



Commission des Finances

« SOUS-PRÉFECTURES : L'ÉTAT À PROXIMITÉ »



M. Hervé Marseille
(UDI-UC - Hauts-de-Seine)

Rapporteur spécial de la mission « Administration générale
et territoriale de l'État »

Les principales observations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les principales recommandations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Les sous-préfectures, le réseau de base d'administration générale de l'État confronté à une crise de vocation

Dans une évolution rapide de la déconcentration administrative et des modalités de la décentralisation, le processus de redéfinition de l'administration territoriale de l'État particulièrement prolifique ces dernières années, de la RÉATE (réforme de l'administration territoriale de l'État) aux différents projets de modernisation de l'action publique, et les nouveaux équilibres de la France des collectivités territoriales ont accentué la crise de vocation du réseau des sous-préfectures confronté à des hésitations persistantes sur sa doctrine d'emploi.

Celles-ci, qui prolongent et accentuent une certaine désorientation du réseau préfectoral dans les départements, soumettent la définition des missions des sous-préfectures à une série de contradictions – entre des logiques opposées où elles correspondraient aux modèles de l'administration de mission ou de l'administration de gestion et entre argument de proximité et inscription dans l'organisation verticale de l'État – qu'il faut surmonter.

L'amplification du rôle de l'échelon régional et la reconfiguration des missions annoncée par le plan « préfetures nouvelle génération », d'un côté, la constitution de grandes régions et l'émergence de nouvelles expressions du fait communal, de l'autre, obligent à refonder les missions et le déploiement de l'échelon d'administration générale de l'État le plus proche des territoires, pour répondre aux besoins du local.

Il convient, en particulier, de relever un double défi : celui d'un débordement fonctionnel d'abord, compte tenu de la constitution d'échelons décentralisés puissants et en demande d'une expertise que les réseaux d'administration générale de l'État ne recèlent pas toujours, loin de là. Débordement géographique ensuite, du fait d'une série de décalages ponctuels entre les nouvelles aires communales et la carte des arrondissements.

II. Une crise des moyens qui illustre la crise de vocation du réseau des sous-préfectures

1. Une forte réduction du plafond d'emplois ouverts aux sous-préfectures

Entre 2007 et 2016, le plafond d'emplois du programme 307 « Administration territoriale de l'État » qui recouvre les effectifs des préfetures et des sous-préfectures a été amputé de près de 4 000 unités ce qui correspond à une baisse des moyens de 13 %. Même si les données de longue période relatives aux sous-préfectures ne sont pas disponibles avec précision, il apparaît clairement que celles-ci ont été plus particulièrement sollicitées. Elles ont perdu près d'un cinquième de leurs effectifs et, ainsi, contribué à plus d'un quart des suppressions d'emplois du programme 307.

Le nombre moyen d'agents par sous-préfecture, qui était de l'ordre de 24,5 ETPT dans les années 2000, s'est replié pour n'être plus que d'environ 20,7 ETPT dix ans plus tard. Autrement dit, en moyenne, une sous-préfecture aura perdu sur la période 15,5 % de ses personnels.

Cette évolution n'aura pas empêché le niveau des rémunérations brutes de s'alourdir du fait de l'augmentation du coût unitaire des emplois, mais elle aura permis de dégager des économies par rapport à un maintien des effectifs à leur niveau de départ (une cinquantaine de millions d'euros).

2. Des caractéristiques d'emplois qui ne traduisent pas la réorientation du réseau

La structure fonctionnelle des emplois des sous-préfectures ne reflète pas les priorités découlant des processus de redéfinition des missions du réseau.

Les emplois des sous-préfectures totalisent 19,1 % de l'ensemble des emplois d'administration générale de l'État dans les territoires.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans ces conditions, les moyens financiers, ici approchés à partir des dépenses de personnel, affectés aux sous-préfectures témoignent de choix budgétaires implicites d'autant plus dépassés que les fonctions d'accueil et de guichet sont appelées à disparaître.

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

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

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

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

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

3. Une emprise immobilière disproportionnée au risque de l'impéritie

Le large déploiement du réseau sous-préfectoral contribue à l'extension du parc immobilier mobilisé par la présence des services d'administration générale de l'État dans les territoires (un millier de sites et 1 500 bâtiments pour une valeur patrimoniale estimée à 1,64 milliard d'euros). Selon la Cour des comptes, le réseau des sous-préfectures occuperait 36 % des bâtiments préfectoraux, estimation nuancée dans la réponse du ministère à ses observations puisque celle-ci mentionne une proportion de 24 %, avec une prédominance des usages résidentiels qui mobiliseraient 38 % des surfaces devant les usages administratifs (32 %) et les usages techniques (30 %).

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

Ce risque pourrait être d'autant plus élevé que 70 % des immeubles bénéficient d'un statut juridique de mise à disposition par les conseils départementaux, ce qui n'équivaut pas à exempter le budget de devoir faire face à des dépenses immobilières conséquentes mais peut inviter l'État à faire des économies sur un patrimoine dont il n'est qu'un occupant.

III. Une recomposition des missions au milieu du gué au risque de performances médiocres

1. Une recomposition des missions au milieu du gué...

Si le désengagement des activités de guichet, liées à la délivrance des titres, a été poursuivi avec continuité, ses prolongements sur la structure des **emplois des sous-préfectures devraient se poursuivre**. Il reste à observer que les emplois positionnés dans les sous-préfectures dans le cadre de cette mission devront tenir compte des moyens nécessaires à la délivrance des titres étrangers. Ils mobiliseraient 749 emplois sur les 1 726,59 recensés au titre de la mission « accueil-titres » et, compte tenu des circonstances, doivent être considérés sous l'angle de la qualité des procédures s'agissant d'un flux de dossiers qui a connu une forte expansion et dont le traitement appelle, à l'évidence, un soin particulier.

Les hésitations sur la définition des missions des unités du réseau préfectoral ont particulièrement touché les conditions d'exercice du contrôle de légalité, et tout particulièrement le rôle exercé en ce domaine par les sous-préfectures. Le processus de centralisation en préfecture, loin d'avoir été intégral, laisse subsister dans chaque sous-préfecture, ou presque, un ou quelques agents qui semblent assurer des tâches sans justification évidente. On doit même souligner le renforcement du poids des sous-préfectures intervenu ces dernières années, mais sans profit évident pour la professionnalisation de la mission de conseil aux collectivités territoriales.

Contrôle de légalité

(ETPT)

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

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

S'agissant des missions à plus fort rendement socio-économique, le décalage entre les volontés affichées et les moyens est très fort. Il en va tout particulièrement ainsi pour les capacités d'ingénierie territoriale.

2. ...au risque de performances médiocres

Les indicateurs de performances témoignent d'un très fort contingent de sous-préfectures éloignées de l'atteinte des cibles fixées, en particulier pour les missions qui demandent une expertise particulière.

Indicateurs de performance des sous-préfectures et taux des « hors-cible »

Taux de réponse au fond aux courriers dans les 15 jours ou par une réponse d'attente précisant le délai prévisionnel de traitement : 57 %

Taux de respect du programme de visites périodiques des établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle : 32 %

Délai de traitement des demandes de titre ou d'immatriculation SIV au guichet : 8 %

Stock de demandes de cartes nationales d'identité à instruire (CNI) à instruire : 29 %

Stock de demandes de naturalisation à instruire : 19 %

Stock de demandes de titre ou d'immatriculation SIV à instruire : 29 %

Ratio d'efficacité des services de délivrance de CNI : 81 %

Ratio d'efficacité des services SIV : 32 %

Ratio d'efficacité des services de naturalisation : 36 %

Délai de traitement du titre « Carte Nationale d'Identité » : 13 %

Délai de traitement des demandes de passeports biométriques en préfecture et sous-préfecture : 17 %

Délai de traitement des opérations SIV en temps différé : 22 %

Délai d'instruction des demandes de naturalisation par décret : 78 %

Stock de demandes de permis de conduire (en équivalents jours) : 32 %
 Délai de traitement du titre "Permis de conduire" en temps différé : 20 %
 Ratio d'efficacité des services de délivrance des permis de conduire : 38 %
 Taux de dossiers de fraude détectés : 88 %
 Taux de contrôle des actes budgétaires des collectivités locales et des établissements publics : 78 %
 Taux d'actes budgétaires retirés ou réformés après une intervention de la préfecture : 40 %
 Taux de contrôle des actes prioritaires au titre du contrôle de légalité : 67 %
 Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES : 61 %
 Part des actes prioritaires dans le total des actes contrôlés : 31 %

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

IV. Un déploiement territorial marqué par de profondes hétérogénéités

1. Une partie du réseau en voie de marginalisation dans un contexte de forte concentration des moyens

Sur les deux cent trente-quatre sous-préfectures, un nombre significatif de sous-préfectures n'ont manifestement pas les moyens de couvrir le large spectre des missions qui leur sont confiées. Cent quatre-vingt-douze sous-préfectures, soit plus de 80 % des sous-préfectures, comptent trente ETPT et moins chacune. Parmi celles-ci, soixante-et-une sous-préfectures disposent de dix ETPT ou moins, quota en augmentation rapide.

La distribution des sous-préfectures par quartile fait ressortir une répartition très disparate.

Distribution des effectifs des sous-préfectures

Quartile	Nombre	Part dans le total (en %)
Premier	450,2	9,8
Deuxième	697,3	15,2
Troisième	1 053,9	23
Quatrième	2 388,3	52

Source : commission des finances du Sénat

2. Un réseau en manque d'équilibre

L'analyse ne parvient pas à identifier une corrélation forte et régulière entre la dispersion territoriale des moyens et une ou des variables potentiellement explicatives, comme le montrent les données, inédites, exposées dans le rapport.

Compte tenu d'un objectif de proximité avec les collectivités territoriales, en particulier les communes, qu'imposent les missions des sous-préfectures, on pourrait s'attendre à ce qu'un lien étroit unisse leur déploiement territorial et le nombre des communes qu'elles recouvrent.

Or, à l'examen, **les taux de couverture des communes par les sous-préfectures se révèlent très disparates.**

Le tableau ci-dessous qui rapporte, pour les anciennes régions, le nombre des communes au nombre d'arrondissements révèle une grande diversité des situations.

	Nombre d'arrondissements	Communes	Communes/arrondissements
Alsace	9	904	100,4
Aquitaine	19	2 296	120,8
Auvergne	14	1 310	93,6
Basse-Normandie	11	1 801	163,7
Bourgogne	15	2 045	136,3
Bretagne	15	1 270	84,7
Centre	20	1 840	92,0
Champagne-Ardenne	15	1 953	130,2
Corse	5	360	72,0
Franche-Comté	9	1 784	198,2
Haute-Normandie	6	1 420	236,7
Île-de-France	25	1 280	51,2
Languedoc-Roussillon	14	1 545	110,4
Limousin	8	747	93,4
Lorraine	16	2 339	146,2
Midi-Pyrénées	22	3 020	137,3
Nord-Pas-de-Calais	13	1 545	118,8
Pays de la Loire	17	1 491	87,7
Picardie	13	2 290	176,2
Poitou-Charentes	14	1 460	104,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18	958	53,2
Rhône-Alpes	25	2 871	114,8

Source : commission des finances du Sénat

Il en va de même pour la couverture de la population.

**Comparaison entre le poids démographique des régions
et le poids des personnels des sous-préfectures**

	A	B	Écart B - A
	Population (en % du total)	Part dans l'emploi des sous-préfectures	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	8,7	11 %	+ 2,3
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	9,2	9 %	- 0,2
Auvergne-Rhône-Alpes	12,2	10 %	- 2,2
Bourgogne-Franche-Comté	4,5	5 %	+ 0,5

	A	B	Écart B - A
	Population (en % du total)	Part dans l'emploi des sous-préfectures	
Bretagne	5,1	5 %	- 0,1
Centre-Val de Loire	4,1	3 %	- 1,1
Corse	0,4	1 %	+ 0,6
Île-de-France	18,6	21 %	+ 2,4
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	8,9	7 %	- 1,9
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	9,4	13 %	+ 3,6
Normandie	5,2	5 %	- 0,2
Pays de la Loire	5,8	4 %	- 1,8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,7	7 %	- 0,7

Source : commission des finances du Sénat

Enfin, il n'existe pas de lien univoque entre effectifs de la fonction publique d'État en région et effectifs des sous-préfectures.

Données sur la fonction publique d'État (hors les personnels de l'enseignement) et les effectifs des sous-préfectures dans les régions

	Fonction publique d'État hors enseignement (A)	Total Sous- préfectures (B)	A/B
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	96 500	492,35	196,0
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	96 900	409,15	236,8
Auvergne-Rhône-Alpes	99 200	438,23	226,4
Bourgogne-Franche-Comté	41 600	230,73	180,3
Bretagne	62 900	232,28	270,8
Centre-Val de Loire	40 100	148,66	269,7
Corse	7 900	28,88	273,5
Île-de-France	275 400	947,54	290,6
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	83 100	337,44	246,3
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	64 100	595,44	107,7
Normandie	36 900	228,85	161,2
Pays de la Loire	40 300	169,67	237,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	97 000	298,72	324,7
France de province	766 300	3 610,40	212,2
France métropolitaine	1 041 700	4 557,94	228,5

Source : commission des finances du Sénat

V. Les voies d'un renouveau

Les sous-préfectures, postes avancés de l'État dans les territoires doivent exercer les missions de l'État régalien, en contribuant, en particulier, à la sécurité, mais aussi les compétences de l'État stratège autour de l'animation des politiques publiques et de l'accompagnement des communes.

Ces attributions, qui gagneraient à s'inscrire dans une optique de projet (les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services en constituent une illustration ponctuelles) appellent des conditions nouvelles.

1. Les alternatives employées, pour présenter un certain intérêt, ne sauraient offrir un cadre adéquat aux missions d'administration générale de l'État dans les territoires.

Les comités interministériels aux ruralités des 13 mars et 14 septembre 2015 ont confirmé l'objectif de déploiement de 1 000 « **Maisons de services au public** » (MSAP). Outre qu'au 30 mai 2016, il n'existait que 503 MSAP, force est de constater que l'objet même des MSAP, les engagements d'accessibilité autour desquels elles s'organisent, ainsi que les financements disponibles sont loin de leur permettre de représenter en quoi que ce soit une alternative aux sous-préfectures.

Les « **Maisons de l'État** » désignent le lieu où est organisé le **regroupement** des services de proximité de l'État ou d'opérateurs nationaux. Si elles sont localisées au niveau infradépartemental et y constituent **l'équivalent d'une « cité administrative »**, elles ne sont en rien des entités administratives intégrées et paraissent plutôt viser un objectif d'optimisation de l'immobilier de l'État.

2. Alors que le scénario d'un retour à un modèle uniforme de déploiement sous-préfectoral n'aurait que peu d'intérêt pour un coût élevé, la mutualisation des sous-préfectures dans des arrondissements élargis, qui pourrait s'appuyer sur le maillage fin du territoire par les sous-préfectures, permettrait de les convertir en de véritables administrations de mission tout en épousant mieux les réalités du local.

Sur le territoire national, l'effort de dépenses de personnel en faveur des sous-préfectures rapporté au nombre d'habitants fait ressortir une forte dispersion.

Coût par habitant des dépenses de personnel des sous-préfectures par région

	Budget de personnels en millions d'euros	Budget de personnel en euro par habitant
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	22,9	3,7
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	19	3,16
Auvergne-Rhône-Alpes	20,3	3,15
Bourgogne-Franche-Comté	10,5	3,61
Bretagne	10,8	3,21
Centre-Val de Loire	6,8	2,57
Corse	1,3	4
Île-de-France	44,1	3,64
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	15,7	2,69
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	27,6	4,59
Normandie	13,4	3,92
Pays de la Loire	7,8	2,07
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13,8	2,74

Source : commission des finances du Sénat

Un alignement sur le coût par habitant le plus élevé rapprocherait les dépenses de personnel du réseau du niveau de 300 millions d'euros, soit un alourdissement des dépenses de plus de 50 millions d'euros par an. Cette somme est équivalente à l'emploi de près de 1 000 agents supplémentaires. Un tel scénario exposerait l'État à des coûts élevés sans réelle utilité compte tenu des besoins.

L'une des difficultés que peut rencontrer la gestion de tout réseau tient dans les cloisonnements qui peuvent provoquer des rigidités incompatibles avec les besoins qu'il est censé satisfaire. Le réseau des sous-préfectures doit tenir compte d'un principe d'affectation résidentielle qui, hors volontariat dans les mobilités géographiques des effectifs, contraint à des solutions de gestion des ressources humaines peu optimales.

Le **jumelage**, qui consiste à nommer un seul sous-préfet dans deux arrondissements d'un même département, sans que l'existence des sous-préfectures ne soit remise en cause est une forme de mutualisation trop réduite qui ne permet pas de surmonter le cloisonnement entre les services. Par ailleurs, il faut tenir compte de l'évolution de la carte de la France décentralisée, qui invite à aller plus loin.

Le remodelage nécessaire de la carte des arrondissements doit être conjugué avec la reconfiguration des sous-préfectures en direction de véritables administrations de mission.

Une nouvelle carte des arrondissements s'impose où la possibilité que plus d'une sous-préfecture soit déployée dans des **arrondissements élargis** pourrait s'accompagner d'une diversification des missions confiées aux sous-préfectures de l'arrondissement en respectant un socle de base de représentation locale de l'État auprès des forces vives de proximité.

L'arrondissement élargi deviendrait ainsi le cadre d'une alliance possible entre l'État généraliste et l'État spécialiste.

3. Rompre avec l'isolement du sous-préfet

Délégué du préfet de département, le sous-préfet est tributaire des conditions dans lesquelles celui-ci se trouve en mesure d'exercer ses missions.

Il convient donc :

- de conserver au préfet de département son autorité sur les services de l'État ;

- que les délégations préfectorales au bénéfice du sous-préfet se systématisent et qu'elles prévoient la mise à disposition des moyens de l'État en tant que de besoin ;

- d'assurer la continuité de l'administration générale de l'État dans les départements en évitant les rotations trop fréquentes des préfets.

Enfin, le sous-préfet doit pouvoir s'appuyer sur les ressources nécessaires à ses missions, ce qui suppose, en particulier, une évolution vers des sous-préfectures dotées d'agents formés pour assurer les missions des sous-préfectures, nouvelle génération.