependant observés, notamment en Nord-Pas-de-Calais et en Lorraine, du fait du nombre de projets importants faisant l'objet de financements communautaires et de la mise en place de contrats de sites ou de contrats territoriaux. Ces rapprochements concernent surtout le département chef-lieu de région mais de manière plus exceptionnelle les autres départements de la région.

### *Les services déconcentrés*

Le sous-préfet est aussi partie prenante du réseau des services déconcentrés de l'Etat aux niveaux infra départemental, départemental et régional. La mission a constaté que le degré de collaboration s'avérait très variable selon les départements et les services. La qualité des relations personnelles joue un grand rôle dans le degré de coopération.

Au plan infra départemental, les échanges sont fréquents et de qualité avec les services de police et de gendarmerie qui apprécient les réunions périodiques avec le sous-préfet. Les contacts sont en revanche plus épisodiques avec les subdivisionnaires de l'équipement et, plus encore, avec les responsables de postes comptables du réseau de la comptabilité publique. **Il n'existe donc pas un réseau interministériel de l'Etat au niveau infra départemental** alors même que les éléments potentiels de ce réseau connaissent une profonde réorganisation avec une réduction sensible de leurs implantations.

**Aux niveaux départemental et régional, les relations sont ponctuelles** et liées aux enjeux locaux. Pour les grosses sous-préfectures, ces relations se rapprochent généralement de celles entretenues par les services déconcentrés avec le préfet ou le secrétaire général. Les liens avec les directions régionales sont plus délicats et dépendent des initiatives prises tant par les sous-préfets eux-mêmes que par les directeurs régionaux. Le sentiment général est plutôt celui d'une amélioration de la coopération où chacun y trouve son intérêt dans une relation « gagnant-gagnant ».

Plus précisément, la mission a identifié les caractéristiques suivantes :

- Le niveau de collaboration est d'abord lié au positionnement du sous-préfet par rapport aux chefs de services déconcentrés tel qu'il est affiché par le préfet lui-même. Si le sous-préfet est clairement identifié comme le responsable d'une politique ou d'un projet jugé prioritaire, cela facilite sa capacité à mobiliser les services déconcentrés départementaux qui, sinon, hésiteront à se déplacer pour une réunion en sous-préfecture.
- La plupart des chefs de services déconcentrés identifient bien l'aide que peuvent leur apporter les sous-préfets en termes de connaissance du territoire et des élus locaux facilitant la collaboration ou le "déménagement" des risques d'opposition. Les services les plus « coopérants » sont la DDE, la DRIRE et la DIREN pour ce qui concerne l'aménagement, l'environnement et les risques.
- Concernant l'emploi, la DDTEFP est un interlocuteur actif du sous-préfet dès lors que sont engagées des actions de reclassement et de reconversion dans l'arrondissement avec la



mise en œuvre d'un contrat de site<sup>13</sup>. Le plan de cohésion sociale a été l'occasion d'un réinvestissement dans ce domaine après une moindre implication à la fin du programme "emplois jeunes"<sup>14</sup>.

- Mise à part la politique de l'eau, la DDAF a des relations relativement peu soutenues avec le sous-préfet, notamment sur les sujets agricoles, malgré l'élargissement de la politique agricole commune à l'environnement.

- La DRASS et la DDASS n'identifient pas de valeur ajoutée propre au sous-préfet d'arrondissement dans la mise en œuvre de leurs compétences. Elles relèvent que les questions sanitaires sont traitées à titre principal au niveau régional (ARH) et que la grande majorité des compétences sociales appartient au conseil général ; leurs compétences résiduelles en matière sociale sont en outre mises en œuvre par des associations avec lesquelles elles entretiennent des relations directes.

Enfin, les relations avec les services déconcentrés sont tributaires des personnalités des chefs de services, de leurs collaborateurs directs et des sous-préfets. Les capacités relationnelles du sous-préfet, son souci de hiérarchiser les priorités et d'éviter un recours aux services déconcentrés sans préparation et explications préalables entrent en ligne de compte. Quelques cas de difficultés ont été rapportés à la mission : autoritarisme par rapport à un chef de service, mépris d'un chef de service à l'égard d'un sous-préfet. Ces cas sont apparus isolés.

### *Les missions départementales*

Les textes invitant les préfets à confier des missions départementales aux sous-préfets d'arrondissement sont anciens et régulièrement renouvelés. Certains plans d'action stratégique de l'Etat dans la région et le département (PASER et PASSED) ont pu les relancer bien que la proportion des actions pilotées ou co-pilotées n'est que de 7 %<sup>15</sup>.

Cette possibilité contribue à diversifier l'exercice du métier car, le plus souvent, ces missions répondent à un enjeu territorial dépassant celui de l'arrondissement. Elle part de l'idée que le sous-préfet est davantage disponible que ne peut l'être le secrétaire général et qu'il est ainsi en mesure de faire aboutir un projet complexe dans un calendrier fixé.

Parmi les 24 sous-préfets d'arrondissement rencontrés, près d'un tiers ont une ou plusieurs missions départementales. Le chiffre est imprécis car toutes ne font pas l'objet d'une lettre de mission et certaines s'avèrent, dans les faits, obsolètes ou en panne. Ces missions se rencontrent davantage dans les petites et moyennes sous-préfectures, plus rarement dans les gros départements.

Les missions portent par exemple sur les services aux publics, l'environnement (plan départemental de développement de l'énergie éolienne, suivi d'un parc régional...), le contrôle de légalité, l'intercommunalité, la politique de la ville, le développement rural, la chasse, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, la défense des forêts contre

---

<sup>13</sup> Cf. article L321-1 du code du travail sur les actions de reclassement suite à des licenciements pour motif économique.

<sup>14</sup> Cependant, des relations avec le coordonnateur emploi-formation ont perduré dès lors que son périmètre d'action correspond à l'arrondissement et plus encore lorsqu'il est placé auprès du sous-préfet, ce qui est de moins en moins le cas.

<sup>15</sup> Cf. annexe 7.

l'incendie... D'autres concernent des projets de grande envergure : installation du Louvre II à Lens ou du siège de l'agence ferroviaire européenne à Valenciennes.

Ces missions sont parfois liées à une compétence professionnelle particulière du sous-préfet : le suivi du plan de cohésion sociale à un ancien DDASS, l'animation du pôle de contrôle de légalité à une ancienne conseillère de tribunal administratif.

**Le bilan que tirent les préfets et les sous-préfets de ces missions est mitigé.** Chacun s'accorde à noter que bien souvent le cadrage de la mission, son calendrier et son suivi présentent des lacunes. Il a été aussi relevé que la durée de ces missions s'accorde mal avec la durée d'affectation des sous-préfets et que le passage de relais entre deux sous-préfets est problématique. La mission n'a pas observé que l'élargissement du champ d'action du sous-préfet au-delà de son arrondissement avait modifié notablement l'exercice du métier et notamment avait eu un impact significatif sur le travail en réseau tant avec l'équipe préfectorale qu'avec les services déconcentrés.

## ***1.2 - ... n'exclut pas l'unité du métier et le consensus sur l'utilité du sous-préfet d'arrondissement***

La grande diversité dans l'exercice du métier ne doit pas cacher qu'il recouvre un corps de compétences et de pratiques homogènes. Il répond à des besoins et des attentes toujours d'actualité. Sera rappelé ici l'essentiel des témoignages recueillis par la mission de la part des préfets, des élus et des divers partenaires, témoignages qui se recoupent largement.

### **1.2.1 Un généraliste représentant de l'Etat**

Le sous-préfet remplit **une mission de représentation de l'Etat** toujours importante (17% du temps de travail<sup>16</sup>). Elle a naturellement une fonction symbolique répondant, notamment, au devoir de mémoire, mais également une fonction de communication gouvernementale. Elle permet de communiquer sur les politiques publiques, de rencontrer les acteurs de la vie politique locale et de « sentir » l'opinion publique, afin d'informer le gouvernement via le préfet.

Le sous-préfet est à la rencontre de l'action publique et d'un territoire. Du fait de son recul et du poids de sa fonction, il est en mesure de donner de la visibilité et de la légitimité à l'action publique.

Les préfets, comme les élus, soulignent que la résidence du sous-préfet dans l'arrondissement explique l'étroite relation de confiance qu'il entretient avec les élus et sa capacité à promouvoir les politiques gouvernementales.

L'attente forte de la population vis-à-vis de l'Etat en matière de gestion de crise en fait aussi **une vigie et un acteur en matière de prévention des risques de toute nature**. Nombre d'élus ont rappelé que lors des violences urbaines de l'automne 2005, les sous-préfets étaient à leurs côtés.

---

<sup>16</sup> Cf. annexe 6.

Le sous-préfet est aussi appelé à **participer à la mise en œuvre des politiques publiques qui sont de plus en plus partenariales et complexes**. Ses capacités de pilotage, son pouvoir de conviction, la crédibilité et la confiance qu'il a su obtenir des partenaires locaux jouent un rôle important dans leur mise en œuvre rapide. A ce titre, il est attendu du sous-préfet qu'il soit animateur des services déconcentrés comme de son équipe de collaborateurs directs à la sous-préfecture.

### 1.2.2 ... assurant l'interface avec les élus

L'interlocuteur privilégié du sous-préfet est le maire ou le président de la communauté de communes, plus rarement le président de la communauté d'agglomération, l'exécutif départemental ou régional s'adressant plutôt aux préfets de département ou de région. Les contacts sont également fréquents avec les parlementaires de l'arrondissement.

L'attente vis-à-vis du sous-préfet varie naturellement selon la taille de la commune ou de l'EPCI : plus la collectivité locale est de taille modeste, plus l'attente vis-à-vis du sous-préfet est grande. Toutefois, une commune qui compte plusieurs dizaines de milliers d'habitants (à l'instar d'Aulnay-sous-Bois en Seine-Saint-Denis) sollicite également le sous-préfet.

La **demande d'aide émanant des petites communes est générale et multiforme**, celle provenant des collectivités de taille plus importante est plus ciblée. Nombre de maires ont ainsi rappelé, qu'ils exerçaient, comme le sous-préfet, des compétences d'Etat et qu'à ce titre ils avaient « droit » à l'assistance. Cette assistance a aussi été justifiée au nom de la nécessaire solidarité nationale vis-à-vis de collectivités ayant peu de moyens tant humains que financiers ou rencontrant des difficultés sociales. Enfin, elle répond à une inquiétude générale concernant le retrait de l'Etat des territoires ruraux qui se nourrit instinctivement des fermetures de classes ou de postes comptables, des restructurations de La Poste...

Les élus attendent du sous-préfet des conseils portant, parfois, sur l'opportunité de tel ou tel projet, plus régulièrement sur la manière de le réaliser et de respecter les différentes procédures légales. Ce type de **conseil** concerne aussi bien le sous-préfet que la sous-préfecture et, notamment, le secrétaire général et les agents chargés du contrôle de légalité. L'écoute et la disponibilité du sous-préfet sont à cet égard particulièrement appréciées, la moindre disponibilité du secrétaire général étant regrettée dans l'arrondissement chef-lieu. La disponibilité du sous-préfet lui permet de se pencher sur les problèmes d'apparence modeste mais qui peuvent être quasi insurmontables pour les petites collectivités. Le sous-préfet est « *la relation de l'élu qui n'a pas de relations* ».

Les élus ont également souligné que la position de neutralité du sous-préfet lui permettait, notamment, de réunir tous les partenaires locaux afin de favoriser la naissance d'un consensus sur tel ou tel sujet controversé. Le représentant de l'Etat a la capacité de dépasser les querelles et oppositions locales. **Cette fonction de « producteur » de consensus local est régulièrement rappelée par les élus** qui font volontiers état des « querelles de clochers ». Elle se double d'un rôle de modérateur face à de « grands élus » dominants.

Une dernière attente porte sur la fonction du sous-préfet comme facilitateur, **réducteur de complexité administrative, tête de réseau des services déconcentrés**, médiateur dans les difficultés rencontrées par les maires dans l'application des réglementations. Il permet de gagner du temps dans la mise en œuvre d'un projet. Il est considéré comme un contrepoids à

un fonctionnement jugé de plus en plus lointain et vertical des services déconcentrés. Il a aussi, à titre exceptionnel, la capacité d'adapter la règle, en accord avec le préfet, et joue à ce titre un rôle de régulation indispensable pour l'administration.

### **1.2.3 ... et répondant à l'attente des citoyens et des partenaires**

Si la relation du sous-préfet avec les autres partenaires (Chambres consulaires, organisations patronales et syndicales, associations...) est notablement plus réduite qu'avec les élus, la nature des attentes est assez proche de celle des maires : alerte face aux risques, écoute et disponibilité, neutralité et aide au consensus, facilitation administrative. Il faut aussi noter la demande souvent faite au sous-préfet de jouer un rôle d'interface entre les responsables consulaires et les entreprises d'une part, et les élus locaux d'autre part. Les relations avec les chambres de commerce et d'industrie sont assez étroites avec, dans quelques cas (Valenciennes), une coopération institutionnalisée particulièrement efficace en matière d'accueil des entreprises et d'aides aux projets. Les relations avec les chambres d'agriculture sont rares, de même qu'avec les organisations patronales et syndicales.

Le rôle croissant pris par les associations, notamment en matière d'environnement, constitue un champ d'action de plus en plus important pour le sous-préfet appelé à **favoriser l'intérêt général tout en tenant compte des intérêts particuliers et en prévenant les contentieux.**

Les relations avec les associations du domaine social sont variables et plutôt rares, à l'exception de celles travaillant dans les quartiers difficiles. Il est vrai qu'elles peuvent s'avérer complexes quand celles-ci entretiennent des relations conflictuelles avec les maires. La décentralisation des politiques sociales (RMI) peut aussi expliquer ce retrait.

De façon générale, la salle de réunion de la sous-préfecture et la capacité du sous-préfet à réunir les partenaires les plus divers, à dégager un consensus ou à favoriser le dialogue sont appréciées.

Il arrive aussi que le sous-préfet soit un recours face aux maires quand l'opposition locale considère que ses droits sont méconnus ou qu'une décision est entachée d'illégalité.

Nombre de témoignages font également état de demandes de plus en plus nombreuses adressées à la sous-préfecture, émanant de particuliers en butte aux difficultés administratives de toutes origines, même si elles concernent souvent des administrations ne relevant pas de l'Etat.

## **1.3 - La difficulté du métier**

Il ressort, de ce qui précède un métier cohérent et largement indépendant de la taille et des caractéristiques de l'arrondissement et dont l'utilité reste d'actualité. Les qualités du sous-préfet sont ainsi les mêmes quel que soit l'arrondissement :

- le sens de l'Etat, la neutralité et l'autorité ;
- la disponibilité, la motivation et le sens du contact ;
- des qualités relationnelles et d'écoute ;
- une capacité de synthèse et de mise en cohérence propre à favoriser le consensus ;
- des qualités de conviction et d'animation nécessaires au travail collectif.

Le niveau élevé d'exigence vis-à-vis du métier entraîne fatalement la mise en évidence de difficultés dans son exercice.

### 1.3.1 Une mise en cause très minoritaire de la fonction

La remise en cause de la fonction de sous-préfet d'arrondissement est très minoritaire et peut être la source de difficultés avec certains élus.

La mission a entendu une critique de principe de la part de quelques exécutifs départementaux et régionaux. Ces élus estiment que **la relation d'assistance du sous-préfet à l'égard des maires de communes, notamment de petite et moyenne taille, n'a plus sa raison d'être et relève d'un « maternage » critiquable et dépassé**<sup>17</sup>. Ils mettent notamment en avant les offres de conseil aux maires existant en dehors des préfectures et sous-préfectures. La critique s'exprime aussi sur le contrôle de légalité jugé désuet et, en tout cas, d'un degré d'exigence variable selon les périodes et les sous-préfets. Ces interlocuteurs font enfin remarquer que les collectivités disposent aujourd'hui d'équipes qui, en quantité comme en compétence, sont sans commune mesure avec celles des sous-préfectures.

Cette critique rejoint une analyse générale de la décentralisation souvent entendue. L'Etat ne tirerait pas les conséquences des transferts de compétences et maintiendrait des services dans un format qui n'aurait plus sa raison d'être. La critique se fait plus précise en matière de développement économique : des élus, mais aussi des chefs d'entreprise, estiment que le rôle du sous-préfet est de plus en plus marginal, voire inutile, du fait de sa méconnaissance du monde des entreprises. L'Etat n'aurait plus en main les aides financières lui permettant de jouer un rôle.

Ces arguments sont fortement contestés, notamment par les élus des petites et moyennes communes. Ces derniers critiquent la décentralisation et la complexité de la vie publique qu'elle a entraînée, ce qui justifie d'autant plus, selon eux, l'utilité du sous-préfet.

Quelques élus regrettent aussi **certains comportements** : insuffisante présence sur le terrain, motivation moyenne, personnalité effacée. Ces critiques sont rares et la situation dominante, telle qu'elle ressort des entretiens, est celle d'un réel attachement à la personne du sous-préfet qui dépasse d'ailleurs le cercle des élus.

Enfin, certains sous-préfets estiment que **l'image du métier se dégrade chez les sous-préfets eux-mêmes**, au point de les avoir fait hésiter à solliciter un poste en arrondissement.

### 1.3.2 L'isolement professionnel

Il a été souligné précédemment que le sous-préfet d'arrondissement jouissait d'une assez large autonomie dans l'exercice de son métier. Il ressort des entretiens de la mission que beaucoup la vivent aussi comme de l'isolement.

---

<sup>17</sup> Un président de région évoque l'effet « Tanguy », faisant référence au film éponyme montrant la réticence d'un « éternel » étudiant à quitter le cocon familial pour prendre son indépendance.

**Pour certains, et spécialement ceux qui découvrent le métier préfectoral à l'occasion d'un détachement, l'isolement se manifeste dès la prise de fonction.** La mission a été surprise du caractère succinct et insuffisamment concret des informations données pour la prise de premier poste afin d'aborder dans les meilleures conditions cette période sensible et, par ailleurs, très observée par le milieu local. Certes, un entretien est maintenant systématiquement proposé ainsi qu'un stage d'adaptation, mais ce dernier n'est organisé que plusieurs semaines après la prise de poste.

**Le sentiment d'isolement trouve en partie sa source dans le mode de management par le préfet de l'équipe préfectorale** dont on a indiqué plus haut l'importance. Le préfet est de plus en plus mobilisé, d'une part, par les questions de sécurité qui se traitent au niveau départemental et, d'autre part, par la montée en puissance de l'échelon régional depuis la loi de décentralisation du 13 août 2004, la circulaire du 29 avril 2004 et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les réunions du comité d'action régionale (CAR) sont devenues mensuelles. Dans les départements les plus peuplés, le temps manque pour une écoute des sous-préfets et la définition de stratégies infra départementales de l'Etat, ces dernières étant rendues par ailleurs de plus en plus complexes par la décentralisation et la déconcentration au niveau régional des politiques publiques de l'Etat.

**Cet isolement professionnel s'explique aussi par un manque de travail en réseau au sein même de l'équipe des sous-préfets.** L'échange d'informations, la coopération sur des problématiques communes ne sont pas dans la tradition : derrière la façade de bonne camaraderie, les sous-préfets savent bien qu'ils sont « en concurrence » dans leur évaluation par le préfet. Cela peut les conduire à considérer l'arrondissement comme un « pré carré » et à travailler de façon isolée par rapport à leurs collègues.

Les sous-préfets d'arrondissement ont rarement des contacts avec le SGAR. Ils ne connaissent pas les ordres du jour des CAR et ne reçoivent pas d'informations sur les décisions prises. Outre le fait qu'avec la LOLF, les SGAR, via le préfet de région, voient inévitablement leur rôle accru, ils sont aussi destinataires par la DIACT de toute l'information sur les politiques territoriales de l'Etat et leur mode de financement (volet territorial du contrat de plan Etat-région - CPER et donc financement des contrats de pays, financements communautaires, contrats de site...). Certes ces informations sont aussi adressées aux préfets de départements, mais **pas aux sous-préfets et ces derniers semblent décalés par rapport aux réseaux d'information**<sup>18</sup>.

**Les sous-préfets ont été peu associés aux chantiers de modernisation de l'Etat.** Rares sont ceux qui ont participé activement à l'élaboration du PASER ou du PASED. Il est d'ailleurs significatif que ces documents ne soient pas spontanément cités dans les entretiens. Ils n'ont pas, à l'inverse de leur collègue secrétaire général, de responsabilités en matière de gestion et sont donc peu au fait de la réforme budgétaire. Certes, la mobilité sur des postes de secrétaire général leur donnera l'occasion de la pratiquer, mais ils sont aujourd'hui en décalage vis-à-vis des réformes et notamment la réforme de l'administration départementale qui porte sur les services déconcentrés et ne traite pas des sous-préfectures.

Enfin, **l'isolement se manifeste aussi au regard de la faiblesse de l'équipe de cadres de la sous-préfecture.** Le sous-préfet a peu de collaborateurs de niveau A et B auprès de lui et ceux-ci sont mobilisés par la gestion au quotidien, qu'il s'agisse de l'encadrement des

---

<sup>18</sup> Cf. annexe 14.

équipes chargées des tâches de réglementation ou du contrôle de légalité. Les cadres pouvant accompagner, voire suppléer le sous-préfet dans des réunions, établir les comptes-rendus et suivre les dossiers sont rares. A cela s'ajoutent quelquefois des difficultés relationnelles pouvant être liées au mode de management du sous-préfet vis-à-vis de son équipe ou à une certaine routine qui s'installe chez des collaborateurs souvent peu mobiles.

### 1.3.3 L'isolement familial

**L'isolement familial du sous-préfet est un phénomène croissant et préoccupant** même s'il est rarement abordé par les intéressés eux-mêmes. On observera qu'il n'est pas propre aux sous-préfets mais concerne aujourd'hui beaucoup de cadres du secteur public ou privé. Mais cet isolement se double pour les sous-préfets d'une obligation de résidence.

L'amicale des conjoints pour l'entraide et l'information dans le corps préfectoral ne cache pas les difficultés familiales qu'entraîne dans certains cas le métier de sous-préfet comme celui de préfet. Même s'il est admis que le métier se choisit en couple, il est de moins en moins accepté que le conjoint sacrifie son métier ou sa carrière du fait des affectations successives. Or, la durée de séjour et les incompatibilités professionnelles de fait limitent les possibilités pour le conjoint de trouver un emploi à proximité du lieu d'affectation. Si 84 % travaillaient avant l'accession de leur conjoint au corps préfectoral, ils ne sont plus que 64 % à conserver un emploi (dont les trois quarts occupent un emploi public<sup>19</sup>).

Cela explique **un niveau élevé de célibat géographique : environ un quart des préfets et sous-préfets**<sup>20</sup>.

Même si le phénomène est sans doute majoritairement lié au travail du conjoint, d'autres explications doivent être avancées : la fonction et donc la contribution du conjoint non reconnue, l'impossibilité pour lui de cotiser aux assurances vieillesse, la crainte des conséquences néfastes des mutations successives sur la scolarité des enfants, l'imprévisibilité des temps de repos et la durée de travail nonobstant la loi sur les 35 heures.

\* \*  
\*

Toutefois, l'image du métier de sous-préfet, telle qu'elle ressort de l'approche pragmatique centrée sur l'écoute des intéressés, de leur hiérarchie et des élus, est à l'évidence positive et consensuelle. Cependant des interrogations sur l'avenir du métier s'expriment et les évolutions institutionnelles et sociologiques d'ici à 2015 sont à prendre en considération.

---

<sup>19</sup> Questionnaire adressé par la DMAT (SDCPAC) (2006), résultats reposant sur 238 réponses enregistrées (soit environ la moitié des membres du corps préfectoral en activité).

<sup>20</sup> Même source.

## Chapitre II : Avenir du métier, métier d'avenir ?

Il y aurait un risque à s'en tenir à un consensus conservateur sur le métier de sous-préfet. C'est au vu des perspectives à moyen terme que la question de l'avenir du sous-préfet d'arrondissement doit être posée. Ce métier sera influencé par les réponses apportées à l'évolution socio-économique des territoires et par la réforme de l'Etat (2.1), aux attentes des élus (2.2) et aux conditions de mise en œuvre des politiques publiques (2.3).

### 2.1 - Un paysage institutionnel en mouvement

#### 2.1.1 L'évolution des enjeux pour les territoires d'ici à 2015

Le cadre de référence stratégique national établi en novembre 2005 par la DIACT pour la période 2007-2013 donne un éclairage sur les territoires dans lesquels s'inscrira l'action des sous-préfets<sup>21</sup>.

L'action volontariste des pouvoirs publics en faveur de l'**emploi** continuera à s'imposer. Si à partir de 2006, la population active commencera vraisemblablement à baisser, cela ne résoudra pas spontanément les problèmes de chômage et de précarité.

Alors que 77 % de la population française habite en zone urbaine, la politique urbaine, d'ici à 2015, visera d'une part à soutenir l'attractivité et la compétitivité des villes à l'échelle européenne via des grands projets urbains (aménagement structurant et pôles de compétitivité) et, d'autre part, à réintroduire les populations et les quartiers en difficulté dans un fonctionnement socio-économique normal. L'**inclusion sociale** demeurera une priorité, avec notamment la lutte contre les discriminations et le « décrochage » scolaire.

Concernant l'**aménagement du territoire**, le rôle moteur des métropoles régionales et des grandes agglomérations se maintiendra sans méconnaître le rôle structurant des villes moyennes. Les territoires ruraux verront leur situation se diversifier entre, d'une part, ceux, à la charnière de l'urbain et du rural, gagnant de la population et, d'autre part, les campagnes fragiles (couvrant le 1/3 du territoire) connaissant des difficultés structurelles importantes. Des démarches d'innovation concernant par exemple de nouvelles formes de services au public seront à développer dans les territoires les plus en difficulté.

Les questions d'**environnement et d'énergie** seront majeures avec une sensibilité élevée de la population aux risques de toutes origines : risques climatiques avec la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre, risques industriels, risques d'inondation (une commune sur trois concernée), risques de sécheresse, risques sanitaires. Cela imposera la poursuite des plans de prévention et l'information des populations. Des actions seront aussi conduites en matière de réhabilitation de sites contaminés, de gestion des conflits d'usage de l'eau, de nature et de paysages...

---

<sup>21</sup> Document établi pour le compte de l'Union européenne, pour servir de cadre à la programmation des financements structurels européens et qui ne traite pas des politiques régaliennes alors qu'il ne fait pas de doute que la sécurité et la prévention de la délinquance continueront d'être un volet important de l'action publique.



La compétitivité économique reposera largement sur des stratégies régionales (pôles de compétitivité) ou même inter régionales, mais avec parallèlement, au plus proche du terrain, des actions de reconversion des territoires en crise nécessitant, d'une part, des capacités d'anticipation et, d'autre part, des interventions conjointes en matière sociale, d'environnement, d'aides aux projets de création d'entreprises...

Le document stratégique 2007-2013 insiste enfin sur l'importance de la bonne gouvernance territoriale pour favoriser la mise en place de démarches coordonnées et interactives entre les différents acteurs sur un territoire.

**Même si son intervention sera à l'avenir plus discrète face au poids croissant des agglomérations et des régions, le sous-préfet a vocation à être un acteur important dans les domaines de l'inclusion sociale (emploi, politique de la ville...), de l'environnement et de la prévention des risques où l'attente de la population vis-à-vis de l'Etat reste forte.**

## 2.1.2 La réduction des moyens financiers de l'Etat et de l'Union européenne

### *L'incidence de la réduction des moyens sur l'utilité des sous-préfets*

L'incidence sur le métier de l'existence ou non de crédits d'intervention affectés à tout ou partie du territoire de l'arrondissement est discutée par les sous-préfets eux-mêmes.

Certains estiment que l'utilité du métier est largement indépendante de ces crédits sur lesquels le sous-préfet a peu d'influence, la programmation relevant de la préfecture de région quand ce n'est pas du niveau central. L'essentiel des aides aux entreprises passe désormais par des systèmes de dégrèvements fiscaux et sociaux, laissant peu de place à des aides individuelles qui, d'ailleurs, sont aujourd'hui décentralisées. Le seul outil financier « à la disposition » du sous-préfet est la DGE communale, considérée comme d'une importance marginale.

A l'inverse, d'autres sous-préfets d'arrondissement considèrent que leur rôle dépend largement des crédits d'Etat ou de l'UE<sup>22</sup> et de leur stabilité dans le temps. A cet égard, la mission a pu noter que les contrats de site, là où ils existent, rendent le sous-préfet indispensable puisqu'il préside le comité de sélection.

**Au final, la mission considère que l'évolution prévisible des financements de l'Etat et de l'Union Européenne apportés aux territoires et leurs critères d'affectation sont importants pour l'avenir du métier, même s'ils ne sont pas déterminants.**

***Les crédits d'Etat ou de l'Union européenne consacrés aux territoires seront davantage ciblés.***

Les orientations gouvernementales pour la **prochaine génération des contrats de projet Etat-Régions 2007-2013**<sup>23</sup> prennent en compte les orientations stratégiques des

---

<sup>22</sup> Ainsi, en Pays-de-Loire, les sous-préfets d'arrondissement sont associés étroitement à la programmation et au suivi des fonds FEDER.

<sup>23</sup> Ex contrats de plan (CPER) - orientations arrêtées lors du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006.

conseils européens de Lisbonne et Göteborg en faveur de l'innovation, de la compétitivité et du développement durable, avec un resserrement sur un nombre limité de thématiques prioritaires et de projets d'investissements structurants de grande envergure.

Au-delà de ces équipements structurants, les priorités gouvernementales concerneront :

- le développement durable et notamment la gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques ;
- la cohésion sociale et la rénovation urbaine ;
- l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques.

L'objectif de sélectivité marquera aussi **les crédits communautaires** sur la période 2007-2013. Le volume des aides communautaires au titre de l'objectif 2 (donc hors départements d'outre-mer) devrait être inférieur à celui de la programmation 2000-2006 (passant de 16 à 12,7 milliards d'euros). De plus, la part des subventions globales, y compris au bénéfice des conseils généraux, va progresser. La suppression des zonages et surtout le ciblage sur l'économie de la connaissance, l'innovation et la recherche auront des incidences sur la répartition territoriale des financements qui risquent de moins bénéficier aux régions rurales.

**Le fait que la gestion des aides communautaires restera de la responsabilité de l'Etat pousse à renforcer l'implication des sous-préfets dans le montage des dossiers de demande d'aide et le suivi de la réalisation des actions.** Cela nécessite que les sous-préfectures soient intégrées dans le système d'information (application PRESAGE...).

Dans ce contexte de réduction et de sélectivité des crédits de l'Etat et de l'Union, il est probable que le poids relatif des aides apportées aux territoires infra départementaux (pays notamment) par les conseils régionaux augmentera, marquant ainsi un **rôle croissant du conseil régional comme interlocuteur politique et financier des collectivités territoriales de base** (communes et intercommunalités) **et des entreprises.**

**Le resserrement des crédits et des priorités renforcera la nécessité de coordination qui pourrait être confiée à des sous-préfets d'arrondissement.**

### 2.1.3 La réforme de l'Etat

*Les textes récents portant sur la réforme de l'Etat évoquent de façon marginale les sous-préfets.*

Les sous-préfets sont généralement absents des différentes réformes de fond de l'administration.

► **La réforme budgétaire** a peu d'influence sur le métier de sous-préfet tant dans son volet « gestion » que dans son volet « performance ». On peut même avancer qu'elle privilégie une mise en oeuvre verticale des politiques publiques laissant peu de place à la territorialisation des actions. Elle conduira aussi vraisemblablement à une concentration des moyens au profit des services régionaux au détriment des services départementaux, avec un effet d'éloignement des territoires. Il est essentiel qu'une bonne articulation soit assurée entre les PASE de nouvelle génération et les budgets opérationnels de programme (BOP).

► Le titre VII de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités marque le **renforcement du préfet de région** précisant son rôle d'organisation et de rationalisation des services déconcentrés, de proposition et de suivi des programmes et des budgets suite à la réforme budgétaire.

► La circulaire du 13 mai 2004 relative à la préparation des PASE ne cite pas les sous-préfets à propos des modalités d'organisation du travail des services. Celle du 28 juillet 2005 sur la mise en œuvre des propositions de **réforme de l'administration départementale de l'Etat** précise que la mission de chef de projet est de coordonner les services dans un domaine particulier, ce qui réduit les possibilités de nommer les sous-préfets, par définition généralistes. La réforme de l'administration départementale est de ce fait souvent interprétée comme un moyen de renforcer les chefs de services mis en position de davantage coordonner les services concourant à une même politique, sans que le rôle des sous-préfets d'arrondissement ait été parallèlement précisé. La constitution des pôles régionaux et départementaux va dans le même sens et pose inévitablement la question du rôle du sous-préfet d'arrondissement.

► Le décret du 29 avril 2004 (art. 14) a rappelé le rôle des sous-préfets et la possibilité de leur confier des « *missions particulières, temporaires ou permanentes, le cas échéant hors de l'arrondissement et avec l'accord des préfets intéressés ou à la demande du préfet de région, hors du département* ». Ce texte n'élargit pas les missions des sous-préfets.

Les arrondissements ne sont souvent cités que pour envisager **la modification de leur maillage**. Ainsi l'article 135 de la loi du 13 août 2004 facilite les décisions en matière de création, suppression et modification des limites territoriales des arrondissements, désormais déconcentrées au niveau du préfet de région.

### ***La directive nationale d'orientation des préfetures reste ambivalente sur l'avenir des sous-préfets***

► Le document préparatoire de juillet 2004 de la directive nationale d'orientation des préfetures 2004-2007 (DNO), fruit d'une concertation avec les sous-préfets et les organisations syndicales du CNP, ne distingue pas les préfetures des sous-préfetures dans son chapitre sur les missions : sécurité des personnes et des biens, respect de la légalité, cohérence territoriale des politiques gouvernementales, développement durable...

Dans le chapitre consacré aux structures, la question du rôle et du contenu du métier de sous-préfet est brièvement abordée. La DNO précise simplement que les modalités de représentation de l'Etat dans l'arrondissement pourraient être aménagées : « *Dans certaines sous-préfetures de petite taille, elles pourraient être assurées à temps partagé ; la sous-préfeture, dans son fonctionnement quotidien, serait alors dirigé par un cadre du CNP* ».

La DNO indique que les sous-préfetures, « *qui perdront à terme l'essentiel de leurs fonctions de guichet et, pour certaines, une grande part du contrôle de légalité et budgétaire, développeront leur compétence sur le conseil et le soutien au projet locaux (ingénierie territoriale). Elles renforceront leur expertise dans les questions de sécurité, publique, civile et de l'environnement* ».

Il ressort de ce texte une image ambivalente :

- soit la perte des fonctions de guichet et d'une partie du contrôle de légalité signifie la disparition programmée de certaines sous-préfectures et de certains sous-préfets ;
- soit est imaginée une sous-préfecture d'un nouveau type, « délivrée » des missions de guichets et constituée d'une petite équipe de cadres chargée de missions plus stratégiques auprès du sous-préfet.

**Le renforcement du niveau régional de l'Etat et la mise en place des chefs de pôle ayant un rôle de coordination inter services invitent à repenser la fonction du sous-préfet.**

**Son rôle lié à sa proximité du territoire implique une meilleure insertion du sous-préfet d'arrondissement dans le réseau de l'Etat par sa participation à l'élaboration du PASE et par une liaison plus étroite avec le CAR et le SGAR.**

**Par ailleurs, les évolutions en matière de délivrance de titres ou de maillage des sous-préfectures invitent à réfléchir au format de la sous-préfecture de demain et aux compétences qu'il conviendra d'y rassembler.**

## **2.2 - Le positionnement du sous-préfet vis-à-vis des élus évolue**

### **2.2.1 L'intercommunalité et la demande de conseil**

L'importance prise par l'intercommunalité conduit à s'interroger sur ses conséquences pour l'avenir du métier de sous-préfet. Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, 88 % des communes étaient regroupées dans un EPCI à fiscalité propre contre 52 % en 1999 et 14 % en 1993. 84 % de la population réside aujourd'hui dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre.

Certes, le taux d'intercommunalité à fiscalité propre varie selon les régions de 99 à 70 %. Il est même inférieur à 50 % en Ile-de-France. D'autre part, 10 millions d'habitants ne résident pas sur un territoire à fiscalité propre et plus de 4 000 communes (pour la plupart de petite taille<sup>24</sup>) restent isolées. Surtout, la taille démographique des communautés de communes qui représentent 93 % des EPCI reste modeste (un peu plus de 10 000 habitants). Cela explique que le recours à l'appui du sous-préfet n'ait pas notablement faibli. Les témoignages le confirment : beaucoup de présidents de petites communautés de communes ont les mêmes attentes vis-à-vis du sous-préfet que les maires des communes modestes.

**A moyen terme, la montée en puissance des EPCI sera de nature à diminuer la demande de conseils aux sous-préfets et aux sous-préfectures.**

A cela s'ajoute un mouvement de **diversification de l'offre de conseil**, avec la constitution de services d'aides aux communes étoffés, à l'initiative des conseils généraux, comme c'est le cas dans le Nord ou, plus souvent, des associations départementales des maires.

---

<sup>24</sup> 71% d'entre elles ont moins de 700 habitants.

Ces évolutions ne doivent pas conduire à sous estimer le caractère nécessairement progressif de l'amélioration de l'intercommunalité et donc du renforcement des moyens des EPCI qui resteront de taille très inégale. D'ici à 2015, les petites communes et les petites communautés de commune seront encore en demande d'assistance et de conseil. La multiplication des guichets de conseil n'entraînera pas automatiquement une baisse de la demande, les élus souhaitant confronter les avis obtenus.

**En matière de conseil, face à une offre plus large et plus diversifiée, le sous-préfet et la sous-préfecture devraient voir se réduire la demande et progresser le niveau d'exigence des élus.**

**Par ailleurs, le besoin de sécurisation juridique des collectivités, quelle que soit leur taille, progressera face à des risques croissants de contentieux. Cela exigera une professionnalisation renforcée et donc une coopération plus approfondie entre préfecture et sous-préfecture.**

### 2.2.2 La rationalisation de l'intercommunalité

**L'intercommunalité est appelée à se développer mais surtout à se simplifier et à se rationaliser.** C'est le sens de la circulaire adressée aux préfets le 23 novembre 2005 par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et le ministre délégué aux collectivités territoriales. Il leur est demandé d'évaluer la pertinence de la carte intercommunale et, pour ce faire, d'élaborer un schéma d'orientation de l'intercommunalité dans le département en se plaçant dans une perspective de moyen terme.

Comme ce fut le cas suite à la loi du 12 juillet 1999<sup>25</sup> et même si, juridiquement, c'est le préfet qui a seul compétence pour délimiter le périmètre d'un EPCI et procéder à sa création ou à sa modification, **le sous-préfet constituera un relais précieux du préfet dans la concertation et le dialogue avec les élus pour l'amélioration de l'intercommunalité.**

Cette dernière passe aussi par un renforcement du contrôle, notamment sur l'exercice de l'intérêt communautaire, afin de s'assurer que les EPCI exercent effectivement les compétences qui leur sont transférées et que, parallèlement, les communes n'interviennent plus dans ces champs de compétences.

**Le chantier de l'intercommunalité constituera pour les sous-préfets d'arrondissement une priorité d'action sur une période longue. Il exigera une étroite coopération avec la préfecture, les services fiscaux et ceux de la trésorerie générale.**

---

<sup>25</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

### **2.2.3 L'appui aux projets locaux : l'ingénierie de développement territorial**

L'ingénierie de développement territorial<sup>26</sup> est souvent avancée comme une perspective d'évolution souhaitable du métier de sous-préfet. Il est vrai que la demande des collectivités en ce domaine augmente, portant sur le management des projets de grande envergure et plus particulièrement sur les projets urbains.

#### ***Définition***

Pour préciser le rôle du sous-préfet, il importe d'expliciter le concept d'ingénierie de développement territorial. On admettra qu'il s'agit d'assistance et de conseil pour aider à l'émergence d'un projet et à la constitution d'une maîtrise d'ouvrage. Elle nécessite une bonne connaissance des territoires et des acteurs locaux, des procédures administratives et des sources de financement.

La définition des métiers et des compétences des professionnels du développement territorial a fait récemment l'objet d'un travail de clarification concerté et approfondi<sup>27</sup>. Ont en particulier été distinguées huit activités fondamentales :

- conduire des diagnostics ;
- contribuer à la construction d'une stratégie de développement ;
- concevoir, formaliser et conduire des programmes, contrats, procédures ou des projets opérationnels ;
- mobiliser les acteurs locaux, animer des réseaux ;
- conseiller et /ou réaliser des prestations de service et d'accompagnement des porteurs de projet ;
- construire et mettre en œuvre une stratégie de communication interne et externe ;
- contribuer à l'évaluation des politiques et des actions mises en œuvre ;
- réaliser une veille dans les différents domaines.

Sur ces bases, des groupes de compétences-clés ont été dégagés dans les secteurs suivants : études, aide à la décision, conduite de projet, animation, communication, évaluation et appui-conseil.

L'ingénierie de développement territorial se distingue de l'ingénierie publique traditionnelle qui porte sur des prestations à caractère plus technique : ingénierie concurrentielle, assistance technique de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). A ce sujet, on note un recentrage de cette ingénierie publique au profit des missions de conseil et d'assistance ainsi que de l'ingénierie de solidarité, au détriment des prestations de maîtrise d'œuvre.

#### ***Le rôle du sous-préfet***

Si les sous-préfets sont déjà sollicités au cours de l'instruction administrative des projets pour faciliter par exemple les procédures d'autorisations en matière d'urbanisme ou d'installation classée et contribuent ainsi à la réduction des délais par la coordination des

---

<sup>26</sup> Cf. annexe 8.

<sup>27</sup> Cf. « La plate-forme métiers du développement territorial » animée et coordonnée par l'UNADEL ([www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr)) et « Le référentiel de compétences des professionnels du développement territorial » élaboré par l'ARADEL ([www.aradel.asso.fr](http://www.aradel.asso.fr)). Ces deux documents ont été diffusés au second semestre de 2005.

services concernés, leurs autres contributions aux projets de développement sont plus floues<sup>28</sup>. Les témoignages des sous-préfets concernant leur implication dans les projets locaux, dans le cadre notamment des contrats de pays, révèlent la difficulté à préciser leur rôle en dehors de la facilitation administrative.

En outre, existent déjà au niveau territorial les agences de développement, les agences d'urbanisme et les opérateurs privés. Il faut aussi tenir compte de la structuration infra départementale des conseils généraux : de nombreux conseils généraux organisent des "maisons du département" au niveau des pays ou des intercommunalités avec un service chargé du développement local ou de l'ingénierie de projet territorial. C'est notamment le cas du Pas-de-Calais et de la Moselle.

Selon les projets et la demande locale, le rôle du sous-préfet sera variable. Dans le cas des contrats de pays, s'il n'appartient pas directement à l'Etat de faire émerger les projets et les maîtres d'ouvrage, en revanche il peut apporter son appui pour passer des idées aux actions.

Le sous-préfet peut avoir un rôle important par l'apport d'informations que les services de l'Etat détiennent et dont les futurs maîtres d'ouvrage ont besoin (ce qui est classiquement appelé « le porter à connaissance » ou « le dire de l'Etat »). Sa capacité d'anticipation sera à cet égard un atout important pour mobiliser à temps l'information. De plus, dès lors que les sujets sont complexes - et la multiplicité des acteurs publics contribue à la complexité - le sous-préfet est bien placé pour coordonner l'intervention des services de l'Etat. Enfin, il peut donner les conseils utiles en matière de coordination administrative et financière. Le sous-préfet doit être cependant attentif à ce que l'activité de conseil soit cohérente avec les contraintes du contrôle.

Comme les y invitait la circulaire du 2 août 2005 sur l'accès aux services dans les territoires<sup>29</sup>, les sous-préfets exercent déjà un rôle en matière d'ingénierie de développement territorial, spécialement en milieu rural.

**Le rôle spécifique du sous-préfet tient à sa capacité de capitaliser les connaissances, de mobiliser les acteurs locaux et le réseau des services de l'Etat.**

**Le travail en réseau avec les différents services de l'Etat est essentiel, notamment dans une fonction d'anticipation et de "porter à connaissance". Le rôle d'appui du sous-préfet implique souvent une collaboration étroite avec la préfecture de région (SGAR).**

**Les travaux conduits dans certains départements sur les services aux publics ont démontré que les sous-préfets pouvaient s'impliquer efficacement dans cette ingénierie de développement territorial.**

<sup>28</sup> Une enquête d'Entreprises Territoires Développement (2004) sur les moyens d'ingénierie extérieurs mobilisés par les pays montre que les « structures ressources » les plus souvent nommées sont le conseil régional (61 %), puis le conseil général (42 %) et l'Etat (42 %). Mais pour l'Etat, il s'agit principalement du SGAR, les sous-préfets n'étant cités que par 5 % des pays ([www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)).

<sup>29</sup> Circulaire du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué à l'aménagement du territoire aux préfets.

## **2.3 - La nécessité de territorialiser les politiques publiques demeure**

Outre l'évolution du contexte territorial d'ici à 2015 et les changements prévisibles de l'attente des élus vis-à-vis des sous-préfets, le troisième volet à prendre en compte dans la réflexion sur l'avenir du métier concerne la mise en oeuvre des politiques publiques au niveau infra départemental. Si la part des politiques régaliennes devrait progresser dans le futur, la mise en oeuvre des autres politiques publiques de l'Etat, influencées par la progression de la décentralisation ou de la délégation au profit des collectivités territoriales, impliquera une adaptation du rôle du sous-préfet.

### **2.3.1 Le rôle du sous-préfet d'arrondissement dans les compétences régaliennes se renforce**

#### ***Sécurité publique et prévention de la délinquance***

Le rôle du sous-préfet d'arrondissement en matière de sécurité et de prévention a été à plusieurs reprises souligné ces dernières années, tant par le Premier ministre que par le ministre de l'intérieur. Lors du séminaire des sous-préfets du 27 novembre 2002, ce dernier les invitait à s'investir dans l'animation des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance aux côtés des maires et leur rappelait qu'ils devaient être les garants de la bonne information des maires.

La sécurité publique est un facteur important de renouvellement du métier de sous-préfet et il est probable qu'il exigera de sa part une mobilisation croissante l'obligeant, comme c'est déjà le cas, à travailler en liaison étroite avec le préfet et son directeur de cabinet, à rencontrer régulièrement les responsables locaux de la police et de la gendarmerie, mais aussi les élus, les chefs d'établissement scolaire et les animateurs locaux de prévention.

**Le sous-préfet dispose d'atouts pour contribuer à la mise en oeuvre de cette politique : connaissance des situations locales, capacité à adapter les dispositifs de sécurité et à vérifier leur mise en oeuvre, capacité à solliciter les maires et donc les polices municipales.**

Les sous-préfets en ont déjà fait montre lors de la signature puis de l'actualisation des contrats locaux de sécurité ou lors de l'installation des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Ils ont en effet joué un rôle primordial dans la mise en place de ces dispositifs dont le maire assure le pilotage. Mais leur participation s'est ensuite réduite. **Comptables de l'efficacité des actions de prévention mises en oeuvre de manière décentralisée, les sous-préfets ne peuvent demeurer en retrait si la motivation locale fléchit.**

Ainsi, le sous-préfet doit s'assurer qu'une fois le diagnostic dressé, est adopté un programme local de prévention fixant les priorités et identifiant les responsables d'actions, le calendrier et les indicateurs de résultats.



## *Politique de la ville et lutte contre les discriminations*

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, les contrats urbains prendront la suite des contrats de ville pour une durée de trois ans. L'intervention de l'Etat sera centrée sur cinq priorités : l'accès à l'emploi et le développement économique, l'amélioration du cadre de vie, la réussite éducative et l'égalité des chances, la citoyenneté et la prévention de la délinquance et l'accès à la santé.

Ces contrats seront articulés autour du binôme « maire-Etat », laissant aux représentants de l'Etat et donc aux sous-préfets un rôle important spécialement dans les 300 quartiers cumulant les difficultés.

Le rôle du sous-préfet d'arrondissement devra tenir compte du renforcement de l'Etat en matière de cohésion sociale : mise en place de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, nomination de préfet pour l'égalité des chances dans les sept départements concernés, extension prévue du rôle des sous-préfets à la ville, désignation auprès du SGAR d'un référent « cohésion sociale », institution dans chaque département d'un interlocuteur unique désigné au sein des services déconcentrés<sup>30</sup>.

Dans ce contexte nouveau, le sous-préfet d'arrondissement devra trouver sa place. Son rôle devra être précisé par rapport à celui des préfets à l'égalité des chances et des sous-préfets ville.

**La lutte contre l'insécurité restera au cœur de la mission du préfet de département. Dans ce cadre, la prévention de la délinquance, la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité des chances, constitueront un champ d'action en progression pour le sous-préfet, notamment en milieu urbain.**

**Son rôle en matière de politique de la ville devra tenir compte des ajustements prévus dans l'organisation de l'Etat en matière de cohésion sociale et d'égalité des chances. Sa relation avec la préfecture de région devra être renforcée.**

## *Prévention et gestion des risques*

La prévention des risques et, notamment, la concertation avec les élus lors de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et technologiques mobilisent des sous-préfets d'arrondissement. Le risque d'inondation étant le plus important, les PPRN constituent une priorité de moyen terme pour les préfets : le taux de PPRN approuvé est d'ailleurs un objectif retenu dans le programme d'action prioritaire des préfectures.

En matière de sécurité civile, la loi du 1er août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile prévoit la création d'une réserve communale de sécurité civile chargée en cas de catastrophe d'apporter un appui aux missions de secours et l'élaboration de plans communaux de sauvegarde (PCS)<sup>31</sup>. Ces dispositifs permettront la mise en place d'une organisation adaptée en matière d'alerte et d'information des personnes, comme en matière de secours et d'accompagnement des populations en cas d'accident ou de catastrophe. Ils devront s'accompagner d'exercices.

<sup>30</sup> Comité interministériel des villes et du développement urbain du 9 mars 2006.

<sup>31</sup> Le PCS est obligatoire pour les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels ou d'un plan particulier d'intervention.

Aussi bien en matière de prévention que de gestion de crise, le sous-préfet doit travailler en concertation avec les élus et s'assurer de la bonne information des populations. Il veille à la prise en compte des prescriptions par les collectivités.

**En matière de prévention et de gestion des risques, le rôle du sous-préfet augmentera et impliquera un travail d'incitation et d'assistance aux élus communaux, en réseau avec la préfecture et les services déconcentrés.**

**Une nouvelle forme de collaboration devra en conséquence être inventée entre le directeur de cabinet, le service interministériel de défense et de sécurité civile (SIDPC) et le sous-préfet d'arrondissement.**

### **2.3.2 Le rôle du sous-préfet dans les politiques prioritaires décentralisées ou déléguées doit être précisé**

Mises à part les politiques de sécurité qui demeurent dans le champ régalien de l'Etat, la plupart des politiques publiques de l'Etat mises en œuvre sur le territoire sont aujourd'hui soit déléguées, soit partenariales<sup>32</sup>. Cette situation n'est pas sans conséquence sur la place du représentant local de l'Etat comme d'ailleurs des services déconcentrés. En l'occurrence, le sous-préfet doit **adapter son positionnement**, ne pouvant apparaître ni comme le pilote local de ces politiques, au risque de méconnaître les compétences des collectivités, ni comme le spectateur de leur mise en œuvre.

Plusieurs exemples permettent d'illustrer cette situation complexe par rapport à des priorités gouvernementales qui ont de fortes chances d'être poursuivies d'ici à 2015 :

- Concernant la **politique de l'emploi**, alors que le service public de l'emploi était jusque là conçu comme un réseau de services et de partenaires (DDTEFP, ANPE, missions locales, PAIO...) animé au niveau de l'arrondissement par le sous-préfet, il se structure aujourd'hui autour d'un opérateur national (les services de l'ANPE dépendant directement de leur direction nationale) et d'un opérateur local (les maisons de l'emploi sous le co-pilotage des élus). Pour le sous-préfet, la conduite de cette politique prioritaire pour l'Etat (et dont il reste le premier financeur) s'est donc compliquée.

- En matière de **cohésion sociale**, l'essentiel des aides financières individuelles est décentralisé et les sous préfets ne sont plus présents dans les commissions locales d'insertion.

---

<sup>32</sup> Cette situation n'est pas propre à la France (cf. Y. Meny et Y. Surel - politique comparée –Ed. Montchrestien). Dans la mise en œuvre des politiques publiques, tous les Etats sont confrontés à un réseau complexe d'institutions plus ou moins autonomes. La tendance générale est celle d'une décentralisation accrue dans les Etats unitaires et d'une centralisation des processus « politico-administratifs » dans les Etats fédérés. Seule la coopération peut régler les problèmes de chevauchement de compétences et assurer malgré la complexité accrue des fonctions gouvernementales et la segmentation des pouvoirs, une prise en compte au niveau local des intérêts nationaux. Cf. annexe 10.

Cependant, dans le cadre de cette nouvelle gouvernance des politiques publiques, la France présente la caractéristique d'une décentralisation très développée sans une séparation nette entre des blocs de compétences et sans que les « niveaux inférieurs » de gestion soient sous la tutelle des niveaux géographiques « supérieurs ».

Pour autant se pose la question de la coordination des différentes aides sociales et de leur articulation avec les aides à l'emploi et les mesures de prévention de la délinquance<sup>33</sup>.

- Concernant le **logement social**, la loi de décentralisation du 13 août 2004 a prévu la possibilité, pour le préfet, de déléguer au maire ou au président d'un EPCI compétent en matière d'habitat, tout ou partie des réservations de logements sociaux au profit des personnes prioritaires. Or le préfet ou le sous-préfet doivent dans certains cas reloger certaines familles expulsées, au risque sinon de devoir refuser le concours de la force publique, entraînant la condamnation de l'Etat.

- Concernant la **politique de la ville**, le rôle joué par l'agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) dans l'instruction et le financement des projets de rénovation modifie sensiblement le rôle des sous-préfets dans l'animation locale de la politique de la ville. C'est aussi le cas en matière de programmation des crédits d'intervention et ce, d'autant plus, que le niveau de ces crédits peut connaître de fortes variations.

- Concernant les **politiques de l'environnement**, certaines instances (commissions locales de l'eau) sont depuis toujours présidées par des élus, d'autres (Natura 2000) le sont plus récemment, en lieu et place du sous-préfet, alors que l'Etat reste comptable de la mise en oeuvre des politiques en cause, notamment devant l'Union européenne.

Ces exemples montrent que la gouvernance des politiques publiques connaît de fortes évolutions : multiplication des agences centrales et des guichets uniques, appel à projets et instruction des demandes par le niveau central (voir pôles d'excellence rurale), rôle croissant des responsables des programmes LOLF et au niveau régional des responsables de BOP... Ce sont autant de facteurs qui influent sur la territorialisation des politiques et donc sur le rôle du sous-préfet.

**Ces évolutions nécessitent impérativement de redéfinir le positionnement du représentant local de l'Etat et spécialement du sous-préfet dans la conduite des politiques publiques.**

**Le représentant de l'Etat doit favoriser la mise en oeuvre de politiques prioritaires alors qu'il dispose de peu de « leviers ». Pouvant s'appuyer sur un réseau local vis-à-vis duquel il est légitime, le sous-préfet est le mieux placé pour mener cette action de conviction.**

\* \*  
\*

L'évolution prévisible du contexte territorial, des priorités de l'Etat, de l'attente des élus, des conditions de mise en oeuvre des politiques publiques d'ici à 2015 implique assez naturellement une réflexion sur l'avenir du métier de sous-préfet. Aucune des perspectives n'invalide l'utilité du métier de sous-préfet mais nombre d'entre elles montrent que des évolutions s'imposent, au risque sinon d'en faire une fonction de moins en moins reconnue et de moins en moins attractive.

---

<sup>33</sup> Les représentants territoriaux de l'Etat en Europe qui ont consacré à ce thème leur dernière rencontre en juillet 2005, ont souligné la nécessité d'évaluer, si nécessaire en partenariat, les politiques locales menées, en améliorant pour cela l'information disponible, y compris à l'aide d'indicateurs.

## Chapitre III- Les réformes nécessaires

Au terme de plusieurs mois d'écoute et de rencontres, d'échanges et de réflexions et alors qu'une demande forte de cohésion nationale et d'égalité s'exprime en provenance des territoires urbains en difficulté comme des zones rurales isolées, la mission est convaincue de l'importance d'une présence territoriale de l'Etat au plus près du terrain. La crainte de relever de territoires « de seconde zone » et d'être abandonné par l'Etat a souvent été perçue par la mission<sup>34</sup>. Le préfet, fort des missions que lui reconnaît l'article 72 de la Constitution, se trouve au cœur de cette exigence d'unité et d'égalité, tout comme ses délégués dans les arrondissements.

Le chapitre précédent a rappelé les évolutions qui résultaient notamment de la décentralisation et de la modernisation de l'Etat. Il en découle naturellement des interrogations sur l'organisation de sa présence territoriale et sur les conditions d'exercice du métier de sous-préfet.

Comment concilier présence territoriale et modernisation de l'Etat et de la vie publique ? Comment éclairer les voies et moyens de cette conciliation ? Quel doit être le cadre général des réformes ?

### 3.1 - Le cadre général des réformes

#### 3.1.1 La pertinence du maillage

► **La densité de la couverture du territoire par les sous-préfets est aujourd'hui inégale.**

Les départements alsaciens et la Moselle possèdent, du fait des circonstances historiques, un réseau de sous-préfets particulièrement dense. Cette situation tranche avec celle d'arrondissements très urbains.

A l'heure où les problèmes urbains mobilisent les pouvoirs publics, comment justifier que les arrondissements les plus en difficulté soient aussi ceux qui demeurent, en termes de sous-préfet par habitant, les moins bien pourvus ? Comment, de même, expliquer que les secrétaires généraux des préfectures, qui sont également sous-préfets de l'arrondissement chef-lieu soient conduits, du fait de leur charge départementale, à consacrer moins de temps à leur arrondissement où les enjeux et difficultés urbaines sont souvent pourtant les plus importants ? Cette difficulté est parfois exprimée par certains élus ou chefs de services qui ne savent pas vers qui se tourner pour des questions concernant l'arrondissement chef-lieu, mais dont l'importance ne justifie pas qu'elles soient évoquées au niveau du préfet.

**Une réflexion sur la répartition territoriale des sous-préfets est donc nécessaire, incluant la problématique des arrondissements chef-lieu.**

---

<sup>34</sup> A Saint-Denis (93), la précarité de la sous-préfecture est évoquée comme un signe de « maltraitance de l'Etat » tandis que la perspective de la suppression d'une sous-préfecture dans une zone déjà désertée par les autres services publics serait considérée comme la marque d'un « abandon de l'Etat ».

► **Dans les Etats européens de population et de superficie comparables, la présence territoriale de l'Etat est plus légère.**

Aucun des pays voisins de l'Union ne dispose d'un maillage aussi dense, organisé en trois niveaux de représentation de l'Etat<sup>35</sup>. Le poste de sous-préfet ou de sous-gouverneur y est en général inconnu.

On peut certes mettre en avant les caractéristiques institutionnelles de chaque pays (modèle central, modèle fédéral ou large autonomie dévolue aux régions<sup>36</sup>) ou les contraintes géographiques (inégaie densité de population, massifs montagneux et difficultés des communications). Il reste que les missions des représentants de l'Etat n'y sont pas fondamentalement différentes (rôle en matière de sécurité, de prévention des risques et de contrôle de légalité). Les difficultés économiques et sociales rencontrées, notamment les problèmes urbains, y sont comparables. On observera cependant que, dans certains pays de structure fédérale, un niveau de collectivité territoriale exerce une tutelle sur les autres, ce qui modifie le rôle du représentant de l'Etat.

**Sans nier les spécificités françaises, il existe une marge d'optimisation de la présence territoriale de l'Etat.**

### **3.1.2 Le travail en réseau**

► **La notion de proximité est à revisiter.**

Elle est mise en avant tant pour la délivrance des titres en sous-préfecture que pour la relation du sous-préfet aux élus.

La mission rappelle, de prime abord, les progrès en matière d'infrastructures de transport, et donc de délais d'accès, qui ont été réalisés par rapport à l'époque où a été établie la carte des arrondissements.

De plus, les conditions de délivrance des titres ont déjà fortement changé ces dernières années avec l'importance prise par l'accueil des usagers en mairie. Cette évolution va se poursuivre avec la réforme de la délivrance des cartes grises à partir de 2008 qui réduira notablement le recours aux préfectures et sous-préfectures. Par ailleurs, le développement de l'administration électronique atténue fortement la pertinence de la notion de proximité physique au profit de celle d'accessibilité du service, c'est-à-dire la possibilité d'avoir accès aux prestations de l'administration à distance, grâce à l'électronique.

Par ailleurs, la question de la proximité n'est-elle pas à mettre en regard de celle de technicité ? Face à une question complexe, l'élu, comme le citoyen ou l'utilisateur, n'est-il pas plus soucieux de la qualité technique de la réponse que de la proximité de la personne ou de l'institution qui la délivre ?

---

<sup>35</sup> Cf. annexe 10.

<sup>36</sup> Cf. annexe 10.

**La question du maillage de la présence des sous-préfets invite à une réflexion sur le bon niveau à retenir pour délivrer le meilleur service au coût le plus juste pour la collectivité. L'insertion du sous-préfet dans le réseau de l'Etat (préfecture de département, de région, services déconcentrés) est à cet égard centrale.**

► **La question du couplage entre sous-préfet et sous-préfecture doit être posée.**

Les réformes concernant la délivrance des titres, l'amélioration du travail en réseau entre sous-préfectures et préfecture ainsi que la contrainte budgétaire sur les coûts doivent être prises en compte. Concernant les effectifs, cela imposera de faire des arbitrages difficiles entre préfectures de région, de département et sous-préfectures, posant inévitablement la question du format du maillage départemental et infra départemental des services de proximité.

Dans l'avenir, la mission est convaincue que, mises à part les grosses sous-préfectures, **c'est bien la nécessité de la présence du sous-préfet sur le territoire qui justifiera l'implantation d'une sous-préfecture et non l'inverse. La sous-préfecture de demain, dont les fonctions de guichet auront, dans bien des cas, disparu, sera le support d'une administration de mission composée du sous-préfet et d'une petite équipe de cadres.**

### **3.1.3 A nouveau sous-préfet, nouvelle gestion**

► **Le métier de sous-préfet devra répondre à de nouvelles attentes**

Si le cœur de métier du sous-préfet (animation, médiation, représentation de l'Etat et communication) va demeurer, les évolutions prévisibles exposées au chapitre II se traduisent par une exigence croissante de professionnalisme face à des collectivités de plus en plus organisées et disposant de moyens.

**L'information et la formation des sous-préfets sont de plus en plus nécessaires, afin de répondre aux nouvelles exigences du métier.**

► **L'attractivité du métier de sous-préfet est une des conditions de son efficacité.**

Le maillage territorial actuel n'assure pas le même niveau d'intérêt du métier de sous-préfet tant pour l'Etat que pour les titulaires des différents postes. Dans un contexte démographique et sociologique qui, à partir de 2010, risque d'engendrer des pénuries de candidats pour certains arrondissements, il est nécessaire que le maillage géographique assure un niveau d'intérêt plus homogène.

**La pénurie de candidats est un risque réel à moyen terme. Elle ne concerne pas seulement les sous-préfets mais aussi les cadres A et B de certaines sous-préfectures.**

\* \*  
\*

Il ressort de ce cadrage général que les voies de réforme relèvent de problématiques complémentaires : le maillage de la présence territoriale des sous-préfets (3.2), l'évolution de leur méthode de travail (3.3), leur gestion au sens large et la gestion des compétences (3.4 et 3.5). En les abordant, la mission a conscience de déborder le cadre de la lettre de mission qui limitait la réflexion au métier et à ses priorités ; les développements précédents ont toutefois montré que ces problématiques - maillage, métier, gestion et compétences - sont en fait indissociables.

### **3.2 - L'ajustement du maillage territorial**

Le réseau des sous-préfectures n'a connu, depuis sa création par la loi du 28 pluviôse an VIII, que peu d'aménagements. Les plus significatifs d'entre eux ont été opérés, d'une part en 1926 par le gouvernement Poincaré qui a supprimé 106 sous-préfectures<sup>37</sup> et, d'autre part, en 1964, avec la création des cinq nouveaux départements en région parisienne.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, 16 sous-préfectures ont été créées et deux supprimées.

Des réflexions ont été régulièrement engagées sur la suppression d'un certain nombre d'arrondissements (ainsi, en 1990 un projet de suppression d'une vingtaine puis d'une quarantaine de sous-préfectures par fusion d'arrondissements avait été étudié). Ces projets n'ont pas abouti. Les gouvernements successifs n'ont amendé qu'à la marge la carte des arrondissements.

**Cette situation n'est pas favorable à l'image du sous-préfet, parfois présentée comme désuète. La stabilité de la carte des arrondissements tranche avec l'évolution des missions des sous-préfets qui prennent aujourd'hui de plus en plus en compte des difficultés sociales de nature urbaine.**

Il est vrai que la réforme de l'implantation géographique des sous-préfectures suscite autant de propositions que de passions et de craintes. La crainte du « retrait » de l'Etat est partagée tant par les agents des sous-préfectures, qui manquent de visibilité sur leur avenir, que par les élus - maires, conseillers généraux et parlementaires - des arrondissements les moins peuplés.

Le fait que l'organisation administrative de la France ait largement contribué à la construction de l'identité nationale n'est pas étranger à cette « passion ». Lorsque l'on évoque l'organisation des sous-préfectures en France, on soulève une question, certes, administrative, mais également un problème politique. Les préfets et sous-préfets, héritiers des intendants d'hier<sup>38</sup>, sont les représentants de l'Etat dans les différentes parties du territoire national. Faire évoluer leur positionnement, leur nombre et leur implantation amène naturellement à s'interroger sur le rôle futur de l'Etat et sur l'intérêt qu'il porte aux territoires.

---

<sup>37</sup> Dont une trentaine a été ensuite réinstaurée.

<sup>38</sup> La place de la préfecture à Metz ne s'appelait pas par hasard place de l'intendance des trois évêchés.

Dans son souci de situer sa réflexion dans le moyen terme, la mission a estimé que la question du maillage de la présence territoriale des sous-préfets devait être abordée sans tabou. Elle se propose tout d'abord de présenter les risques liés soit à une démarche unilatérale monocritère, soit à des ajustements, certes pragmatiques, mais marqués par l'absence de transparence vis-à-vis des élus et des populations concernés (3.2.1). Elle propose enfin une méthode qui s'inspire de la démarche retenue en matière d'évolution des services publics depuis 2005 (3.2.2).

### **3.2.1 Les fausses bonnes idées**

Concernant l'ajustement du maillage territorial des sous-préfets, la mission estime que deux types de démarches sont contestables : l'une parce qu'elle est systématique et centralisée, l'autre parce qu'elle revient à faire l'économie d'une réflexion sur l'adaptation de la présence territoriale des sous-préfets.

#### *Critique d'une démarche unilatérale*

##### **► La démarche unilatérale sur la base du seul critère démographique...**

L'idée avancée serait la suppression des arrondissements les moins peuplés. Certains proposent de retenir un critère démographique simple : selon une première hypothèse, l'arrondissement regrouperait une population d'au moins 100 000 habitants, ce qui conduirait à la suppression de plus de la moitié d'entre eux (56 %) <sup>39</sup>. Si l'on adopte un seuil de 50 000 habitants, 20 % des arrondissements seraient concernés.

Cette démarche s'apparenterait à celle suivie par le ministère de l'économie et des finances pour les postes comptables qui conduira in fine à la réduction d'environ un quart d'entre eux par application d'un ratio d'un poste pour 20 à 25 communes <sup>40</sup>.

Ce scénario se justifierait par la nécessité d'adapter le service public à la réalité des modes de communication modernes, aux évolutions démographiques, mais aussi de participer à la recherche d'économies budgétaires.

Il prend en compte l'externalisation progressive de la délivrance des cartes grises qui va réduire le rôle de guichet des sous-préfectures et donc les effectifs correspondants. Rappelons que, à l'exception des titres concernant les étrangers dont la délivrance est le plus souvent concentrée en préfecture, les usagers se rendent d'ores et déjà en mairie pour obtenir leurs titres d'identité. Dans les plus petites sous-préfectures, dont l'effectif total est de l'ordre de la dizaine, une telle réduction poserait la question de la taille critique pour assurer les fonctions essentielles dévolues au représentant de l'Etat dans l'arrondissement (sécurité au sens large, développement et soutien aux projets économiques, cohésion sociale, respect de la légalité) <sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Ne sont pris en compte que les arrondissements non chef-lieux de département. Sur les 327 arrondissements métropolitains, 144 arrondissements comptaient, en 1999, moins de 100 000 habitants dont 51 moins de 50 000 habitants.

<sup>40</sup> A titre de comparaison, le nombre moyen de communes par arrondissement est de 110.

<sup>41</sup> Il convient cependant d'indiquer que les plus petites sous-préfectures ne délivrent déjà pas de cartes grises.



Ce scénario correspond aussi à une analyse sur le niveau d'expertise nécessaire en matière de conseil et de contrôle de légalité. Une réduction du nombre de sous-préfectures permettrait mécaniquement de constituer des arrondissements plus importants démographiquement et de mettre en place, aux côtés des sous-préfets restants, des équipes plus nombreuses dotées d'une proportion supérieure d'agents de niveau A et B<sup>42</sup>.

Ainsi, les sous-préfets seraient à même de demeurer des interlocuteurs crédibles des communes, des pays, des communautés de communes, voire des communautés d'agglomération de l'arrondissement.

### ► ...n'est pas convaincante

La faiblesse de cette méthode vient de son caractère réducteur : la présence d'un sous-préfet et d'une sous-préfecture se justifie par d'autres critères que la démographie (zones enclavées, maritimes ou frontalières, vaste territoire, enjeux de cohésion sociale ou nationale...). Certains des interlocuteurs de la mission estiment même que c'est souvent dans un petit arrondissement que le sous-préfet est le plus utile.

Ce scénario monocritère part aussi du postulat que l'utilité du sous-préfet serait corrélée à la taille des sous-préfectures. Si des effets de seuil sont observés pour les activités réglementaires de production de la sous-préfecture, rien de semblable n'est démontré concernant les missions propres au sous-préfet décrites au chapitre I.

La mutualisation de certaines compétences et le travail en réseau, notamment en matière de conseil ou de contrôle de légalité, entre sous-préfectures, préfetures et services déconcentrés peuvent par ailleurs réduire le risque lié à une moindre activité et à un nombre limité d'agents.

Enfin, la critique majeure de cette démarche est son caractère unilatéral qui a peu de chances de convaincre les élus et partenaires locaux.

### *Les défauts des ajustements pragmatiques mais non transparents*

Face à la difficulté de trouver une méthode convaincante d'ajustement du maillage des sous-préfets, des solutions plus pragmatiques ont pu être avancées.

### ► Le jumelage des arrondissements à titre de solution permanente

Afin de pallier le manque de candidats pour certains "petits" postes, le ministère de l'intérieur a eu parfois recours au « jumelage » de sous-préfectures : il s'agit pour un sous-préfet territorial d'assurer, en plus de sa charge propre, les fonctions de sous-préfet de l'arrondissement voisin. Le jumelage est alors conçu comme un mode d'organisation pérenne dans le département considéré.

L'intérim de longue durée a la même fonction : alors que la « vacance frictionnelle » entre départ et arrivée concerne en permanence environ 5 % des postes, elle a été portée dans le passé jusqu'à 30 % des postes par le seul effet de non remplacement volontaire des départs. Le poste de Boulay-Moselle a ainsi connu une vacance de deux années.

---

<sup>42</sup> Les petites sous-préfectures étant réputées peu attractives tant pour les membres du corps préfectoral que pour les agents du CNP.

Ce type de formule est critiqué par les élus qui estiment qu'un arrondissement sans sous-préfet en titre devient un territoire de second rang pour celui qui assure l'intérim.

Cette pratique est critiquable du fait de son manque de transparence. S'il est justifié que les limites d'arrondissement soient modifiées pour aboutir à la fusion de deux arrondissements, il vaut mieux afficher le projet et en discuter avec les élus plutôt que de recourir à des moyens qui apparaissent détournés.

### ► **La suppression de l'obligation de résidence du sous-préfet au chef-lieu d'arrondissement**

Pour les sous-préfectures les plus isolées, l'idée est quelquefois évoquée de mettre fin à l'obligation de résidence du sous-préfet dans le chef-lieu d'arrondissement. Habiter au chef-lieu de département permettrait notamment au conjoint du sous-préfet de trouver plus facilement un emploi et de mieux répondre aux besoins de scolarité des enfants.

Cette formule est assez unanimement critiquée par les préfets et sous-préfets rencontrés. Les élus y sont aussi majoritairement opposés. Tous considèrent que c'est la résidence du sous-préfet dans son arrondissement qui lui donne une part de sa légitimité et facilite son action au quotidien par la connaissance intime du tissu local qu'il acquiert.

Par ailleurs, la question de l'emploi du conjoint est complexe et la formule proposée ne réduirait sans doute pas le célibat géographique.

On peut aussi se demander si la résidence du sous-préfet d'arrondissement dans le chef-lieu de département ne le conduirait pas inexorablement à être accaparé par d'autres missions confiées par le préfet et relevant de la préfecture. Le sous-préfet deviendrait un chargé de mission et perdrait sa véritable valeur ajoutée spécifique, c'est à dire sa présence sur le terrain pour porter les intérêts de l'Etat et aider au développement du territoire.

Le gain financier de cette opération serait en outre inexistant, voire négatif, si l'on ne supprime pas concomitamment la sous-préfecture<sup>43</sup>.

### ► **La transformation de la sous-préfecture en maison de l'Etat ou en maison des services publics**

L'idée est d'installer en sous-préfecture des services de l'Etat infra départementaux à l'occasion de leur réorganisation (subdivision de la DDE ou postes comptables) et d'accueillir des permanences de services départementaux. L'objectif est de compenser les réductions prévisibles d'effectifs des sous-préfectures à la suite de la réforme de la délivrance de certains titres afin de conserver une taille critique et de mutualiser les coûts immobiliers.

La maison des services publics vise, quant à elle, à regrouper des antennes de premier accueil de services publics essentiellement sociaux, tels que caisse d'allocations familiales, assurance maladie....

---

<sup>43</sup> Cf. annexe 15.

Si, de façon circonstancielle, ces formules sont envisageables, la mission estime qu'elles ne constituent pas une solution d'avenir pour l'organisation infra départementale de l'Etat. On observera en premier lieu qu'elles concernent davantage la sous-préfecture que le sous-préfet. De plus, aussi bien le ministère de l'équipement que le ministère de l'économie et des finances cherchent davantage à optimiser leurs locaux qu'à en chercher de nouveaux. Il est d'ailleurs à noter que les décentralisations successives ont réduit le nombre de personnes susceptibles de se rendre dans un service de l'Etat. Enfin, le premier accueil du public s'organise le plus souvent au niveau des bassins de vie et à l'initiative des collectivités territoriales ou de leurs groupements et plus rarement au niveau de l'arrondissement<sup>44</sup>.

Plus généralement, ces trois démarches auraient, pour la mission, le principal défaut de faire l'économie d'une réflexion sur le maillage de la présence territoriale du sous-préfet. Elles risqueraient d'être comprises comme des formules de réforme a minima peu transparentes pour les élus, les populations et les agents de l'Etat.

### **3.2.2 L'ajustement du maillage territorial doit s'inscrire dans un cadrage national volontariste et suivre une démarche régionale**

La mission a entendu les critiques sur le découpage actuel des arrondissements<sup>45</sup> qui ne correspondrait ni aux bassins de vie tels qu'identifiés par les différentes enquêtes socio-économiques, ni aux territoires des EPCI, ni aux pays prévus par la loi du 4 février 1995<sup>46</sup>. **Mais aucun de ces découpages ne s'impose sur l'ensemble du territoire.** Les pays se sont développés de façon assez différente d'une région à l'autre et ne peuvent servir de référent national. Les délimitations des EPCI ne correspondent pas toujours à un territoire économique pertinent et elles sont appelées à évoluer dans les années à venir. La superposition de territoires mouvants (territoire de santé, bassins d'emploi et zones de compétences des agences locales de l'emploi, bassin d'habitat, bassin d'éducation, bassin de délinquance...) n'est également d'aucun secours.

La mission a conscience qu'aucun découpage territorial existant ne peut servir de modèle national à un futur maillage des sous-préfets et sous-préfectures. La réorganisation, même à la marge, du réseau des sous-préfectures est une question sensible<sup>47</sup> comme le montrent les modifications de limites d'arrondissements engagées en 2005.

---

<sup>44</sup> Voir rapport IGA et DIACT sur les relais de services publics en milieu rural (mars 2006).

<sup>45</sup> Même si les témoignages recueillis par la mission concluent, de manière majoritaire, à la perception d'une certaine « identité d'arrondissement ».

<sup>46</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

<sup>47</sup> Ce sentiment n'est pas nouveau. Lors de la seule grande vague de suppression de sous-préfectures, à l'initiative du Président du Conseil Raymond Poincaré, les protestations ont été nombreuses. Ainsi, dans le département de l'Eure, deux des cinq arrondissements ont été supprimés : Louviers et Pont-Audemer. Les élus déploraient (déjà) la perte de proximité du service et louaient l'action du sous-préfet : « combien sont nombreuses les personnes qui s'approchent à tout instant de M. le sous-préfet pour lui demander des éclaircissements d'affaires ou des renseignements d'ordre administratif, sûres à l'avance de trouver toute sollicitude et toute satisfaction : preuve d'harmonie utile entre les communes et la sous-préfecture ».

Bien que les résultats puissent paraître modestes<sup>48</sup>, la méthode retenue en 2005 pour ajuster le maillage territorial des sous-préfets et sous-préfectures n'en apparaît pas moins adaptée notamment du fait de sa mise en oeuvre régionale.

L'affichage de la méthode est essentiel. L'information préalable des collectivités territoriales est également indispensable. La mission estime que l'approche déconcentrée s'impose mais dans un cadre national davantage volontariste.

### ***La mise en oeuvre régionale doit être poursuivie***

Le cadre régional donné à l'ajustement des arrondissements est cohérent avec le renforcement du préfet de région et la régionalisation croissante des services déconcentrés de l'Etat. Le niveau stratégique étant dorénavant celui de la région, il convient d'en tirer les conséquences en termes d'organisation des services de l'Etat.

L'organisation territoriale de l'Etat s'inscrira progressivement dans une structuration en deux niveaux : un niveau de programmation, de gestion et d'évaluation et un niveau de proximité dans lequel les sous-préfets ont toute leur place. La répartition entre les deux échelons de proximité que constituent la préfecture de département et la sous-préfecture devra se faire selon le principe de subsidiarité. Dans cette évolution, la mission estime qu'au regard des arbitrages de moyens à faire, c'est plutôt le niveau départemental qui devrait s'alléger du fait de la tendance déjà soulignée à la concentration des services déconcentrés au niveau régional.

### ***Le maillage territorial doit relever d'un cadrage national volontariste***

L'expérience de 2005 montre que, pour être plus ambitieuse, la réorganisation du réseau des sous-préfectures ne peut se faire sans un engagement politique fort du gouvernement. La réorganisation implique la transparence, l'adaptation aux territoires, le dialogue avec les élus et un calendrier précis, à l'image de ce qui a été fait pour la réforme des implantations police/gendarmerie.

Cette réorganisation doit s'appuyer sur des lignes directrices clairement définies à l'échelon central :

- un objectif national d'un solde net de réduction du nombre d'arrondissements qui n'exclut pas la création de postes de sous-préfets dans certaines régions ;
- la meilleure prise en compte de l'arrondissement chef-lieu ;
- un effet d'intéressement aux économies dégagées.

---

<sup>48</sup> Il ressort du bilan établi fin 2005, que 42 projets départementaux ont été établis dont un peu moins de la moitié (45 %) peuvent être mis en oeuvre immédiatement de façon déconcentrée. Ils concernent 19 départements et 51 arrondissements sur les 63 constituant ces départements. Relèvent d'une procédure nationale : six projets parce qu'ils modifient le nombre d'arrondissements (trois projets) ou les limites départementales et régionales (trois projets). Dix-sept projets ne peuvent aboutir immédiatement soit du fait des dispositions de l'article 192 du code électoral, soit parce qu'ils nécessitent des compléments d'informations.

Dans la plupart des cas, ces modifications sont modestes : elles consistent le plus souvent à réduire le poids de l'arrondissement chef-lieu. On observe d'ailleurs que sur 25 projets en mesure d'aboutir, seuls deux conduiraient à la suppression/fusion d'arrondissement.

La suppression d'une sous-préfecture est vécue par les élus locaux concernés et par une partie de la population comme une perte de proximité du service public et comme le signe de l'abandon par l'Etat d'une partie du territoire national.

Les critères de choix fixés au niveau national doivent être multiples et tenir compte de :

- **la démographie et son évolution** : il s'agit de conserver des arrondissements suffisamment peuplés en prenant en compte les perspectives d'évolution démographique et notamment l'impact dans certains arrondissements ruraux de l'arrivée d'une partie des nombreux retraités de ces vingt prochaines années.
- **la géographie** : le critère démographique doit être pondéré par la notion d'accessibilité ; il convient de maintenir une sous-préfecture même dans un arrondissement très peu peuplé si ce dernier est, du fait des contraintes géographiques, particulièrement isolé. Le temps de trajet de n'importe quel point de l'arrondissement jusqu'à la préfecture ou la sous-préfecture la plus proche peut être un indicateur satisfaisant de cet isolement. Un temps de trajet de 45 minutes peut sembler un objectif pertinent<sup>49</sup>.
- **la nécessité de prévoir un nombre minimal de sous-préfets par département** : la mission propose que, dans un premier temps, chaque département conserve au minimum deux d'arrondissements, y compris le chef-lieu<sup>50</sup>.
- la prise en compte d'un **ensemble de situations particulières** tenant à la charge de travail (nombre de communes), à l'intérêt de la présence de proximité d'un haut fonctionnaire (enjeux spécifiques de sécurité ou de sécurité civile - établissements classés...), à la situation sociale de l'arrondissement, à sa situation géographique (frontalier, montagnard, littoral)...

La mission propose de mettre en œuvre cette réforme à l'horizon 2008 avec un déploiement sur trois ans, afin de la faire coïncider avec celle concernant la délivrance des cartes grises.

### *Les modalités de cette démarche*

#### ► **Les préfectures pourraient être intéressées financièrement à la réforme**

La mission a tenté de chiffrer les économies budgétaires qui peuvent être attendues de différentes hypothèses<sup>51</sup>. Si l'hypothèse du simple transfert du sous-préfet d'arrondissement au chef-lieu est neutre financièrement, les économies à attendre de la suppression d'un sous-préfet ou d'une sous-préfecture ne sont pas négligeables. Toutefois, elles portent essentiellement sur les coûts de personnel et ne peuvent donc être dégagées que dans la durée. Des dépenses d'accompagnement ne sont également pas à exclure. Enfin, le réajustement du maillage peut entraîner des créations de postes de sous-préfets ou de sous-préfectures.

Une part des économies budgétaires liées à la réforme pourrait être conservée par les préfectures concernées, ce qui favoriserait l'optimisation territoriale des moyens et la mise en œuvre de solutions innovantes. Cet intéressement n'exclut pas une nécessaire part de péréquation.

---

<sup>49</sup> Au-delà d'1h30 de déplacement aller et retour, les élus ne se rendent plus à une réunion d'une à deux heures. Il en est souvent de même des cadres de services déconcentrés ou de la préfecture dont il a été rapporté qu'ils renâclent parfois à se déplacer.

<sup>50</sup> Notamment pour assurer la permanence de l'Etat dans des conditions acceptables.

<sup>51</sup> Cf. annexe 15.

**► La démarche doit comporter des engagements de qualité de services vis-à-vis des élus**

Si l'on veut convaincre les élus et spécialement les maires de la légitimité du maillage territorial rénové, il importe d'accompagner les réformes d'engagements sur la qualité de services, débattus avec les élus. Ces engagements seraient conjoints à l'ensemble des services de l'Etat et seraient régulièrement évalués au sein de la commission départementale de modernisation et d'organisation des services publics.

**► La démarche doit être concertée avec les personnels concernés**

Les personnels des préfectures et sous-préfectures souhaitent davantage de visibilité par rapport aux perspectives tracées par la directive nationale d'orientation. L'actualisation de l'actuelle DNO en sera l'occasion. Les flux de départs naturels à la retraite faciliteront les mouvements. Par ailleurs, des mesures d'accompagnement devraient encourager les mutations.

**L'ajustement du maillage territorial des sous-préfets et sous-préfectures est nécessaire pour tenir compte de l'évolution des enjeux territoriaux, optimiser l'utilité des sous-préfets et renforcer la présence de l'Etat dans les zones en forte progression démographique et notamment les arrondissements chefs-lieux les plus lourds. Il est aussi de nature à renforcer l'attractivité des postes.**

**La réforme engagée en 2005 selon une méthode pragmatique doit être poursuivie de façon plus volontariste en fixant un cadre national et en laissant une large marge d'autonomie au collège des préfets dans chaque région. Elle nécessite une volonté gouvernementale durable.**

### ***3.3 - Apprendre à mieux travailler en réseau***

Il a été indiqué au chapitre I que le sous-préfet et la sous-préfecture travaillaient dans un certain isolement professionnel. Or les évolutions institutionnelles (réorganisation des services, régionalisation et mutualisation...) poussent tous les services de l'Etat à travailler en réseau.

Pour accompagner la nécessaire réorganisation du maillage des sous-préfectures, la mission propose d'examiner leur mode de travail et estime opportune l'extension d'un certain nombre de bonnes pratiques qu'elle a identifiées au cours de ses auditions et déplacements. Il s'agit ici de passer d'une logique de fonctionnement cloisonné à celle d'un travail en réseau identifiant le bon niveau d'efficacité (3.3.1), privilégiant le travail en équipe (3.3.2) et pouvant s'affranchir des limites territoriales (3.3.3).

#### **3.3.1 Appliquer la logique « front office / back office » en identifiant le bon niveau d'efficacité**

Dans l'esprit de la mission, le fait que le sous-préfet ne dispose que d'une équipe réduite de collaborateurs ne constitue un problème pour l'exercice de ses missions que dans la

mesure où il ne s'appuie pas sur un réseau de compétences : services de la préfecture, SGAR, services déconcentrés, voire pôles de compétence nationaux ou interrégionaux<sup>52</sup>.

Avec la réduction de leurs moyens et l'objectif d'un professionnalisme encore accru, les services déconcentrés de l'Etat sont conduits à « mettre à plat » leur mode de fonctionnement afin d'identifier le niveau optimum d'exercice des compétences. Les services des DRIRE ont ainsi défini le rôle de leur direction régionale et celui des groupes de subdivisions au niveau départemental<sup>53</sup>. Ceux du ministère de l'équipement sont aussi engagés dans cette démarche avec l'identification du rôle des services infra départementaux, restructurés à la suite à la décentralisation de 2004<sup>54</sup>. L'objectif est un fonctionnement en réseau qui assure le service le plus fiable au moindre coût : l' élu ou l'usager sont en relation avec un interlocuteur de proximité (front office) qui lui garantit la qualité du service, indépendamment du lieu de réalisation de la prestation (back office).

Quel que soit le type de compétence ou le mode d'organisation choisi, **la délégation implique le contrôle** et doit s'accompagner d'un processus qualité incluant la formalisation du partage des tâches et la mise en place de contrôles périodiques et par sondage<sup>55</sup>. Trop souvent en effet les meilleurs dispositifs s'effilochent avec le départ des équipes ayant contribué à leur création. Ces contrôles pourraient dans un premier temps associer des cadres des services partenaires pour une meilleure retombée pédagogique.

Ce mode de fonctionnement trouve une application particulièrement nécessaire dans deux domaines d'attribution majeurs du réseau préfectoral : le conseil et le contrôle de légalité et la délivrance des titres aux étrangers.

### ***Le conseil et le contrôle de légalité***

La mission estime que l'approche retenue dans la directive nationale d'orientation, qui retient le principe du transfert du contrôle de légalité aux préfectures<sup>56</sup>, mérite d'être nuancée et précisée. Dans un fonctionnement "front office / back office", la sous-préfecture reçoit l'ensemble des actes de son arrondissement (ainsi le sous-préfet est tenu informé des actes les plus importants le concernant) mais l'examen de leur légalité, pour tout ou partie, a lieu à la préfecture ou dans un service déconcentré qui transmet au sous-préfet les projets de lettres d'observation et l'analyse juridique qui les motive. Le sous-préfet a l'opportunité de les amender et de les signer ou non, dans le respect, naturellement, des directives préfectorales.

Ce mode de fonctionnement repose sur une bonne coopération entre le secrétaire général de la préfecture et les sous-préfets d'arrondissement afin d'assurer une réelle synergie entre leurs services et d'éviter d'éventuelles attitudes « isolationnistes ».

Ce système de mutualisation des moyens entre sous-préfectures, préfecture et services déconcentrés sécurise la qualité du service rendu, en déchargeant certaines sous-préfectures d'une partie du contrôle qu'elles ne sont plus en mesure d'assumer correctement pour des raisons d'effectifs ou de masse critique et en approfondissant certains pans de contrôle

---

<sup>52</sup> Pôle de compétence juridique de Lyon pour le contrôle de légalité, pôles de compétences technique de la comptabilité publique...

<sup>53</sup> Cf. annexe 12.

<sup>54</sup> Cf. annexe 13.

<sup>55</sup> A l'image des contrôles de second niveau mis en place en matière de fonds européens.

<sup>56</sup> Cf. annexe 11.

actuellement délaissés (budgets périphériques, hospitaliers...). C'est dans ce cadre que se développent des expériences de délégation de certains contrôles aux directions départementales de l'équipement ou au réseau de la comptabilité publique.

Cette mutualisation, adaptée aux situations locales, doit se mettre en place progressivement selon des modalités variables et évolutives : système de référent, mutualisation entre deux sous-préfectures sur certains domaines, au profit du service le plus pertinent ou le plus compétent qui peut être la préfecture, un service déconcentré mais aussi, parfois, une sous-préfecture. Cette mutualisation doit être pilotée de façon légère mais continue par le directeur des collectivités locales, sous l'autorité du secrétaire général de la préfecture. Elle doit enfin être transparente pour les élus et préserver la capacité du sous-préfet d'amender et de signer les lettres d'observation. L'extension de la télétransmission des actes des collectivités locales (application ACTES) devrait faciliter ce fonctionnement en réseau par la réduction des flux de papier et la possibilité d'individualiser facilement les actes par domaine.

Même lorsqu'une part importante du contrôle n'est plus exercée en sous-préfecture, **il est indispensable de maintenir autour du sous-préfet une équipe rapprochée, légère mais de bonne qualité**, en mesure de l'assister. Dans ce cadre, la qualité des secrétaires généraux de sous-préfecture est un élément crucial ; ce métier est à valoriser dans le cours d'une carrière du CNP compte tenu des compétences transversales qu'il permet d'acquérir<sup>57</sup>. Il conviendra à cet égard d'anticiper la disparition programmée de certaines activités de guichet qui vont les libérer de tâches chronophages d'encadrement et leur permettre de se consacrer davantage aux questions juridiques et économiques.

### *L'accueil des étrangers*

Face à la nécessaire maîtrise des flux migratoires, la question du rôle des sous-préfectures a été posée.

La délivrance des titres de séjour aux étrangers ou les naturalisations suppose toutefois une masse critique minimale garantissant une compétence et une efficacité suffisantes. Ces questions doivent donc être réservées aux seules sous-préfectures très concernées par la problématique « étrangers » et dotées des moyens humains pour les assumer. Plusieurs logiques président en général à la délégation de compétences étrangers dans les sous-préfectures : une logique de "désengorgement" des halls de préfecture et une logique de proximité de service (« étudiants » dans une ville universitaire ou naturalisations à Saint-Denis - 93). Pour les arrondissements à forte densité étrangère, la délégation de compétences "étrangers" aux sous-préfectures est une bonne solution, d'autant que la problématique d'intégration des communautés étrangères est alors souvent une composante des activités du sous-préfet.

Cependant, quelques principes conditionnent le succès de cette opération :

- la délégation doit privilégier les procédures les plus simples, les plus faciles à individualiser ou encore celles où la proximité est la plus importante en veillant à

---

<sup>57</sup> L'organisation de réunions périodiques régionales ou interrégionales de secrétaires généraux de sous-préfecture a été signalée comme un mode intéressant de constitution d'un réseau et de partage d'expériences.



l'existence d'un seuil critique (fixé par un rapport IGA<sup>58</sup> à 350 demandes par an pour les naturalisations) ; cette délégation peut donc différer d'une sous-préfecture à l'autre dans un même département ;

- le tronçonnement de procédures entre sous-préfectures et préfecture est néfaste ; la délégation doit donc éviter l'intervention de la préfecture et des sous-préfectures sur un même dossier, ce partage étant en effet source de conflits, de retards et de tâches supplémentaires (double examen, bordereaux de transmission, renouvellement de récépissé...) ;<sup>59</sup> toutefois, de façon exceptionnelle ou transitoire, il est possible de conjuguer les avantages de la proximité (en maintenant, pour les premières demandes, aux sous-préfectures de simples fonctions d'accueil et de vérification de la complétude des dossiers), et les garanties liées à un seuil minimum d'activité pour les décisions les plus sensibles (en chargeant la préfecture de l'instruction, du renouvellement des récépissés, de la décision d'attribution et de la remise des titres)<sup>60</sup>.

**La coopération entre sous-préfets d'arrondissement, sous-préfectures, directions de la préfecture et services déconcentrés de l'Etat devrait être une des priorités du management du préfet dans son département. Elle doit être au cœur de la déclinaison territoriale de la DNO.**

**En matière de contrôle de légalité, la mission estime que la signature des lettres d'observation par le sous-préfet doit être maintenue, quelle que soit l'organisation retenue.**

**La mutualisation des compétences apparaît comme un impératif d'efficacité et de qualité ; elle doit être résolument entreprise selon des modalités évolutives et adaptées, sans exclure des délégations larges, sous réserve d'un contrôle de second niveau se rapprochant d'un processus qualité.**

**La réflexion sur la mutualisation doit intégrer des considérations de prévision des effectifs et des compétences afin notamment de constituer auprès du sous-préfet une équipe légère dans chaque sous-préfecture issue du nouveau maillage.**

### **3.3.2 Travailler en équipe pour renforcer l'unité de l'Etat**

Il semble utile à la mission de réaffirmer l'importance d'une bonne intégration des sous-préfets dans l'équipe de direction de l'Etat dans le département. Cette intégration passe aussi par un fonctionnement parfois plus collégial de l'équipe préfectorale. Les sous-préfets d'arrondissement rencontrés par la mission sont demandeurs de réunions restreintes du corps préfectoral (au moins toutes les deux semaines) afin d'être en mesure d'exprimer librement leur point de vue sur des questions plus stratégiques que celles qui peuvent être abordées en réunions de direction internes à la préfecture ou avec l'ensemble des chefs de services déconcentrés.

<sup>58</sup> Rapport IGA sur les délais de la procédure de naturalisation par décret - novembre 2005 - Werner GAGNERON et Hélène de COUSTIN.

<sup>59</sup> Rapports IGA/DGA sur l'organisation des services des étrangers dans les préfectures – juin 1999 - François DARCY et Marianne BONDAZ.

<sup>60</sup> Rapport IGA sur la délivrance des titres réglementaires à la préfecture et dans les sous-préfectures des Bouches-du-Rhône (2006). La mission développe trois scénarios de rationalisation de la distribution des attributions, dans un département où la demande est très forte et où les trois sous-préfectures sont déjà chargées de missions nombreuses concernant la délivrance des titres aux étrangers.

Ces réunions sont l'occasion de faire non seulement le point des affaires urgentes comme c'est l'habitude, mais aussi d'examiner la mise en œuvre des priorités de la feuille de route donnée à chaque sous-préfet.

Par ailleurs, la pleine intégration du sous-préfet d'arrondissement dans l'équipe départementale élargie aux services déconcentrés n'apparaît souvent pas au niveau du PASED. Toutefois, la fixation de missions thématiques (départementales ou régionales) peut être un facteur important de travail en équipe. Elle répond aussi à un souci légitime d'harmoniser la charge de travail au sein du corps préfectoral. Elle ne doit néanmoins pas conduire à attribuer à des sous-préfets des missions en total décalage<sup>61</sup> avec les principales thématiques de leur arrondissement ou des missions sans réel mandat ou moyens.

Tant que les missions départementales confiées à des sous-préfets d'arrondissement constituent une extension à l'ensemble du département de questions de politique publique qui concernent en premier lieu leur arrondissement, une telle organisation est bénéfique. Des missions de courte durée peuvent également être confiées à un sous-préfet en fonction de ses compétences spécifiques.

**Il revient au préfet de donner à ses sous-préfets d'arrondissement une feuille de route qui, tout en leur laissant une certaine latitude d'action, les intègre pleinement dans la politique qu'il conduit dans le département. Il doit de même procéder de manière systématique à leur évaluation.**

**Dans la nouvelle génération des PASE prévue en 2006, il importe de mieux identifier la place et le rôle des sous-préfets d'arrondissement, notamment vis-à-vis des chefs de services déconcentrés.**

**Les missions départementales sont un facteur favorable au travail d'équipe, à condition qu'elles soient en rapport avec les enjeux territoriaux de l'arrondissement ou les compétences particulières du sous-préfet.**

### 3.3.3 S'affranchir des « effets frontières »

Une des caractéristiques des missions départementales confiées au sous-préfet d'arrondissement est de lui permettre d'inscrire son action dans un cadre plus large que celui de son arrondissement. Les évolutions à moyen terme exposées au chapitre II montrent que nombre de priorités présentes et à venir peuvent aussi être l'occasion pour des sous-préfets d'inscrire leur action au-delà des limites de l'arrondissement, voire du département : développement durable, prévention des risques, politique de l'eau, protection des sites, politique de massif... La Bretagne s'illustre dans les missions inter départementales et même interrégionales confiées à des sous-préfets d'arrondissement (Chateaulin et Redon).

Une mention particulière doit être faite aux enjeux transfrontaliers qui peuvent concerner aussi bien l'environnement, la sécurité, le développement économique, l'aménagement du territoire. Souvent mal assurées, ces fonctions pourraient être un thème

<sup>61</sup> Attribuer par exemple, la commission pour l'égalité des chances à un sous-préfet dont la principale agglomération de l'arrondissement ne dépasse pas 10 000 habitants et où la politique de la ville est absente laisse dubitatif, sauf s'il a une compétence ou une expérience dans ce domaine.

d'investissement des sous-préfets d'arrondissement. Ainsi, les sous-préfets lorrains sont actifs dans les dossiers transfrontaliers avec le Luxembourg et l'Allemagne.

Même si la mise en œuvre de ces missions apparaît complexe, notamment du fait que les sous-préfets sont encore trop identifiés au « pré carré » de leur arrondissement, elles apportent une valeur ajoutée réelle au métier et en renouvellent l'intérêt. Elles offrent une occasion de coopération avec le SGAR favorisant un rapprochement nécessaire pour un fonctionnement plus effectif du réseau territorial de l'Etat.

Cette coopération doit permettre au sous-préfet d'être régulièrement informé de l'activité régionale : comptes-rendus des CAR, des pôles régionaux, informations sur la consommation des crédits nationaux ou européens, politique d'aide des régions...

**Lorsque le besoin s'en fait sentir, l'exercice de missions interdépartementales par des sous-préfets d'arrondissement est une piste à explorer. Cela implique, dans le respect des compétences des préfets de département, une animation au niveau de la préfecture de région.**

**Le SGAR doit assurer une mission générale d'information des sous-préfets d'arrondissement.**

### ***3.4 - Favoriser l'attractivité des postes de sous-préfet par une gestion personnalisée respectant un équilibre entre vies professionnelle et familiale***

A partir de 2010, les départs à la retraite des membres du corps préfectoral seront particulièrement nombreux, alors même que la "concurrence" pour le recrutement de haut niveau se fera plus forte. Dès lors, afin de garantir la qualité du corps préfectoral, il est nécessaire de maintenir son attractivité aux yeux des hauts fonctionnaires.

Cette attractivité, dont le niveau de recrutement est un bon indice (3.4.1), passe, certes par l'intérêt des fonctions exercées, mais aussi par une gestion personnalisée et transparente (3.4.2) et par la possibilité pour le sous-préfet de concilier vies professionnelle et personnelle (3.4.3).

#### **3.4.1 L'attractivité actuelle n'exclut pas des difficultés de recrutement à moyen terme**

##### ***Le corps préfectoral ne connaît pas actuellement de difficultés de recrutement***

La situation actuelle du recrutement des sous-préfets est favorable : le taux de vacance est faible, la part du recrutement à la sortie de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) est relativement stable et l'attractivité du métier permet tout à la fois un important recrutement par détachement et des mobilités nombreuses pour les membres du corps préfectoral.

### ► Un taux de vacance désormais faible des postes de sous-préfets

S'il existe un risque de pénurie dans le corps préfectoral, il ne se manifeste en tout cas pas dans le nombre actuel de postes vacants. Au 1<sup>er</sup> octobre 2005, seulement onze postes étaient vacants. Il s'agit, selon les informations transmises par la sous-direction du corps préfectoral et des administrateurs civils (SDCPAC), « de vacances frictionnelles entre deux affectations »<sup>62</sup>.

### ► Une part des recrutements à la sortie de l'ENA stable sur le moyen terme

Le taux de sortie<sup>63</sup> au ministère de l'intérieur hors IGA varie peu entre 2003 et 2006 à hauteur de 11% environ des effectifs<sup>64</sup> d'une promotion. L'examen de la distribution des postes de sortie selon le classement des élèves de l'ENA montre que le choix du corps préfectoral est d'abord un choix "de conviction" et non de "classement"<sup>65</sup>.

### ► Une forte hausse des accueils en détachement

Si l'on mesure l'attractivité du corps préfectoral à sa capacité à susciter la venue de hauts fonctionnaires issus d'autres ministères ou d'autres collectivités publiques, celle-ci est alors indéniablement forte. En effet, la mission « mobilité débouchés » de la SDCPAC a reçu 125 candidatures entre le 1<sup>er</sup> octobre 2004 et le 30 septembre 2005. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> octobre 2005, 43 hauts fonctionnaires d'origine extérieure au ministère de l'intérieur ont été accueillis dans le corps préfectoral, dont 26 au titre de la mobilité statutaire<sup>66</sup>. Sur la même période pour les années 2003 et 2004, les hauts fonctionnaires accueillis en détachement n'étaient que 26 et 21.

La mission a relevé que les postes d'arrondissement les plus modestes étaient souvent confiés à des hauts fonctionnaires accueillis en détachement ; ces derniers, s'ils sont, dans leur ensemble, satisfaits et épanouis dans leur fonction, ont parfois exprimé un manque de perspective claire sur leur avenir au ministère de l'intérieur.

Selon la SDCPAC, il est indiqué aux hauts fonctionnaires accueillis en détachement sur un poste de sous-préfet que le « contrat » est de deux ans pour une seule expérience. Pour certains, la sous-direction proposera neuf mois avant l'échéance de deux ans, une

---

<sup>62</sup> SDCPAC INFOS, numéro spécial pour l'assemblée générale de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, 2005.

<sup>63</sup> Rapport entre le nombre d'élèves ayant choisi un ministère et le nombre total d'élèves français d'une promotion.

<sup>64</sup> Ainsi, pour la promotion « Simone Veil » qui est sortie de l'ENA le 1<sup>er</sup> avril 2006, le ministère de l'intérieur hors IGA propose 11 postes (9 sous-préfets, deux administrateurs civils en administration centrale) pour une promotion de 100 élèves français, soit une proportion (11 %) proche des 12 % et 11 % relevés en 2003 et 2004 pour les promotions Cassin et Senghor, et légèrement supérieure à celle constatée pour la promotion Romain Gary (2005) : 8,6 % des postes proposés à la sortie.

<sup>65</sup> La mission entend par « choix de classement », le choix effectué de manière quasi systématique, par les 15 premiers du classement, du Conseil d'Etat, de l'Inspection générale des finances ou de la Cour des Comptes. Ainsi, les 8 à 10 postes proposés dans le corps préfectoral (généralement des postes de directeurs de cabinet et un poste de sous-préfet d'arrondissement, beaucoup plus rarement un poste de secrétaire général adjoint) sont choisis par des élèves classés environ de la 25<sup>e</sup> à 85<sup>e</sup> place dans les promotions dont les effectifs comptent environ 120 élèves.

<sup>66</sup> Parmi ces 43 hauts fonctionnaires accueillis en détachement en 2005, treize sont des administrateurs civils, sept des conseillers de tribunaux administratifs, cinq des administrateurs territoriaux, trois des directeurs d'hôpitaux, trois des commissaires de police, deux des administrateurs des PTT...

prolongation d'un an sur le même poste. A l'issue de cette année supplémentaire, les hauts fonctionnaires donnant le plus satisfaction se verront proposer un second poste. A la fin de ce second poste, une petite partie pourra rester dans le corps préfectoral et y envisager une seconde carrière.

### ► **Le nombre de membres du corps préfectoral en détachement croît**

Quarante sous-préfets et administrateurs civils du ministère de l'intérieur sont partis en détachement entre le 1<sup>er</sup> octobre 2004 et le 1<sup>er</sup> octobre 2005 (contre 8 et 15 sur les mêmes périodes en 2002-2003 et 2003-2004). Cette diversification des parcours des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur ne peut être que positive.

### ► **Les recrutements au titre de l'article 8 du statut des sous-préfets<sup>67</sup>**

Le recrutement d'agents du cadre national des préfectures participe à la diversité des parcours des membres du corps préfectoral (article 8 a<sup>68</sup>). Il s'ajoute à d'autres voies de recrutement et notamment la possibilité d'intégration offerte à des fonctionnaires de l'Etat non membres du cadre national des préfectures et à des candidats non fonctionnaires de l'Etat sous des conditions d'âge et d'aptitude (article 8 b et 8 c).

### *Des difficultés de recrutement à moyen terme ne sont néanmoins pas à exclure*

Toutefois des fragilités demeurent : la pyramide des âges n'est pas favorable, la féminisation reste faible et le recours au détachement pourrait, sur le moyen terme, se tarir dans un contexte général de concurrence pour le recrutement des hauts fonctionnaires.

### ► **Un corps préfectoral vieillissant**

Le corps préfectoral vieillit, la part des préfets de plus de 55 ans a doublé en 5 ans. Ils étaient 35 en 2000, ils sont aujourd'hui 73 et représentent 61% des préfets en poste territorial. Au 1<sup>er</sup> octobre 2005, un tiers des sous-préfets de 1<sup>ère</sup> catégorie avait plus de 55 ans, contre 21 % en 2001. En revanche, l'âge moyen de l'ensemble des sous-préfets reste quasiment stable, passant de 47 à 48 ans entre 2001 et le 1<sup>er</sup> octobre 2005.

Les départs en retraite dans le corps préfectoral seront beaucoup plus nombreux à partir de 2010 (neuf départs à la retraite par limite d'âge parmi les préfets à l'heure actuelle en poste territorial, 18 chez les sous-préfets et administrateurs civils pour la seule année 2010).

### ► **Une féminisation qui progresse lentement**

La part des femmes dans le corps préfectoral continue de croître : les femmes représentaient 16 % des sous-préfets en poste territorial au 1<sup>er</sup> octobre 2005 contre 11 % en 2000. Sur le moyen terme, compte tenu de la féminisation progressive de l'encadrement supérieur de l'Etat et de la concurrence entre administrations pour attirer les hauts potentiels à partir de 2010, cette faible « attractivité féminine » pourrait être une source de difficultés pour le corps préfectoral. Il convient donc d'agir sur les causes de cette situation (cf. 3.4.3).

---

<sup>67</sup> Décret n° 64-260 modifié du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets.

<sup>68</sup> A ce titre, cinq agents du cadre national des préfectures ont été nommés dans le corps préfectoral en 2005.

### ► Une baisse tendancielle de la proportion d' « énarques »

La mission relève que la part des anciens élèves de l'ENA dans le corps préfectoral décroît : 35% en 2000, 27% au 1<sup>er</sup> octobre 2005. Ces derniers restent mieux représentés dans les postes de 1<sup>ère</sup> catégorie (37 % au 1<sup>er</sup> octobre 2005), même si la même inflexion se manifeste (49 % en 2000).

La diminution de la part des anciens élèves de l'ENA dans le corps préfectoral ne peut pas s'expliquer par la baisse récente des effectifs de chaque promotion<sup>69</sup>. Il est probable que la propension à quitter le corps préfectoral au cours de la carrière augmente chez les anciens élèves de l'ENA. On peut penser que ce phénomène traduit la difficulté de concilier, sur le long terme, carrière dans le corps préfectoral et vie personnelle.

### ► Le système est très dépendant de l'accueil en détachement

Actuellement, 142 des 485 postes budgétaires de sous-préfets sont pourvus par des agents en détachement, dont 72 selon les dispositions de l'article 5 du statut (fonctionnaires issus des corps dont le recrutement est normalement assuré par l'ENA). Cet apport est donc particulièrement important tant pour pourvoir les postes les plus modestes que pour constituer un vivier de recrutement, d'autant plus précieux qu'il correspond à des personnes dont les aptitudes au métier ont pu être testées sur plusieurs années.

Ces fragilités en matière de recrutement, si elles ne sont pas sensibles aujourd'hui, nécessitent néanmoins une veille continue afin de mettre en œuvre, en cas de besoin, des politiques plus actives de recrutement et une gestion personnalisée des ressources humaines.

**A cet égard, la mission suggère à la SDCPAC de prévoir dans la perspective de 2010 davantage de possibilités de poursuite de la carrière préfectorale aux hauts fonctionnaires accueillis en détachement<sup>70</sup>.**

**Il convient en outre d'analyser les causes de la diminution de la proportion d'énarques dans le corps préfectoral et de la faible proportion de femmes.**

### 3.4.2 Maintenir la motivation des sous-préfets grâce à une gestion personnalisée

La SDCPAC a précisé à la mission la manière dont elle gérait les nominations dans le corps préfectoral. Il existe quatre critères d'affectation principaux pour les postes de sous-préfet :

- le type de poste (secrétaire général de préfecture, directeur de cabinet du préfet, sous-préfet d'arrondissement, sous-préfet chargé de mission) ;
- la classe du poste (5, 4, 3, 2, 1) ;
- la zone géographique ;
- la période de mutation.

<sup>69</sup> La diminution de taille des promotions n'étant sensible, de plus, qu'à partir de la promotion 2004-2006.

<sup>70</sup> Ce que devrait permettre la réforme envisagée de l'article 6 du statut des sous-préfets qui actuellement plafonne à 14 % la proportion de fonctionnaires non issus des corps de l'ENA accueillis en détachement.

La SDCPAC peut garantir le respect de l'un de ces critères, au mieux deux, au sous-préfet avec lequel elle s'entretient, ce dernier devant lui indiquer ses critères prioritaires. En revanche, il est certain qu'il ne pourra pas obtenir un mouvement qui corresponde à l'ensemble de ses quatre choix. Il semblerait que ces règles soient encore insuffisamment comprises.

La direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) a réalisé, sur les neuf premiers mois de l'année 2005, 776 entretiens<sup>71</sup> avec les sous-préfets et administrateurs civils du ministère de l'intérieur, ce qui dénote un effort important pour suivre les évolutions de leur carrière.

**La mission estime à la lumière de ces éléments que la gestion du corps préfectoral s'effectue avec un niveau de clarté satisfaisant.** Le bureau du management du corps préfectoral doit en effet gérer tout à la fois les souhaits des intéressés, promouvoir les sous-préfets à haut potentiel sur la base de dossiers d'évaluation très riches et tenir compte des contraintes externes.

La classification des postes de sous-préfets, tout en apportant une certaine clarté dans le déroulement de carrière, peut également être une source d'incompréhension, voire de déception. Ainsi, un sous-préfet peut se sentir victime d'un déclassement inexplicable en cours de carrière. La mission considère toutefois que le principe de la classification constitue un élément de transparence non négligeable pour les sous-préfets et que son extension récente aux postes d'administration centrale ne peut, de ce point de vue, qu'être vue positivement.

**Le corps préfectoral se trouve à un moment délicat de sa gestion.** Le faible nombre de départs à la retraite des préfets et sous-préfets en poste (en 2006, aucun préfet en poste territorial ne devrait partir à la retraite par limite d'âge et seulement 4 sous-préfets et administrateurs civils) provoque un « engorgement » des postes de 1<sup>ère</sup> catégorie : de nombreux sous-préfets « préfectorables » attendent leur nomination, ce qui provoque par effet de cascade un blocage sur les postes de classe 3, qu'il convient toutefois de relativiser<sup>72</sup>.

Plusieurs sous-préfets ont relevé devant la mission que les carrières non linéaires étaient insuffisamment valorisées. Ainsi, tel administrateur territorial ayant géré plusieurs collectivités de taille importante regrettait que son expérience de gestionnaire soit sous-exploitée dans une petite sous-préfecture. La mission observe en contrepoint qu'il est logique aussi pour la SDCPAC d'évaluer un recrutement extérieur sur un poste tout d'abord « modeste ». Toutefois, la mission considère qu'une expérience en collectivité territoriale est à encourager et à valoriser.

La mission a aussi recueilli quelques critiques relatives à la non-reconnaissance des expériences acquises sur les précédents postes. Ainsi tel sous-préfet d'un arrondissement rural exprimait son insatisfaction de ne pas pouvoir mettre à profit dans son nouveau poste la compétence qu'il avait acquise lors de sa précédente affectation dans un département frappé par de nombreuses restructurations industrielles. Derrière cette critique se profile le sentiment

---

<sup>71</sup> SDCPAC INFOS, numéro spécial pour l'assemblée générale de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, 2005.

<sup>72</sup> On ne note en effet pas de diminution du nombre de premières nominations sur des postes de 1<sup>ère</sup> catégorie en 2005. Ainsi, au 1<sup>er</sup> octobre 2005, 17 premières nominations sur des postes de 1<sup>ère</sup> catégorie avaient eu lieu, contre 13 pour toute l'année 2004, 19 en 2003 et 12 en 2000.

que les résultats obtenus dans un poste difficile ne sont pas toujours pris en compte au moment de la mutation.

La mission relève toutefois que tous les sous-préfets ne souhaitent pas nécessairement se spécialiser, voire « s'enfermer », dans un type particulier de poste et apprécient de servir dans des territoires différents, y trouvant une réponse à leur soif de nouveauté qui leur permet d'accomplir leur mission avec l'ardeur, la passion et l'inventivité nécessaires.

Par ailleurs, des entretiens conduits par la mission, il ressort qu'un nombre important de sous-préfets d'arrondissement est convaincu que les postes d'arrondissement sont moins bien « cotés » que les postes de secrétaires généraux de classe équivalente. Ce sentiment se nourrit des meilleures perspectives d'évolution de carrière qui seraient conférées aux hauts fonctionnaires quittant un poste de secrétaire général.

Plus généralement, la mission observe que le rythme des mutations peut contribuer à cette insatisfaction, l'idée étant communément admise qu'un rythme rapide de mutation favorise une progression plus rapide. La mission considère toutefois que l'objectif de la SDCPAC visant à une durée optimale de 3 ans et maximale de 4 ans est pertinent.

Enfin, plusieurs témoignages font état d'un niveau de rémunération peu attractif, que les avantages en nature compensent de moins en moins, à une époque où le célibat géographique se répand.

**La mission recommande :**

- **de valoriser le passage en arrondissement dans la carrière d'un sous-préfet et dans la formation des futurs préfets ;**
- **de mieux communiquer sur les modalités de mutation ;**
- **de favoriser et valoriser les passages en collectivité territoriale.**

### **3.4.3 Rechercher une meilleure conciliation entre vies personnelle et professionnelle**

Les principales contraintes rapportées concernent le travail du conjoint, la non prévisibilité des mutations (notamment au regard de la scolarité des enfants) et la difficulté pour le sous-préfet de disposer de son temps libre.

Le « célibat géographique » concerne de nombreux sous-préfets dont les conjoints n'ont ni l'opportunité, ni le souhait de les suivre au gré de leurs différentes affectations du fait notamment de la difficulté de trouver un emploi dans les localités d'affectation ; difficultés parfois accentuées, à un degré moindre il est vrai, par les quelques incompatibilités qui peuvent exister avec la fonction de sous-préfet.

Concernant la **période des mutations**, le ministère s'est fixé comme objectif de réaliser 70% des mouvements entre le 1<sup>er</sup> juin et le 30 septembre<sup>73</sup>. L'accession aux postes de

---

<sup>73</sup> Il avait atteint ce taux en 2003 (71%) et l'avait même largement dépassé en 2004 (80%). Toutefois, l'année 2005 marque un recul, car, d'ores et déjà, sur les neuf premiers mois de l'année, seuls 53% des mouvements ont eu lieu sur la période courant du 1<sup>er</sup> juin au 30 septembre. La SDCPAC met en avant les nombreuses promotions au grade de préfet intervenues fin 2004 / début 2005 pour expliquer ce recul : le choix a été fait de pourvoir



première catégorie est cependant marquée par une absence de saisonnalité du fait des mouvements sur les postes de préfet qui s'effectuent toute l'année et qui ont des effets en cascade sur le reste du corps.

La mission tient à souligner que, si la gestion du corps préfectoral doit prendre en compte dans toute la mesure du possible les contraintes familiales et personnelles (durée de poste prévisible communiquée à l'avance notamment), il n'en demeure pas moins que le corps préfectoral ne pourra jamais - et ne doit pas - être géré comme un autre corps de hauts fonctionnaires. La fonction préfectorale reste à la discrétion du gouvernement ; une gestion totalement linéaire, transparente et prévisible n'est dès lors ni possible ni souhaitable.

Ce travail sur la saisonnalité des mouvements s'accompagne de la tentative d'une information plus en amont des sous-préfets concernés<sup>74</sup> afin que leur famille puisse se préparer à une mutation éventuelle (notamment les CAP de mutation pour les conjoints fonctionnaires). **Un préavis de trois mois semble être un objectif à rechercher.** Le sous-préfet et son préfet doivent être les premiers informés du projet de mutation.

La SDCPAC a pris la pleine mesure de la difficulté pour les membres du corps préfectoral de concilier vie professionnelle et vie personnelle, toutefois les solutions immédiates n'existent pas.

Certaines supposent en effet une **évolution des mentalités** : prendre des vacances n'est pas signe de démotivation ; partir en week-end pour voir sa famille - hors des périodes de permanence naturellement - n'est pas signe de légèreté. La totale disponibilité des membres du corps préfectoral en temps de crise sera d'autant mieux acceptée et efficace qu'ils auront pu disposer en temps normal de périodes de repos régulières. La culture du sacrifice de la vie personnelle, revendiquée par certains, doit évoluer pour permettre à une nouvelle génération de couples ayant une double activité professionnelle, à des parents souhaitant participer à l'éducation de leurs enfants ou à des personnes souhaitant simplement avoir une vie après le travail, de s'épanouir pleinement.

**L'information sur le calendrier des mutations doit être notablement améliorée. L'objectif d'un préavis de trois mois doit être fixé.**

**Les membres du corps préfectoral doivent être incités à prendre régulièrement leurs congés.**

### **3.5 - Améliorer la formation des sous-préfets**

Peu de formations sont destinées aux fonctions particulières des sous-préfets d'arrondissement. Les sous-préfets se voient en effet proposer des stages, mais le nombre de jours de formation par sous-préfet reste modeste : 1,2 jour en moyenne de 2004 à 2005. En outre, la part des stages d'adaptation au poste augmente (passant dans la période de 22 à 46 %) ce qui laisse de moins en moins de place à la formation continue.

---

immédiatement tous les postes rendus disponibles pour le jeu des mutations, plutôt que de les laisser vacants jusqu'à la période estivale.

<sup>74</sup> Il s'agit d'une revendication forte de l'ACEIP.

La reconnaissance du métier de sous-préfet d'arrondissement, la prise en compte des exigences nouvelles de leurs fonctions ainsi que des arrivées plus nombreuses de hauts fonctionnaires n'appartenant pas au corps préfectoral passent, selon la mission, par un véritable accompagnement à la prise de poste (3.5.1), la définition d'un référentiel métier permettant d'individualiser les parcours de formation et la modernisation des modalités de formation continue (3.5.2).

### **3.5.1 Accompagner la prise de poste par une préparation adaptée**

Les sous préfets affectés pour la première fois sur un poste territorial disposent à l'heure actuelle d'une plaquette de présentation du métier et d'une formation à la prise de poste, très appréciée, mais qui intervient cependant rarement au moment de leur affectation<sup>75</sup>.

Les nouveaux venus dans le corps préfectoral sont en conséquence confrontés à des difficultés de positionnement très concrètes et la solidarité locale des sous-préfets du département sur laquelle l'administration centrale croit pouvoir compter ne suffit pas.

La mission suggère que la plaquette soit donc complétée de fiches réflexes très pratiques : y seraient notamment abordées les règles de protocole, de permanence, d'emploi du personnel affecté à la résidence ou d'utilisation du véhicule de service...

Les nouveaux venus dans le corps préfectoral doivent en outre acquérir immédiatement une connaissance des conditions d'exercice de la permanence préfectorale et des principes de gestion de crise (plans et cellule de crise...). A cette fin, des formations pratiques devraient être proposées au niveau zonal<sup>76</sup>.

**La finalisation d'une fiche métier serait une première action à envisager afin de préciser la nature du métier et les compétences requises.** Un canevas s'inspirant de la méthodologie du répertoire interministériel des métiers en cours d'élaboration à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) figure en annexe<sup>77</sup>.

Pour remédier aux délais inévitables des formations à la prise de fonction, la mission reprend à son compte l'idée souvent entendue d'une période de tutorat d'une semaine auprès d'un sous-préfet d'arrondissement expérimenté qui permettrait au nouveau venu de se familiariser à la culture préfectorale et au positionnement de représentant de l'Etat dans un arrondissement. Ce tuteur pourrait en outre apporter aide et conseil pendant les premiers mois de prise de fonction, voire au-delà si nécessaire, dans le cadre d'échanges informels par courriel<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> L'ACEIP organise également une fois par an une rencontre au cours de laquelle les règles de gestion du personnel de résidence sont explicitées.

<sup>76</sup> Cf. diverses propositions dans le rapport de l'IGA sur la modernisation des centres opérationnels de crise – juin 2005 - Anne-Marie ESCOFFIER.

<sup>77</sup> Cf. annexe 16.

<sup>78</sup> Certains sous-préfets ont en effet fait état des réticences qu'ils pouvaient avoir à déranger un de leurs collègues dans le département pour des questions qui pouvaient être jugées trop triviales par des membres du corps préfectoral chevronnés. Certains ont même évoqué une forme de "bizutage" dans cet exercice d'adaptation.

La mission a constaté que nombre de sous-préfets avaient eu des contacts, au moins téléphoniquement, avec leurs prédécesseurs mais que ce passage de relais, qui n'est pas dans la culture du corps préfectoral, n'était pas encore systématique. Elle estime qu'une journée passée en commun permettrait au nouveau titulaire du poste de comprendre les principaux dossiers en instance, sans que la proximité entre les deux sous-préfets n'entame la capacité du nouveau titulaire à conduire une politique renouvelée.

**L'accompagnement à la prise de poste doit être amélioré pour les nouveaux venus dans le corps par une courte période de tutorat auprès d'un sous-préfet expérimenté et la remise de fiches pratiques.**

**La formalisation d'une fiche métier du sous-préfet d'arrondissement serait de nature à faire mieux connaître les spécificités de ce métier**

**Plus généralement à l'occasion d'une nouvelle affectation, le « passage de relais » par une rencontre d'une journée avec son prédécesseur doit être systématisé pour une meilleure continuité de l'action de l'Etat et une meilleure efficacité du sous-préfet.**

### **3.5.2 Mieux définir les compétences nécessaires**

Le secrétariat général du ministère de l'intérieur a arrêté le principe d'une formation à trois étages intitulée Cycle d'Etudes Supérieures Territoriales (CEST) qui sera proposée de la manière suivante :

- un cycle de formation initiale destiné à tous les membres du corps préfectoral ;
- un cycle de formation supérieure, pour un nombre limité de sous préfets, désignés par le ministère ;
- un cycle de formation stratégique destiné aux futurs préfets.

De plus, la possibilité de bénéficier d'un bilan de compétences a été ouverte depuis octobre 2005<sup>79</sup>.

Cette nouvelle approche de la formation, dont la mission ne remet pas en cause l'intérêt, ne répond pas à toutes les exigences de l'exercice du métier de sous-préfet d'arrondissement.

#### ***Définir un référentiel de compétences servant de base à l'organisation des formations***

Un groupe de travail a été réuni en 2005 par la DMAT pour réfléchir sur les besoins en formation continue des sous préfets. Trois thématiques en sont ressorties : le développement local, le développement durable, l'égalité des chances et la cohésion sociale.

Pour l'ensemble des sous-préfets, les compétences suivantes ont été citées comme nécessaires par les sous-préfets rencontrés : savoir conduire une réunion ou une négociation, savoir où sont les compétences techniques et les financements dans le cadre de l'ingénierie de développement territorial, avoir une formation juridique plus approfondie en lien avec l'exercice du contrôle de légalité, connaître les principales notions en matière d'emploi et de conflictualité sociale (dont procédure de redressement judiciaire, comment travailler avec les représentants du personnel...), maîtriser les notions de base en matière d'environnement et

<sup>79</sup> Le calibrage prévu est d'une petite dizaine par an. Ces bilans sont réalisés par des cabinets extérieurs à la demande de l'intéressé qui souhaite se réorienter après un long passage dans le CP ou, à l'inverse, revient d'un long détachement et souhaite étudier sa capacité à reprendre un poste au sein du ministère.

d'urbanisme (Natura 2000, installations classées, schéma de cohérence territoriale, application du droit des sols...).

### *Développer différentes modalités de formation continue*

La faible disponibilité des membres du corps préfectoral rend difficile leur participation à des stages traditionnels d'une semaine. Ces formations sont utiles notamment en matière de gestion de crise, mais leur durée devrait autant que possible être limitée à trois jours.

**L'organisation de modules courts**, qui ne seraient pas forcément réservés aux sous-préfets d'arrondissement, est recommandée par la mission, sur la base du référentiel métier. Dans leur contenu, ces formations devraient laisser une grande place aux retours d'expérience. D'autres modalités de formation sont par ailleurs à développer, telles que des **rencontres périodiques au niveau régional ou interrégional** sur des thématiques d'actualité dans le cadre de séminaires d'une journée permettant aux sous-préfets de mettre à jour leurs connaissances, de rencontrer des partenaires régionaux (DIREN, DRAC...), de présenter des retours d'expérience et de confronter leur pratique avec celle d'autres collègues.

### *Développer le réseau des sous-préfets d'arrondissement*

Il conviendrait en outre de valoriser les technologies modernes et **d'organiser davantage le réseau de compétences**. A minima, la mise en ligne par l'administration centrale d'une banque de données mise à jour, à l'image de ce qui est disponible sur le site de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, devrait être assurée par les autres directions centrales (direction générale des collectivités locales notamment). Au-delà, des forums thématiques mériteraient d'être développés par les directions techniques dans l'esprit du « campus formation » et des formations en ligne développées par la SDRF.

Des propositions sont également faites en ce sens en annexe 14.

**La mission considère que la démarche de recensement des besoins opérationnels en matière de formation est un préalable et doit être formalisée par une fiche métier.**

**Les modalités de formation continue doivent être adaptées aux besoins et contraintes des sous-préfets. La mission recommande dans ce sens l'organisation de modules à visée professionnelle de courte durée et de rencontres thématiques au niveau régional, interrégional ou zonal. Le projet de CEST ne doit pas faire obstacle au financement de ces formations.**

**Pour développer la culture et le travail en réseau, les ressources disponibles sur l'intranet du ministère devraient être plus étendues et les forums de discussion en ligne devraient se développer.**

## Conclusion

La lettre de mission invitait à une réflexion sur les voies et moyens d'affirmer le rôle des sous-préfets d'arrondissement. Elle rappelait aussi les réorganisations du niveau infra-départemental de l'Etat et les réformes à venir de l'activité des sous-préfectures. Une vision élargie de l'objet de la mission s'est d'emblée imposée et a été confortée par les témoignages recueillis par la mission dans les six régions, douze départements et vingt-quatre sous-préfectures visités.

Alors qu'il est aux prises avec une grande diversité d'enjeux territoriaux, le sous-préfet d'arrondissement exerce un métier qui présente certains « fondamentaux » communs. La représentation de l'Etat au plus près des populations, la vigilance en matière de protection contre les risques de toute nature, le conseil et l'assistance aux élus notamment les plus modestes, la médiation et la facilitation face à un monde institutionnel jugé de moins en moins compréhensible, répondent incontestablement à des besoins actuels, jugés importants par la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés.

Une mise en cause générale du sous-préfet d'arrondissement au nom de la rationalisation administrative ou en vue d'économies budgétaires aurait peu de chances d'être comprise et soulèverait de grandes difficultés politiques. A l'inverse, la mission estime qu'il y aurait aussi un danger à s'en tenir à un consensus conservateur qui négligerait les difficultés du métier. Celles-ci tiennent notamment à l'isolement à la fois professionnel et personnel du sous-préfet et à une insuffisante participation au réseau territorial de l'Etat.

La mission estime aussi que la carte des arrondissements, quasiment inchangée, révèle un attachement excessif des élus au statu quo, ce qui fragilise à terme la fonction sous-préfectorale. La nécessaire révision de la carte de la présence territoriale des sous-préfets doit suivre une démarche régionale dans un cadre national volontariste, répondant à plusieurs critères qui ne peuvent se réduire au seul critère démographique.

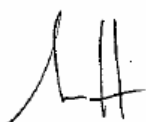
Moins nombreux, mieux formés, davantage anticipateurs, plus fortement intégrés au réseau de l'Etat régional (préfectures et services déconcentrés), les sous-préfets d'arrondissement de 2015 seront à la tête d'une sous-préfecture d'un nouveau type dont les missions auront profondément évolué grâce à l'administration électronique.

L'objectif est aussi de mettre fin à un certain cloisonnement entre les sous-préfets, les préfectures de département et de région et les autres services déconcentrés. Le rapport propose de progresser dans la mutualisation des moyens entre préfecture et sous-préfectures, notamment en matière de conseil et de contrôle de légalité. Elle estime que le rôle du sous-préfet en matière d'ingénierie de développement territorial peut s'accroître dès lors que ce rôle est mieux précisé et qu'il s'inscrit dans un réseau de coopération interministérielle. Le rapport propose que les sous-préfets soient davantage associés à la définition des stratégies de l'Etat territorial et spécialement aux PASE de nouvelle génération.

L'impact des changements sociologiques sur le métier doit être anticipé. L'importance prise par le célibat géographique, la difficulté d'augmenter la part des femmes et le besoin de renouvellement à partir de 2010, imposent de mieux prendre en compte la nécessaire conciliation des vies professionnelle et personnelle des membres du corps préfectoral. Cela implique une évolution de la culture préfectorale et du mode de management. S'y ajoute la nécessité d'accroître l'effort de formation des sous-préfets d'arrondissement.

La réforme de l'Etat a jusqu'à présent négligé les sous-préfets d'arrondissement, illustrant la difficulté d'en préciser le rôle dans l'organisation d'un Etat territorial plus resserré autour du préfet de région. La conviction de la mission est que la rénovation du réseau des sous-préfets est le volet complémentaire des réformes en cours pour aller progressivement vers une configuration de l'Etat territorial en deux niveaux : l'un, à l'échelon régional, de programmation et d'évaluation ; l'autre, opérationnel et de proximité, partagé entre préfetures de département et sous-préfetures.

A Paris, le 31 mars 2006



Pierre Duffé  
Inspecteur général de l'administration



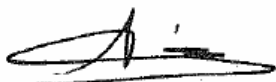
Pierre Palat  
Ingénieur général des mines



Marianne Bondaz  
Inspectrice de l'administration



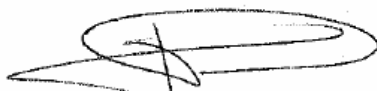
Pierre-Yves Donjon de Saint-Martin  
Ingénieur général des ponts et chaussées



Catherine Ferrier  
Inspectrice de l'administration



Alain Le Jan  
Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts



Frédéric Papet  
Inspecteur adjoint de l'administration



Jean-Louis Verrel  
Inspecteur général de l'environnement

## RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Axes	Recommandations	Place dans le rapport
<b>Adapter le maillage de la présence territoriale des sous-préfets</b>	Inscrire la simplification du maillage territorial de la présence des sous-préfets d'arrondissement dans un cadre national volontariste prenant en compte plusieurs critères rendant compte de la diversité du territoire.	Pages 31 à 38
<b>Mutualiser les compétences et formaliser la répartition des rôles entre préfecture, services déconcentrés et sous-préfectures</b>	<p>Améliorer la coopération entre sous-préfectures et préfecture notamment en matière de conseil et de contrôle de légalité et d'étranger.</p> <p>Maintenir au niveau du sous-préfet la signature des lettres d'observation.</p> <p>Développer les démarches qualité entre préfecture, sous-préfectures et services déconcentrés en organisant une fonction de contrôle de second niveau.</p>	Pages 38 à 41
<b>Mieux insérer le sous-préfet dans le réseau de l'Etat et développer le management par objectif</b>	<p>Généraliser la feuille de route donnée au sous-préfet à son arrivée dans le poste.</p> <p>Associer les sous-préfets à l'actualisation des PASE.</p> <p>Améliorer l'information des sous-préfets sur l'activité de l'Etat en région.</p> <p>Conforter le rôle des sous-préfets en matière d'ingénierie de développement territorial.</p> <p>Développer à bon escient (ancrage territorial et mandat clair) les missions départementales et interdépartementales des sous-préfets avec, le cas échéant, un suivi et une animation au niveau régional.</p>	Pages 41 à 43
<b>Maintenir l'attractivité du métier de sous-préfet d'arrondissement</b>	<p>Valoriser dans la carrière le passage en sous-préfecture.</p> <p>Conforter une durée de trois ans dans les postes de sous-préfet d'arrondissement</p> <p>Améliorer l'information sur le calendrier de mutation avec comme objectif un préavis de 3 mois.</p> <p>Assurer l'équilibre entre vies professionnelle et personnelle et notamment inciter les membres du corps préfectoral à prendre leurs congés.</p>	Pages 43 à 48
<b>Faire de la formation des sous-préfets une priorité</b>	<p>Augmenter le volume et la pertinence des formations proposées aux sous-préfets.</p> <p>Améliorer les conditions de prise de poste par une période de tutorat et compléter le guide du sous-préfet par des fiches pratiques.</p> <p>Généraliser le passage de relais entre les sous-préfets partant et arrivant.</p> <p>Organiser des rencontres régulières de sous-préfets au niveau régional, interrégional ou zonal.</p>	Pages 49 à 52