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

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

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

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

Catherine FERRIER
Inspectrice de l'Administration

Pierre PALAT
Ingénieur Général des Mines

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

Marianne BONDAZ
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 préfectures 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-préfectures.

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-préfecture 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 cotés 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

INTRODUCTION **1**

CHAPITRE I : UN SOUS-PREFET D'ARRONDISSEMENT POUR QUOI FAIRE ? **3**

1.1 - LA DIVERSITE DANS LE CADRE DE L'EXERCICE DU METIER… **3**

1.1.1 Cette diversité correspond à celle des arrondissements et des enjeux territoriaux *3*

La difficulté d'établir une typologie des arrondissements 3

Un exercice du métier largement influencé par les enjeux territoriaux 4

1.1.2 L'importance des facteurs personnels dans l'exercice du métier *5*

La personnalité du sous-préfet 5

Le mode de management du préfet 6

1.1.3 Un mode de fonctionnement en réseau inégal *7*

Les relations avec la préfecture de département et de région 7

Les services déconcentrés 8

Les missions départementales 9

1.2 - … N'EXCLUT PAS L'UNITE DU METIER ET LE CONSENSUS SUR L'UTILITE DU SOUS-PREFET D'ARRONDISSEMENT **10**

1.2.1 Un généraliste représentant de l'Etat *10*

1.2.2 … assurant l'interface avec les élus *11*

1.2.3 … et répondant à l'attente des citoyens et des partenaires *12*

1.3 - LA DIFFICULTE DU METIER **12**

1.3.1 Une mise en cause très minoritaire de la fonction *13*

1.3.2 L'isolement professionnel *13*

1.3.3 L'isolement familial *15*

CHAPITRE II : AVENIR DU METIER, METIER D'AVENIR ? **16**

2.1 - UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL EN MOUVEMENT **16**

2.1.1 L'évolution des enjeux pour les territoires d'ici à 2015 ..... *16*

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

2.2 - LE POSITIONNEMENT DU SOUS-PREFET VIS-A-VIS DES ELUS EVOLUE **20**

2.2.1 L'intercommunalité et la demande de conseil *20*

2.2.2 La rationalisation de l'intercommunalité *21*

2.2.3 L'appui aux projets locaux : l'ingénierie de développement territorial *22*

Définition 22

Le rôle du sous-préfet 22

2.3 - LA NECESSITE DE TERRITORIALISER LES POLITIQUES PUBLIQUES DEMEURE **24**

2.3.1 Le rôle du sous-préfet d'arrondissement dans les compétences régaliennes se renforce *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 Le rôle du SPA dans les politiques prioritaires décentralisées ou déléguées doit être précisé *26*

CHAPITRE III : LES REFORMES NECESSAIRES 28

3.1 - LE CADRE GENERAL DES REFORMES 28

3.1.1 La pertinence du maillage 28

3.1.2 Le travail en réseau 29

3.1.3 A nouveau sous-préfet, nouvelle gestion 30

3.2 - L'AJUSTEMENT DU MAILLAGE TERRITORIAL 31

3.2.1 Les fausses bonnes idées 32

Critique d'une démarche unilatérale 32

Les défauts des ajustements pragmatiques mais non transparents 33

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

3.3 - APPRENDRE A MIEUX TRAVAILLER EN RESEAU 38

3.3.1 Appliquer la logique « front office / back office » en identifiant le bon niveau d'efficacité 38

Le conseil et le contrôle de légalité 39

L'accueil des étrangers 40

3.3.2 Travailler en équipe pour renforcer l'unité de l'Etat 41

3.3.3 S'affranchir des « effets frontières » 42

3.4 - FAVORISER L'ATTRACTIVITE DES POSTES DE SOUS-PREFET PAR UNE GESTION PERSONNALISEE RESPECTANT UN EQUILIBRE ENTRE VIES PROFESSIONNELLE ET FAMILIALE 43

3.4.1 L'attractivité actuelle n'exclut pas des difficultés de recrutement à moyen terme 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 Maintenir la motivation des sous-préfets grâce à une gestion personnalisée 46

3.4.3 Rechercher une meilleure conciliation entre vies personnelle et professionnelle 48

3.5 - AMELIORER LA FORMATION DES SOUS-PREFETS 49

3.5.1 Accompagner la prise de poste par une préparation adaptée 50

3.5.2 Mieux définir les compétences nécessaires 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

CONCLUSION 53

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS 55

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[1] 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[2].

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[3] 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[4] 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[5]. 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).

---

[1] Par sous-préfet d'arrondissement il sera entendu sous-préfet d'arrondissement hors arrondissement chef-lieu de département.

[2] Cf. annexe 5.

[3] Décret relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

[4] 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 clase 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.

[5] 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[6].

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)[7] 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.

---

[6] « *L'arrondissement est le cadre de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'Etat* » (décret du 1er 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* ».

[7] 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[8]. 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[9] et 12% très ruraux[10], 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 ;

[8] Cf. tome II du présent rapport – Eléments de typologie des arrondissements.
[9] C'est-à-dire que 90% de la population appartient à l'espace à dominante urbaine.
[10] 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[11]. 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.

[11] 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[12]. 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

[12] 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 "déminage" 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[13]. 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"[14].

- 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 PASED) ont pu les relancer bien que la proportion des actions pilotées ou co-pilotées n'est que de 7 % [15].

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

[13] Cf. article L321-1 du code du travail sur les actions de reclassement suite à des licenciements pour motif économique.
[14] 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.
[15] 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[16]). 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.

[16] 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**[17]. 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 est 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.

[17] 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**[18].

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

[18] 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[19]).

Cela explique **un niveau élevé de célibat géographique : environ un quart des préfets et sous-préfets**[20].

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.

[19] Questionnaire adressé par la DMAT (SDCPAC) (2006), résultats reposant sur 238 réponses enregistrées (soit environ la moitié des membres du corps préfectoral en activité).
[20] 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[21].

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…

[21] 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[22] 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[23] prennent en compte les orientations stratégiques des

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

[23] 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 préfectures reste ambivalente sur l'avenir des sous-préfets

► Le document préparatoire de juillet 2004 de la directive nationale d'orientation des préfectures 2004-2007 (DNO), fruit d'une concertation avec les sous-préfets et les organisations syndicales du CNP, ne distingue pas les préfectures des sous-préfectures 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-préfectures de petite taille, elles pourraient être assurées à temps partagé ; la sous-préfecture, dans son fonctionnement quotidien, serait alors dirigé par un cadre du CNP* ».

La DNO indique que les sous-préfectures, « *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 1er 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[24]) 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 même 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.

[24] 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[25] 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.

[25] 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[26] 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[27]. 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

[26] Cf. annexe 8.

[27] Cf. « La plate-forme métiers du développement territorial » animée et coordonnée par l'UNADEL (www.unadel.asso.fr) et « Le référentiel de compétences des professionnels du développement territorial » élaboré par l'ARADEL (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[28]. 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[29], 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.

[28] 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).

[29] 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 œuvre 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 cotés 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 œuvre de cette politique : connaissance des situations locales, capacité à adapter les dispositifs de sécurité et à vérifier leur mise en œuvre, 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 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 œuvre 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 1er 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[30].

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)[31]. 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.

[30] Comité interministériel des villes et du développement urbain du 9 mars 2006.
[31] 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[32]. 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.

[32] 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[33].

- 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 œuvre 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 œuvre 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.

[33] 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[34]. 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.

[34] 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[35]. 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[36]) ou les contraintes géographiques (inégale 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'usager, 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 ?

[35] Cf. annexe 10.
[36] 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[37] 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[38], 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.

[37] Dont une trentaine a été ensuite réinstaurée.
[38] 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 %)[39]. 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[40].

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)[41].

[39] 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.
[40] A titre de comparaison, le nombre moyen de communes par arrondissement est de 110.
[41] 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 cotés des sous-préfets restants, des équipes plus nombreuses dotées d'une proportion supérieure d'agents de niveau A et B[42].

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 justifient par d'autres critères que la démographie (zones enclavée, maritime ou frontalière, 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, préfectures 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.

[42] 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[43].

► 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….

[43] 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[44].

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[45] 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[46]. **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[47] comme le montrent les modifications de limites d'arrondissements engagées en 2005.

[44] Voir rapport IGA et DIACT sur les relais de services publics en milieu rural (mars 2006).

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

[46] Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

[47] 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[48], 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.

[48] 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 œuvre 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[49].

- **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[50] .

- 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[51]. 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.

[49] 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.
[50] Notamment pour assurer la permanence de l'Etat dans des conditions acceptables.
[51] 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[52].

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[53]. 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[54]. 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[55]. 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[56], 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

[52] Pôle de compétence juridique de Lyon pour le contrôle de légalité, pôles de compétences technique de la comptabilité publique…
[53] Cf. annexe 12.
[54] Cf. annexe 13.
[55] A l'image des contrôles de second niveau mis en place en matière de fonds européens.
[56] 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[57]. 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 efficience 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

[57] 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[58] 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…)[59] ; 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)[60].

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'efficience 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.

[58] Rapport IGA sur les délais de la procédure de naturalisation par décret - novembre 2005 - Werner GAGNERON et Hélène de COUSTIN.

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

[60] 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[61] 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

[61] 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 1er 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 »[62].

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

Le taux de sortie[63] au ministère de l'intérieur hors IGA varie peu entre 2003 et 2006 à hauteur de 11% environ des effectifs[64] 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"[65].

► 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 1er octobre 2004 et le 30 septembre 2005. Entre le 1er janvier et le 1er 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[66]. 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

---

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

[63] Rapport entre le nombre d'élèves ayant choisi un ministère et le nombre total d'élèves français d'une promotion.

[64] Ainsi, pour la promotion « Simone Veil » qui est sortie de l'ENA le 1er 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.

[65] 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 25e à 85e place dans les promotions dont les effectifs comptent environ 120 élèves.

[66] 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 1er octobre 2004 et le 1er 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[67]

Le recrutement d'agents du cadre national des préfectures participe à la diversité des parcours des membres du corps préfectoral (article 8 a[68]). 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 1er octobre 2005, un tiers des sous-préfets de 1ère 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 1er 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 1er 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).

[67] Décret n° 64-260 modifié du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets.
[68] 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 1er octobre 2005. Ces derniers restent mieux représentés dans les postes de 1ère catégorie (37 % au 1er 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[69]. 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[70].

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.

[69] La diminution de taille des promotions n'étant sensible, de plus, qu'à partir de la promotion 2004-2006.
[70] 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[71] 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 inexpliqué 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 1ère catégorie : de nombreux sous-préfets « préfectables » attendent leur nomination, ce qui provoque par effet de cascade un blocage sur les postes de classe 3, qu'il convient toutefois de relativiser[72].

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

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

[72] On ne note en effet pas de diminution du nombre de premières nominations sur des postes de 1ère catégorie en 2005. Ainsi, au 1er octobre 2005, 17 premières nominations sur des postes de 1ère 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 1er juin et le 30 septembre[73]. L'accession aux postes de

[73] 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 1er 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[74] 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.

[74] 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[75].

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[76].

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[77].

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[78].

---

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

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

[77] Cf. annexe 16.

[78] 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[79].

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

[79] 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 préfectures de département et sous-préfectures.

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

ANNEXES

Liste des annexes

Tome I du rapport :

1. Lettre de mission

2. Liste des personnes rencontrées

3. Carte administrative : nombre d'arrondissements par région, nombre de communes et d'EPCI par arrondissement

4. Représentativité de l'échantillon des sous-préfectures d'arrondissement visitées par rapport à l'ensemble des sous-préfectures

5. Poids des sous-préfectures d'arrondissement visitées par rapport aux préfectures concernées

6. Répartition par domaine d'activités du temps de travail des sous-préfets d'arrondissement rencontrés

7. Actions des plans d'action stratégique de l'Etat dans le département (PASED) pilotées ou co-pilotées par des sous-préfets d'arrondissement

    - 7.1 - place des sous-préfets d'arrondissement dans le pilotage des actions des PASED
    - 7.2 - exemples d'actions pilotées ou co-pilotées par les sous-préfets d'arrondissement dans le cadre des PASED

8. Le sous préfet d'arrondissement et l'ingénierie de développement territorial

9. Le sous-préfet d'arrondissement et l'environnement

10. Organisation comparée de la représentation territoriale de l'Etat dans quelques pays européens

    - 10.1 - représentation de l'Etat au niveau local
    - 10.2 - équilibre des pouvoirs locaux et centraux

11. Sous-préfet et sous-préfecture, conseil et contrôle de légalité

    - 11.1 - état des lieux
    - 11.2 - pistes de progrès

12. L'articulation DRIRE – groupement départemental comme expérience d'organisation et de travail en réseau

13. L'évolution des structures territoriales des directions départementales de l'équipement

14. Le sous-préfet et les réseaux d’information territoriale

15. Eléments d'évaluation des économies attendues de l'ajustement du maillage sous-préfectoral

16. Fiche métier du sous-préfet et besoins de formation

    - 16.1 - proposition de fiche métier
    - 16.2 - besoins de formation recueillis par la mission

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR,
DE LA SECURITE INTERIEURE
ET DES LIBERTES LOCALES

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE LA PECHE, DE L'ALIMENTATION
ET DE LA RURALITE

LE MINISTRE DE L'ECOLOGIE
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Paris, le 27 MAI 2005

à

→ **Monsieur le Chef de l'Inspection Générale de l'Administration**

Monsieur le Vice-Président du Conseil Général des Mines

Monsieur le Vice-Président du Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

Monsieur le Chef du Service de l'Inspection Générale de l'Environnement

OBJET : Réflexion sur la réorientation des attributions des sous-préfets d'arrondissement.

Dans sa circulaire du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'État, le Premier Ministre a demandé que soit engagée une réflexion portant notamment sur l'organisation de l'État à l'échelon infra départemental.

S'agissant des sous-préfectures d'arrondissement, l'article 14 du décret du 29 avril 2004 définit ses missions en prévoyant que le « préfet peut lui confier des missions particulières, temporaire ou permanentes, le cas échéant hors de l'arrondissement ». Quant à la circulaire précitée, elle prévoit que les missions des sous-préfets seront également redéfinies au bénéfice de l'action dans l'ensemble du département.

Inspection Générale de l'Administration
31 MAI 2005
05439 ARRIVÉE

.../...

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01 49 27 49 27 - 01 40 07 60 60

Or, à court terme, les sous-préfectures vont perdre, pour l'essentiel, deux missions fondamentales :

- celles relatives aux actions de guichet, du fait de la mise en œuvre des programmes du SIV (système d'immatriculation des véhicules) et d'INES (identité nationale électronique sécurisée) ;

- celles concernant le contrôle de légalité qui sera exercé principalement à la préfecture.

Nous souhaitons qu'une mission interministérielle d'inspection générale réalise une mission de réflexion, en liaison avec la direction de la modernisation de l'administration territoriale du MISILL tendant :

- A réaffirmer le rôle des sous-préfets dans l'exercice de certaines fonctions régaliennes (sécurité publique, gestion des risques et notamment ceux relatifs aux établissements recevant du public, étrangers…) ;

- A renforcer l'action interministérielle et la représentation locale desdits ministères sous l'autorité des préfets.

Cette réflexion devra s'effectuer à partir d'un audit opéré dans une dizaine d'arrondissements, pour l'essentiel situés en zone rurale, et dans un autre compris en zone préurbaine, pour tenir compte de la diversité des situations géographiques et sociales.

Nous attacherions du prix à recevoir votre rapport avant le 14 juillet 2005.

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR,
DE LA SECURITE INTERIEURE
ET DES LIBERTES LOCALES

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Thierry BRETON

LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE LA PECHE, DE L'ALIMENTATION
ET DE LA RURALITE

Dominique BUSSEREAU

LE MINISTRE DE L'ECOLOGIE
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

ANNEXE 2 : LISTES DES PERSONNES RENCONTREES

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Jacques GERAULT,	Préfet, directeur adjoint de cabinet du ministre d'Etat
Olivier de MAZIERE,	Conseiller technique au cabinet du ministre d'Etat
Daniel CANEPA,	Secrétaire général du ministère de l'intérieur
Paul MASSERON,	Directeur de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)
Dominique SCHMITT,	Directeur général des collectivités locales (DGCL)
Stéphane FRATACCI,	Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)
Michel BESSE,	Préfet évaluateur
Bernard LEMAIRE,	Ancien préfet évaluateur des sous-préfets, conseiller auprès du directeur général de la gendarmerie
Patrick DELAGE,	Préfet évaluateur des sous-préfets
Bernard SCHMELTZ,	Directeur des ressources humaines (DRH)
Bertrand MUNCH,	Ancien sous-directeur du corps préfectoral et des administrateurs civils (SDCPAC-DMAT)
Denis DOBO-SCHOENENBERG,	Sous directeur du corps préfectoral et des administrateurs civils (SDCPAC-DMAT)
Laurent PREVOST,	Sous-directeur de l'administration territoriale (SDAT-DMAT)
Frédéric PERISSAT,	Chef du bureau du management du corps préfectoral et des administrateurs civils (SDCPAC-DMAT)
Thomas DEGOS,	Chef de la mission de la politique de mobilité et de débouchés (SDCPAC-DMAT)
Laurent NUNEZ,	Chef du bureau de la gestion du corps préfectoral et des administrateurs civils (SDCPAC-DMAT)
Sophie BROCAS,	Chef du bureau de la déconcentration et des politiques territoriales de l'Etat
Olivier ANDRE,	Sous-directeur du recrutement et de la formation, ancien chef du bureau de fonctionnement des préfectures

Ministère délégué aux collectivités territoriales

Thierry COUDERT,	Directeur de cabinet du ministre délégué

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)

Pierre MIRABAUD,	Délégué
Jean-Benoît ALBERTINI,	Délégué-adjoint
Vincent PIVETEAU,	Chef du service « développement local et politique rurale »
Vincent LE DOLLEY,	Chef du service « développement régional »
Jean-Marie DEVEVEY,	Service développement local et politique rurale
Bernard MOREL,	Observatoire des territoires
Olivier MAROUTEIX,	Chargé de mission, Observatoire des territoires
Karine HUREL,	Chargée de mission, Observatoire des territoires

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Jean-Jacques DUMONT,	Directeur de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle
Alain VALLET,	Secrétaire général des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Georges REGNAUD,	Conseiller technique, chargé du personnel et de la modernisation
Patrick GANDIL,	Secrétaire général du ministère
François DELARUE,	Ancien directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC)

Ministère de l'agriculture et de la pêche

François ROCHE-BRUYN,	Conseiller spécial pour le développement des territoires ruraux, de la forêt, du bois et de la réforme de l'Etat, au cabinet du ministre
Philippe SCHNABELE,	Sous-directeur de la modernisation

Ministère de l'écologie et du développement durable

Michèle ROUSSEAU,	Secrétaire générale du ministère

Ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité

Anne-Marie CHARVET,	Déléguée interministérielle à la ville

Association d'élus

Association des régions de France (ARF)

Alain ROUSSET,	Président de l'ARF, président du Conseil régional d'Aquitaine

Assemblée des départements de France (ADF)

Yves KRATTINGER,	Sénateur, vice-président de l'ADF, président du Conseil général de la Haute Saône

Fédération des maires des villes moyennes

Bruno BOURG-BROC,	Député de la Marne, maire de Châlons-en-Champagne, président de la fédération
Franck REYNIER,	Maire de Montélimar
Nicole GIBOURDEL,	Déléguée générale de la fédération

Association des communautés de France (ADCF)

Marc CENSI,	Président de l'ADCF, maire de Rodez, président de la communauté d'agglomération du grand Rodez

Jean-Claude DANIEL,	Maire de Chaumont, président de la communauté de communes du pays chaumontais
Daniel NOUAILLE,	Maire d'Aix-sur-Vienne, président de la communauté de commune du val de Vienne et vice-président du conseil régional du Limousin

Autres associations

Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur

Bertrand LANDRIEU,	Président de l'association, préfet de région Ile-de-France

Association des directeurs régionaux et départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Marc BIELHER,	Président et directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'Ile-de-France
Pascal BODIN,	DRTEFP d'Auvergne

Amicale des conjoints pour l'entraide et l'information dans le corps préfectoral

Mmes BOUILLON, FRAGNEAU, VERNHES, WAQUET,

Organisations syndicales

Bruno LANDRI,	Secrétaire général du syndicat Force ouvrière du personnel du cadre national des préfectures (CNP)
Paola BERGS-DUBOIS,	Secrétaire national du syndicat CFDT du personnel du CNP
Jacques MERCIER,	SAPAP

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
REGION AUVERGNE

REGION AUVERGNE ET DEPARTEMENT DU PUY DE DOME

Jean-Michel BERARD,	Préfet de région
Jean-Denis d'ARGENSON,	Trésorier payeur-général de région
Yvon EMILE,	Commissaire à l'aménagement du massif
Philippe-Georges RICHARD,	Directeur régional des affaires culturelles
Christian CELDRAN,	Directeur régional des affaires sanitaires et sociales
Jean-Claude VALLIER,	Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales
Emmanuel GUILLEBON,	Directeur régional de l'environnement
Alain TESSIER,	Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
Pascal BODIN,	Directeur régional du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
François BOQUIN,	Directeur départemental du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
Michel MAGIMEL,	Directeur régional de l'agriculture et de la forêt
Yannick BARILLET,	Directeur régional et départemental de la jeunesse et des sports
Jean-Pierre MACHETEAU,	Directeur administratif du SGAR
Jean-Pierre CAZENAVE-LACROUTS,	Secrétaire général du Puy-de-Dôme
Jean-Luc TRONCO,	Directeur de cabinet du Préfet de région
Alain CARTAILLER,	Directeur des actions interministérielles
Olivier MARTIN,	Directeur des collectivités territoriales et de l'environnement
Germain DEMMERLE,	Directeur de la réglementation
Brigitte HUGOTTE	Chef du service du personnel et des moyens
Alain JANNAU,	Contrôleur de gestion
Jacques MERCIER,	Représentant syndical UNSA
Alain ROGER,	Représentant syndical FO
Simon RODIER,	Représentant syndical CFDT

<u>Elus et représentants des collectivités territoriales</u>

Jean-Yves GOUTTEBEL,	Président du conseil général du Puy-de-Dôme

<u>Autres interlocuteurs</u>

Jean-Philippe GENEVA,	Président de la chambre de commerce et d'industrie de Clermont-Issoire
Bernard AUBY,	Président du comité d'expansion du Puy-de-Dôme

ARRONDISSEMENT DE THIERS

Benoit DELAGE,	Sous-préfet

ARRONDISSEMENT DE RIOM

Alain BUQUET,	Sous-préfet
Annie NOCART,	Secrétaire générale de la sous-préfecture

Jean LOUSSOF,	Chef de la subdivision DDE de Riom
Daniel MOSER,	Commissaire de police de Riom
Thierry LANG,	Capitaine Cdt de la compagnie de gendarmerie de RIOM

ARRONDISSEMENT D'AMBERT

Didier DORE,	Sous-préfet d'Ambert
Daniel BESSEYRIAS,	Secrétaire général de la sous-préfecture
Jean-Pierre GONZALES,	Chef de la subdivision DDE d'Ambert
Julien LABBE,	Capitaine, Cdt de la compagnie de gendarmerie d'Ambert

Elus et représentants des collectivités territoriales

Jean OLAGNIER	Maire d'Ambert

ARRONDISSEMENT D'ISSOIRE

Jean-Louis AMAT,	Sous-préfet d'Issoire

Elus et représentants des collectivités territoriales

Pierre PASCALLON,	Maire d'Issoire
Jean-Luc TIXIER,	Maire de Tourzel-Ronziere, conseiller général

DEPARTEMENT DU CANTAL

Jean-François DELAGE,	Préfet du Cantal
Christian POUGET,	Secrétaire général du Cantal
Vincent BOULAY,	Fondé de pouvoir auprès du trésorier-payeur général du Cantal
Hervé DESGUINS,	Directeur de la direction des relations avec les collectivités locales
Eddy RAULIN,	Directeur de la direction des actions interministérielles
Gérard CLAUDE,	Contrôleur de gestion
Lt colonel Robert JANNOTTA,	Cdt le groupement de gendarmerie du Cantal
Marie-Hélène BIDAUD,	Directrice des affaires sanitaires et sociales
Christian POUDEROUX,	Directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Christian SOISMIER,	Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
Dominique GOURGOT,	Directeur adjoint de la direction départementale de l'équipement

Elus et représentants des collectivités territoriales

Jacques MEZARD,	Président de la communauté d'agglomération d'Aurillac
Anne VERMEIL,	Directrice à la communauté d'agglomération d'Aurillac

Autres interlocuteurs

Bernard BOUNIOL,	Président de la chambre de commerce et d'industrie du Cantal

ARRONDISSEMENT DE MAURIAC

Laurent GANDRA-MORENO,	Sous-préfet
Nathalie MAILHES,	Secrétaire générale
Philippe VILLEMUR,	Subdivisionnaire de l'équipement de Mauriac
Jean-Marc SEMENOU,	Capitaine Cdt de la compagnie de gendarmerie de Mauriac

Elus et représentants des collectivités territoriales

Jean-Paul JONCOUX,	Adjoint au maire de Mauriac

ARRONDISSEMENT DE SAINT-FLOUR

Joël MERCIER,	Sous-préfet

Elus et représentants des collectivités territoriales

Michel SEYT,	Adjoint au maire de Saint-Flour
Jean-Pierre VIGIER,	Directeur des services de Saint-Flour

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
REGION BRETAGNE

REGION BRETAGNE ET ZONE DE DEFENSE OUEST

Bernadette MALGORN,	Préfète de zone et de région
François LUCAS,	Préfet délégué pour la sécurité et la défense
Jean-Michel DOKI-THONON,	Directeur régional adjoint, chargé du pôle de santé Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
Jean-Paul CELET,	Directeur régional de l'environnement
Laurent FAYEIN,	Directeur régional et départementale de l'équipement
Jean-Marc PICARD,	Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

DEPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE (35)

Chef-lieu de département

Préfecture

Gilles LAGARDE,	Secrétaire général
Jean-Claude GOVEN,	Directeur de la réglementation et des libertés publiques
Claire DELAHAIE,	Directrice des ressources humaines et de la logistique
Bernard MARIOTTO,	Directeur des relations des collectivités locales et de l'action territoriale
Stéphanie MORK,	Directrice de l'environnement et du développement durable
Jocelyne LE FOL,	Contrôleure de gestion, chargée de la modernisation

Services déconcentrés

Jean-Louis ROBERT,	Trésorier payeur-général
Françoise CHARDEMEUX,	Directrice adjointe Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

Elus et représentants des collectivités territoriales

Louis FEUVRIER,	Vice-président du conseil général, chargé de l'aménagement du territoire, du commerce et de l'artisanat
Jean MARCELLIER,	Maire de MAUR-EN-BRETAGNE
Jean-Michel RAYNARD,	Maire-adjoint de PLEURTUIT, au nom de l'association des maires

Autres interlocuteurs

Jean-François PIQUOT,	Porte-parole régional de l'association eau et rivières de Bretagne
Paul PEGEAUD,	Administrateur de l'association

ARRONDISSEMENT DE ST MALO

Jean Philippe SETBON,	Sous-préfet

Joseph HOBL,	Secrétaire général
Marie-Madeleine LEMARIE,	Chef du service des relations avec les collectivités
François NADEAU,	Directeur départemental des affaires maritimes
Yannick RAUDE,	Chef de la subdivision de SAINT-MALO

Elus de l'arrondissement de ST MALO

Henri-Jean LEBEAU,	Premier adjoint au maire de SAINT-MALO

ARRONDISSEMENT DE REDON

Philippe MALIZARD,	Sous-préfet
Michel LEVASSEUR,	Trésorier de Redon

Sous-préfecture

Jean-Louis GIRARD,	Chargé du développement local, des affaires économiques et de la coordination administrative interdépartementale
Christine DUCTEIL,	Contrôle de légalité
Marie-Thérèse TRUFLEY,	Contrôle de légalité

Elus de l'arrondissement de REDON

Dominique JULAUD,	Président du GIP « Pays de Redon et de Vilaine »
Joël SIELLER,	Président du Pays des Vallons de Vilaine
Vincent BOURGUET,	Premier adjoint de Redon

DEPARTEMENT DU MORBIHAN (56)

Chef-lieu de département

Préfecture

Elisabeth ALLAIRE,	Préfet
Jean-Pierre CONDEMINE,	Secrétaire général
Jean-Marc HAINIGUE,	Directeur de la réglementation et des libertés publiques
Guy BERTRAND,	Directeur des relations avec les collectivités territoriales
Jacques LEROUVREUR,	Directeur de l'aménagement du territoire et des affaires financières
Alain NICOLAS,	Directeur de l'administration générale
Dominique PERES,	Contrôleur de gestion

Services déconcentrés

Patrice BEAL,	Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales
José CAIRE,	Directeur départemental de l'équipement
Didier BRASSART,	Directeur départemental du travail et de l'emploi
Laurent DELAMARE,	Directeur départemental de la jeunesse et des sports
André MERCIER,	Inspecteur d'académie
Philippe CHARRETTON,	Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt

Elus et représentants des collectivités territoriales

Henri LE BRETON,	Président de l'association des maires, maire de BULEON

Paul PABOEUF,	Maire de QUESTEMBERT
Jean LAUNAY,	Maire de REGUINY
Norbert TROCHET,	Maire de VANNES

Autres interlocuteurs

Yves LE GOURRIEREC,	Président de la chambre d'agriculture
Thierry KERAUTRET,	Directeur

ARRONDISSEMENT DU LORIENT

André HOREL,	Sous-préfet
Alain THIVON,	Secrétaire général
Béatrice CONAN,	Chargée du contrôle de légalité

Trésorerie générale

Alain ROBINO,	Chef du service fiscalité et finances locales,
Louis DEMAY,	Receveur des finances
Claude BREHERET,	Comptable de Lorient (hôpitaux, HLM)

Elus de l'arrondissement de LORIENT

Norbert METAIRIE,	Maire de LORIENT
Paul BAUDIC,	Maire de BRECH, président du syndicat mixte du pays d'AURAY, président du syndicat mixte pour le centre de secours d'AURAY
Guigner LE HENANFF,	Maire de PLUVIGNER, président du syndicat intercommunal à vocation unique de PLUVIGNER
Jean-Michel BELZ,	Maire de QUIBERON, président du syndicat pour le centre de secours de QUIBERON

ARRONDISSEMENT DE PONTIVY

Sylvette MISSON,	Sous-préfète
Catherine NICOLAS,	Secrétaire générale

Trésorerie générale

Norbert DEMANT,	Trésorier principal de PONTIVY
Paul LE GOURRIEREC,	Trésorier de LOCMINE

Elus de l'arrondissement de PONTIVY

Jean-Pierre LE ROCH,	Maire de PONTIVY et président de la communauté de communes, vice-président du conseil régional de BRETAGNE
Michel HOUDEBINE,	Maire de NOYAL-PONTIVY, chef d'entreprise et président du pôle de compétitivité Valorial
Michel MORVANT,	Conseiller général, maire de PLOURAY et président de la communauté de communes du pays du roi Morvan

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
REGION ILE-DE-FRANCE

REGION ILE-DE-FRANCE

Bertrand LANDRIEU,	Préfet de région
Jean-François de CANCHY,	Directeur régional des affaires culturelles
Michel PELTIER,	Directeur régional des affaires sanitaires et sociales
Louis HUBERT,	Directeur régional de l'environnement
Francis ROL-TANGUY,	Directeur régional de l'équipement
René BROSSE,	Secrétaire général de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE (77)

Chef-lieu de département

Préfecture

Jacques BARTHELEMY,	Préfet
Francis VUIBERT,	Secrétaire général
Jean-Noel CHAVANNE,	Directeur de cabinet
Michel JEANJEAN,	Sous-préfet de l'arrondissement de TORCY
Romain ROYET,	Sous-préfet chargé de la politique de la ville
Catherine ACACIO,	Directrice de la citoyenneté et de la réglementation
Alain ALCARAZ,	Directeur des ressources humaines et des moyens
Françoise FAGEOL,	Directrice des relations avec les collectivités territoriales
Maurice VAILLANT,	Directeur des actions interministérielles et du développement durable
Jean-François BOURGEOIS,	Contrôleur de gestion
Laurent GUERINEAU,	Contrôleur de gestion

Services déconcentrés

Hervé DURAND,	Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
Serge LOPEZ,	Directeur départemental du travail et de l'emploi
Jean-Claude MENAULT,	Directeur départemental de la sécurité publique
Lcl Jean-Pierre MICHEL,	Commandant du groupement de gendarmerie

Elus et représentants des collectivités territoriales

Jean-Jacques HYEST,	Sénateur, représentant de l'union des maires
Vincent EBLE,	Président du conseil général
Jean-Pierre GUERIN,	Directeur de cabinet du président du conseil général
Bernard GASNOS,	Vice-président de la communauté d'agglomération MELUN-VAL-DE-SEINE
Henri MELLIER,	Directeur général des services de MELUN

Autres interlocuteurs

Régis DHONT,	Vice-président de la chambre d'agriculture
Pierre VITTE,	Vice-président de la chambre de commerce et d'industrie

ARRONDISSEMENT DE MEAUX

Bruno DELSOL,	Sous-préfet
Marie-France PERRET,	Secrétaire générale
Antoinette LAURENCE,	Receveur des finances
Bernard BOISSIERE,	Chef de district
Cdt Gilles MARTIN,	Cdt compagnie de MEAUX
Cap. Denis CASSIN,	Cdt compagnie de COULOMMIERS
Eric STRALEC,	Responsable de l'arrondissement Equipement

Elus de l'arrondissement de Meaux

Ange ANZIANI,	Maire de MEAUX
Frédéric BAUDIN-CULLIERE,	Directeur général des services
Jérôme LAVRILLEUX,	Directeur de cabinet du maire et du président de la communauté d'agglomération du pays de MEAUX

ARRONDISSEMENT DE PROVINS

Patrick PINCET,	Sous-préfet
Yann JULIEN,	Secrétaire général
Francine ZIMMERLIN,	Secrétaire générale adjointe
Jean-François DUPUY,	Chef de la circonscription de sécurité publique de Montereau-Fault-Yonne
Jean-Philippe PILLOUD,	Chef de la circonscription de sécurité publique de PROVINS
Chef d'escadron Philippe AUBRY,	Commandant de la compagnie de PROVINS
Pierre LIOGER,	Responsable de l'arrondissement Est

Elus de l'arrondissement de Provins

Joel TAILHARDAT,	DGS de la communauté de communes (canton de Montereau-Fault-Yonne)

DEPARTEMENT DE SEINE-SAINT-DENIS (93)

Chef-lieu de département

Préfecture

Jean-François CORDET,	Préfet
Louis-Michel BONTE,	Secrétaire général
Serge JACOB,	Sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu
Catherine SCHMITT,	Sous-préfète chargée de la politique de la ville
Dominique BACLE,	Directrice du service des étrangers
Roland PERROT,	Directeur des relations avec les collectivités territoriales
Jean-François JOLYS,	Directeur du développement durable et de l'aménagement
Josette RICHARD (FO),	Représentante du personnel
Daniel LAFON (CFDT),	Représentant du personnel
Alain BATUT (SAPAP),	Représentant du personnel

Services déconcentrés

Jean-François STOLL,	Trésorier payeur-général
Hubert VALADE,	Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales
Patrick BERG,	Directeur départemental de l'équipement
Daniel THOMAS,	Directeur départemental du travail et de l'emploi
Elie LE PORT,	Directeur départemental de la jeunesse et des sports
Jacques MERIC,	Directeur départemental de la sécurité publique
Alain LEVESNES et Agnès COURET,	DRIRE
Colonel Gilles PERRET,	Commandant du groupement de gendarmerie

Elus et représentants des collectivités territoriales

Roland KERREST,	Vice-président du conseil général
Elvis SAUVAGE,	DGS adjointe

Autres interlocuteurs

Guy COSTE,	Vice-président de la chambre de commerce et d'industrie
Christophe MERCADIER,	Directeur

ARRONDISSEMENT DU RAINCY

François DUMUIS,	Sous-préfet
François PRAVER,	Secrétaire général
M. PEREZ,	Chef du 3ième district (entretien téléphonique)
Pierre-François CLERC,	Responsable de l'arrondissement

Elus de l'arrondissement du RAINCY

Gérard GAUDRON,	Maire d'Aulnay-sous-Bois

ARRONDISSEMENT DE SAINT-DENIS

Joëlle LE MOUEL,	Sous-préfète
Marie-Josiane BARTOLI,	Secrétaire générale
Omar DARANI,	Chef du bureau des actions interministérielles
Pascale DUBOIS,	Chef de district de sécurité publique
Séverine BOURGEOIS,	Responsable de l'arrondissement

Elus de l'arrondissement de SAINT-DENIS

Didier PAILLARD,	Maire de Saint-Denis
Luc BOUVET,	Directeur général
Patrick BRAOUEZEC,	Député, président de la communauté d'agglomération de Plaine Commune

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON

REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON ET DEPARTEMENT DE L'HERAULT (34)

Michel THENAULT,	Préfet de région
Jean-Pierre RIGAUD,	Directeur régional des affaires sanitaires et sociales
Sandrine GODFROID,	Directrice régionale de l'environnement
Alain SALESI,	Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

Chef-lieu de département

Préfecture

Michel VACHEYROUX,	Directeur de la réglementation et des libertés publiques
Nicole FALCOU,	Adjointe au directeur des ressources humaines et des moyens
Robert CASTELLON,	Directeur des relations des collectivités locales
Paul CHALIER,	Directeur des actions interministérielles
Catherine DHENIN,	Contrôleur de gestion

Services déconcentrés

Claude REISMAN,	Trésorier payeur-général
Jean-Paul AUBRUN,	Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales

Elus et représentants des collectivités territoriales

Jacques RIGAUD,	Maire de la commune de Ganges
Remy PAILLES,	Maire de Joncels
Raymond FARON,	Maire de Boujans-sur-Libron

Autres interlocuteurs

Claude LOPEZ,	Président de la chambre des métiers
Bernard SANCHEZ,	Secrétaire général de la chambre des métiers
Didier BREMARD,	Vice-président de l'association FACE Hérault
Florence CLARGE,	Directrice de l'association FACE Hérault (membre de la Fondation Agir Contre l'Exclusion)
Bernard MOURGUES,	Président départemental de l'association environnementale CLAPELR
Claude LOUIS,	Président régional de l'association

ARRONDISSEMENT DE BEZIERS

Bernard HUCHET,	Sous-préfet
Jean-Noël DIJOL,	Secrétaire général
Christine CASTELVI,	Chef de bureau
Henri et Ginette ANDREU,	Chefs de bureau
Françoise LAISSAC,	Chef de section
Guylaine BERGER-BAILLET,	Chef de section

Nadine ROZES,	Chef de section
Gérard BOUNIOL,	Receveur des finances

Elus

Raymond COUDERC,	Maire de Béziers, président de la communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée
Gilles d'ETTORE,	Maire d'Agde, président de la communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée
Antoine MARTINEZ,	Maire de Bédarieux, conseiller général
Francis CROS,	Maire de La-Salvetat-sur-Agout, conseiller général
Jean-Pierre GALAND,	Directeur des services de la ville de Béziers
Daniel GALY,	Président de la chambre de commerce et d'industrie de Béziers

ARRONDISSEMENT DE LODEVE

Cécile AVEZARD,	Sous-préfet
Monique WARISSE,	Secrétaire général
Pierrette OUAHAB,	Chef du bureau des collectivités
Marie-Christine BOUSQUET,	Conseillère générale
Jean TRINQUIER,	Président de la communauté de communes Lodèvois-Larzac
Bernard SOTO,	Président de la communauté de communes du Clermontais
Louis VILLARET,	Conseiller général du canton de Gignac, président de la communauté de communes Vallée de l'Hérault
Frédéric ROIG,	Conseiller général du canton de Caylar
Alain CAZORLA,	Conseiller général du canton de Clermont l'Hérault
Gérard DELFAU,	Sénateur, maire de Saint-André de Sangonis
Robert DELCOU,	Député, maire de Lodève

DEPARTEMENT DE LA LOZERE (48)

Chef-lieu de département

Préfecture

Paul MOURIER,	Préfet
Jean-Michel JUMEZ,	Secrétaire général
Bernard MUSSO,	Directeur des services du cabinet
Gérard GIROTTE,	Directeur des libertés publiques et des collectivités locales
Emmanuel MOULARD,	Directeur des actions interministérielles
Evelyne BOUKERA,	Contrôleur de gestion

Services déconcentrés

Anne MARONSIMONET,	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
Christiane NICOLAS-SZKLAREK,	Directrice départementale du travail et de l'emploi
Serge PRINCE,	Directeur départemental de la jeunesse et des sports
Christian BOVINIER,	Inspecteur d'académie
Bruno LHUISSIER,	Directeur départemental de l'équipement
Jean-Pierre LILAS,	Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt

Elus et autres interlocuteurs

Jacques BLANC,	Ancien ministre, sénateur, président de l'association des maires
André MIRMAN,	Président de la chambre de l'agriculture

ARRONDISSEMENT DE FLORAC

Hugues FUZERE,	Sous-préfet
Réjane PINTARD,	Secrétaire générale
Annie CAPONI,	Chargée du contrôle de légalité
Alain COMBES,	Trésorier

Elus de l'arrondissement de FLORAC

Michel VIEILLEDENT,	Maire d'ISPAGNAC
Paul PASCUAL,	Président de la communauté de communes TARNON-MINETTE, maire de SAINT-LAURENT DE TREVES
Alain ARGILIER,	Conseiller général du canton de FLORAC
Gérard ROUVIERE,	Président de la communauté de communes du pays de FLORAC et du HAUT-TARN
Daniel VELAY,	Maire de FLORAC

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
REGION LORRAINE

REGION LORRAINE ET DEPARTEMENT DE MOSELLE

Bernard HAGELSTEEN,	Préfet de région
Daniel FERREY,	Préfet délégué pour la sécurité et la défense
Bernard GONZALEZ,	Secrétaire général de la préfecture de la Moselle
Philippe-Xavier PIMOR,	Secrétaire général pour les affaires régionales
Michel BERNARD,	Sous-préfet de Metz-Campagne
Annick RICHARD,	Sous-préfète chargée de mission pour la politique de la ville
Paul MICHELET,	Directeur régional de l'environnement
Jérôme GOELLNER,	Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
Pierrette GRANEMANGE,	Directrice régionale adjointe des affaires sanitaires et sociales
Anouchka CHABEAU,	Directrice départementale adjointe des affaires sanitaires et sociales 57
Jean-Marc LALLEMENT ,	Fondé de pouvoir, trésorerie générale de région
Claude LIEGEON,	Trésorerie générale de région
Jaques GOURY,	Directeur des actions interministérielles
Alain ROGER,	Directeur des relations avec les collectivités locales
Denis CLESSIENNE,	Directeur de la réglementation
Monique HAMAN,	Directrice de l'administration générale
Lydie LEONI,	Directrice de l'administration générale
Didier LUDMAN,	Chef de service départemental des systèmes d'information et de communication
Antoinette AIUDIA,	Contrôleure de gestion

Elus et représentants des collectivités territoriales

Charles STIRNWEISS,	Maire de Forbach, président de l'association départementale des maires
François LAVERGNE,	Maire de Créhange, vice-président du Conseil général
Robert ALLMANG,	Maire de Grosbliedderstroff
Jean-Michel MEREL,	Maire de Ley, président des maires ruraux de Moselle
Robert WERBERT,	Maire de Longeville-les-Saint-Avold
Paul FELLINGER,	Maire de Schoeneck

Autres interlocuteurs

Pierre SPATCHER,	Président de l'union départementale Consommation, Logement et cadre de vie (CLCV)
René PINT,	CLCV
Isabelle KAUCIC,	Directrice de l'association d'information et d'entraide mosellane (AIEM)

ARRONDISSEMENT DE FORBACH

Guy TARDIEU,	Sous-préfet

ARRONDISSEMENT DE THIONVILLE

François MARZORATI,	Sous-préfet
Michel ESTERLINGOT,	Secrétaire général de la sous-préfecture
Guy WERTH,	Chef du bureau des affaires décentralisées
Bernard SIMOENS,	Receveur des finances

Elus et représentants des collectivités territoriales

Jean-Marie DEMANGE,	Député-maire de Thionville et président de la communauté d'agglomération Portes de France Thionville
Michel PARADEIS,	Président de la communauté d'agglomération du val de Fensch
Christian FELICI,	Maire d'Audun Le Tiche
Jean-Marie MIZZON,	Maire de Basse-Ham
Guy SOULET,	Maire d'Elsange

ARRONDISSEMENT DE BOULAY

Jean-Pierre MARTIN,	Sous-préfet de BOULAY
Bernard JUNG,	Secrétaire général de la sous-préfecture
Martine RICHTER,	Secrétaire administrative, chargée du contrôle de légalité
Marc PARENT,	Trésorier de SAINT-AVOLD

Elus et représentants des collectivités territoriales

André BOLHL,	Maire de CREUTZWALD, président de la communauté de commune, ancien sénateur
Alphonse BASTIAN,	Maire d'EBLANGE
Rémy SCHAEFFER,	Maire de Falck ; président de la communauté de commune de la HOURE
Gérard FISCHER,	Maire de VELVING, président du syndicat touristique de l'ardt de BOULAY
Jean-Paul DOR,	Maire de COLMEN, vice président de la communauté de commune
Pierrette BOUR,	Maire d'ADELANGE

Autres interlocuteurs

Toni BARBIAN,	Directrice de la mission locale de SAINT-AVOLD

DEPARTEMENT DE MEURTHE-ET-MOSELLE

Claude BALAND,	Préfet de Meurthe-et-Moselle
Marc BURG,	Secrétaire général de Meurthe-et-Moselle
Arnaud KURZENNE,	Directeur de Cabinet
Eric MAIRE,,	Sous-préfet de Lunéville
Hugues CORBEAU,	Directeur départemental de l'équipement
Philippe PETITJEAN,	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt

Pascal PELINSKI,	Chef du groupe de subdivisions de Meurthe et Moselle de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Lorraine
Bernard FUSS,	Directeur régional et départemental adjoint jeunesse et sports
Jean-Luc STRUGAREK,	Inspecteur académique adjoint
Dominique MEYER,	Directeur départemental de l'agence nationale de l'emploi
Mohand HAZZI,	Directeur de la réglementation et des libertés publiques
Francis GIROUX,	Directeur du développement durable et des politiques interministérielles
Jacques SABLAYROLLES,	Directeur des relations avec les collectivités locales
Christine BITTEL,	Directrice des ressources humaine et des moyens
Dominique MICHEL,	Contrôleure de gestion
Christiane PERNET,	Directrice départementale des affaires sanitaires et sociales
Marie VIGIER,	Directrice départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Elus et représentants des collectivités territoriales

Geneviève JANOVEC,	Présidente de l'association départementale des maires
Henri BEGORRE,	Maire de Maxeville, vice-président de la communauté urbaine du grand Nancy
Jacques MARTEAU,	Maire de Haucourt Moulaine

Autres interlocuteurs :

Michel GROJEAN,	Président de la chambre d'agriculture
Sophie LEHE,	Membre du bureau de la chambre d'agriculture

ARRONDISSEMENT DE BRIEY

Michel RONSSIN,	Sous-préfet
Jean-Marie CITERLE,	Secrétaire général de la sous-préfecture
Annie LAVAUX,	Chef du bureau de la réglementation
Eléna BRIZON,	Chef du bureau des collectivités locales
Cédric LEBOSSE,	Adjoint au chef de projet « contrat de site de Longwy »
Philippe WINTZER,	Chargé de mission auprès du trésorier payeur général, en poste à Briey
Yves BIGOT,	Trésorier de Longwy

Elus et représentants des collectivités territoriales

Jean-Paul DURIEUX,	Ancien parlementaire, maire de Longwy, président de la communauté de communes de l'agglomération de Longwy
Marc COLLIN,	Maire d'Audun-le-Roman, président de la communauté de communes du pays Audunois
Guy VATTIER,	Maire de Briey, président de la communauté de communes du pays de Briey
Christian ECKERT,	Vice-président du conseil régional de Lorraine, chargé des affaires « après mine »
Jean-Marc FOURNEL,	Président de l'agence d'urbanisme de Lorraine Nord (AGAPE)

André CORZANI,	Président de l'association préfigurant le pays de Briey
Julien GOTTINI,	Président du conseil de développement du pays de Briey

ARRONDISSEMENT DE TOUL

Philippe GAZAGNES,	Sous-préfet
Jean-Louis BIOU,	Secrétaire général de la sous-préfecture
Sylvie ZANDER,	Chargée du contrôle de légalité

Elus et représentants des collectivités territoriales

Jean-Louis COSSIN,	Maire de Thiaucourt-Régniéville
Daniel CERRUTI,	Maire de Pagney-derrière Barine
Olivier JACQUIN,	Président de la communauté de communes des trois Vallées

Autres interlocuteurs

Fatiha MELLONI,	Chef de projet du contrat de ville de l'agglomération touloise
Michèle PILLOT-HULIN,	Coordonnatrice du conseil général pour le Sud-Ouest de la Meurthe-et-Moselle
Denise GUINAY,	Responsable du territoire d'action médico-sociale SO 54 au Conseil général

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
REGION NORD-PAS-DE-CALAIS

REGION NORD-PAS-DE-CALAIS ET DEPARTEMENT DU NORD

Jean ARIBAUD,	Préfet de région
Roger MARION,	Préfet délégué pour la sécurité et la défense
Jean-Claude SAFFACHE,	Trésorier payeur-général de région
Yann JOUNOT,	Secrétaire général du Nord
Yves DURUFLE,	Secrétaire général pour les affaires régionales
Jean-Yves LE MERRER,	Directeur de cabinet du préfet de région
Aude MUSCATELLI,	Sous-préfète chargée de la politique de la ville
Jean-Louis HELARY,	Directeur régional et départemental de l'équipement
Evelyne CUENET,	Secrétaire générale de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales
Sylvie CARDINAL,	Directrice adjointe de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales
Michel PASCAL,	Directeur régional de l'environnement et directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
Philippe FAUCOMBRE,	Directeur régional délégué du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
Jean-Claude LANDAES,	Directeur adjoint du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
Jean-Marie BONNET,	Directeur adjoint de la direction départementale de la jeunesse et des sports
Alain PHILIPPON,	Directeur du SIRACED-PC
Michel PLASSON,	Directeur de la réglementation et des libertés publiques
Eliane PHILIPPON,	Directrice des relations avec les collectivités locales
Damien VIEILLARD,	Directeur des personnels, des moyens et de l'action sociale
Zaïd AMMAR-KHODJA,	Directeur des services des télécommunications et des systèmes d'information,
Patricia MOYSSON,	Directrice du pôle immobilier
Maïta de BETTIGNIES,	Directrice des services administratifs du SGAR

<u>Elus et représentants des collectivités territoriales</u>

Bernard DEROSIER,	Président du conseil général du Nord
Michel LAVENSEAU,	Directeur général des services du département
Patrick MASCLET,	Président de l'association des maires du Nord, maire d'Arleux et conseiller général

ARRONDISSEMENT DE VALENCIENNES

Vincent BOUVIER,	Sous-préfet
Alain THIVON,	Secrétaire général de sous-préfecture
Pierre LELEU,	Ingénieur d'arrondissement DDE
Philippe GOUEVENNEC,	Commissaire divisionnaire, Cdt le district de Valenciennes

Elus et représentants des collectivités territoriales

Philippe DESSENIES,	Maire-adjoint de Valenciennes

Autres interlocuteurs

Jean-Luc HUMBERT,	Directeur général des services de la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole
Yves LOUZE,	Directeur général de la chambre de commerce et d'industrie du Valenciennois

ARRONDISSEMENT DE CAMBRAI

Marie-Françoise LECAILLON,	Sous-préfète de Cambrai
Jocelyne HENNEQUIN,	Secrétaire générale de la sous-préfecture
Pierre VANBELLE,	Chef d'arrondissement DDE de Cambrai
Marianne PORQUET,	Commissaire principal, Cdt la circonscription de police nationale de Cambrai

Elus et représentants des collectivités territoriales

Jacques LEGENDRE,	Ancien ministre, sénateur
François-Xavier VILLAIN,	Député-maire de Cambrai
Ghislaine WILLAEYS,	Directrice générale des services de la communauté d'agglomération de Cambrai

Autres interlocuteurs

Jean BEGUIN,	Président de la chambre de commerce de Cambrai

DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

Denis PRIEUR,	Préfet du Pas-de-Calais
Patrick MILLE,	Secrétaire général du Pas-de-Calais
Michel LE CLAINCHE,	Trésorier-payeur général
Marc TOCHON,	Sous-préfet, chargé de mission économique
Florence NIKOLIC,	Sous-préfète, chargée de la politique de la ville
Jean-Pierre DEFRESNE,	Directeur départemental de l'équipement
Eric SUISSE de SAINTE CLAIRE,	Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
Serge SZARZYNSKI,	Directeur départemental de la jeunesse et des sports
Jean-Luc DESMET,	Directeur de l'action sanitaire et sociale

Claude GARNIER-DOLE,	Directrice adjointe du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
Pierre CAUDRELIER,	Lieutenant-colonel, Cdt le groupement de gendarmerie du Pas-de-Calais
Violette BRAY,	Directrice du personnel et des moyens
Marc LACHERÉ,	Directeur des actions interministérielles
Benoît READY,	Contrôleur de gestion
Eric WISPELAERE,	Directeur de la réglementation

Elus et représentants des collectivités territoriales

Joël DUQUENOY,	Maire d'Arques, président le l'association des maires du Pas-de-Calais
Eric DELZANT,	Directeur des services du département

Autres interlocuteurs

Roland PIGE,	Président de la chambre de commerce et d'industrie d'Arras
Jean-Marie ROHART,	Président de la chambre d'agriculture du Pas de Calais
Philippe MUYS,	Directeur général des services de la chambre d'agriculture

ARRONDISSEMENT DE LENS

Roger REUTER,	Sous-préfet
Jean-Jacques DHOMBRY,	Secrétaire général de la sous-préfecture
Lionel FRAILLON,	Ingénieur d'arrondissement DDE de Béthune-Lens
Benoit DESFERET,	Commissaire central de la circonscription de sécurité publique de Bethune-Lens

Elus et représentants des collectivités territoriales

Guy DELCOURT,	Maire de Lens

ARRONDISSEMENT DE MONTREUIL SUR MER

Martine CLAVEL,	Sous-préfète
Françoise LORTHIOS,	Secrétaire générale de la sous-préfecture
Eugène BERLAN,	Ingénieur d'arrondissement DDE de Boulogne sur mer
Joël LEROY,	Chef de subdivision aménagement et développement local de Montreuil
Laurent GLADIEUX,	Capitaine Cdt la compagnie de gendarmerie de Montreuil

Elus et représentants des collectivités territoriales

Bernard PION,	Maire de Montreuil, conseiller général

ANNEXE 3 : LA CARTE ADMINISTRATIVE DES ARRONDISSEMENTS
(AU 1ER JANVIER 2004)

REGIONS	DEPARTEMENTS	ARRONDISSEMENTS	CANTONS	COMMUNES	EPCI
ALSACE	**2**	**13**	**75**	**903**	**77**
AQUITAINE	**5**	**18**	**235**	**2 296**	**176**
AUVERGNE	**4**	**14**	**158**	**1 310**	**101**
BOURGOGNE	**4**	**15**	**174**	**2 046**	**123**
BRETAGNE	**4**	**15**	**201**	**1 268**	**115**
CENTRE	**6**	**20**	**198**	**1 842**	**114**
CHAMPAGNE-ARDENNE	**4**	**15**	**146**	**1 947**	**111**
CORSE	**2**	**5**	**52**	**360**	**15**
FRANCHE-COMTE	**4**	**9**	**116**	**1 786**	**98**
ÎLE-DE-FRANCE	**8**	**25**	**317**	**1 281**	**79**
LANGUEDOC-ROUSSILLON	**5**	**14**	**186**	**1 545**	**124**
LIMOUSIN	**3**	**8**	**106**	**747**	**65**
LORRAINE	**4**	**19**	**157**	**2 339**	**127**
MIDI-PYRENEES	**8**	**22**	**293**	**3 020**	**196**
NORD-PAS-DE-CALAIS	**2**	**13**	**156**	**1 546**	**98**
BASSE-NORMANDIE	**3**	**11**	**141**	**1 812**	**128**
HAUTE-NORMANDIE	**2**	**6**	**112**	**1 420**	**75**
PAYS DE LA LOIRE	**5**	**17**	**203**	**1 502**	**138**
PICARDIE	**3**	**13**	**129**	**2 292**	**83**
POITOU-CHARENTES	**4**	**14**	**157**	**1 464**	**99**
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	**6**	**18**	**232**	**963**	**85**
RHONE-ALPES	**8**	**25**	**335**	**2 879**	**219**
ENSEMBLE PROVINCE	**88**	**304**	**3 562**	**35 287**	**2 367**
FRANCE METROPOLITAINE	96	329	3 879	36 568	2 446
REGIONS OUTRE-MER	**4**	**13**	**156**	**114**	**15**
FRANCE ENTIERE	100	342	4 035	36 682	2 461
SOURCE : INSEE.					

ANNEXE 4 : REPRESENTATIVITE DE L'ECHANTILLON DES SOUS-PREFECTURES D'ARRONDISSEMENT VISITEESPAR RAPPORT A LA POPULATION DES SPA

	Classt poste	Population		Superficie	Densité	Nombre de communes	Effectifs SP en ETP**
		Pop 99	Evol 90-99*				
Florac	5	12 524	++	1 687	6	50	11,0
Ambert	5	28 014	-	1 188	24	55	11,7
Mauriac	5	28 649	--	1 278	22	55	10,0
Saint-Flour	5	40 013	--	2 511	16	109	15,0
Lodève	5	49 126	++	1 211	41	72	19,5
Issoire	4	57 549	-	1 820	32	116	16,8
Toul	4	64 841	+	1 143	57	112	18,0
Boulay-Moselle	4	74 628	=	722	103	96	15,8
Redon	4	81 106	++	1 335	61	53	21,0
Montreuil-sur-Mer	3	99 288	+	1 160	86	140	23,0
Riom	3	109 659	=	2 300	48	137	21,5
Provins	3	112 020	++	1 651	69	125	29,0
Pontivy	3	114 237	=	2 399	48	78	21,0
St-Malo	2	141 115	+	958	147	63	28,0
Briey	2	157 050	-	1 143	137	130	33,0
Cambrai	2	158 845	-	902	176	116	35,0
St-Denis	2	347 250	-	47	7 326	9	32,8
Thionville (est et ouest)	1	246 586	+	942	262	105	44,1
Béziers	1	255 669	++	2 987	86	152	58,1
Lorient	1	281 621	+	1 489	189	60	52,0
Lens	1	326 719	-	278	1 174	39	47,0
Valenciennes	1	348 994	=	635	550	82	59,0
Le Raincy	1	506 374	+	123	4 116	16	110,5
Meaux (+ Torcy)	1	601 948	+++	1 702	354	189	95,0

Classe	Nombre de SPA	Part dans le total des SPA	Part des SPA visitées sur le total des SPA de la classe	ETP moyen par SPA***
5	65	27%	8%	12,7
4	53	22%	8%	16,7
3	61	25%	7%	24,0
2	23	10%	17%	34,8
1	38	16%	18%	57,7

	Classt poste	Population		Superficie	Densité	Nombre de communes	Effectifs préf en ETP**
		Pop 99	Evol 90-99*				
Mende	5	60 985	=	3 479	17	135	124,0
Aurillac	5	82 116	-	1 937	42	96	137,0
Vannes	2	248 015	++	2 935	85	123	288,0
Metz	1	123 776	+	42	2 951	1	467,8
Arras	1	300 785	=	2 519	119	397	480,2
Melun	1	334 950	++	1 336	251	113	480,0
Clermont-Ferrand	1	352 752	+	1 796	196	119	306,1
Nancy	1	415 106	=	1 509	275	188	316,5
Bobigny	1	529 237	+	66	8 046	15	689,9
Rennes	1	569 932	+++	3 483	164	179	344,0
Montpellier	1	591 646	+++	1 904	311	119	384,4
Lille	1	1 182 026	+	879	1 344	125	822,0

* Evolution démographique entre 1990 et 1999 : croissance supérieure à 10% (+++), de 5 à 10% (++) de 1 à 5 % (+) ; stabilité (de - 1 à + 1%) ; réduction de 1 à 5% (-), de 5 à 10% (--), excédant 10% (---).

** Effectifs au 31/12/05 en équivalent temps plein

*** Estimation mars 2005 à partir de la réponse de 87 départements - source DMAT

	Population hors Paris		Superficie	Densité	Nombre de communes	ETP moyen par SPA***
	Pop 99	Evol 90-99*				
Moyenne tous arrondissements France métropolitaine	172 000	+	1 653	104	107	25,7

ANNEXE 5 : POIDS DES SOUS-PREFECTURES D'ARRONDISSEMENT VISITEES PAR RAPPORT AUX PREFECTURES CONCERNEES

	Classt SPA ou SG	Effectifs en ETP au 31/12/05		Budget de fonctionnement 2005		Activité titres 2005				Nombre de communes SPA *ou préfecture*	Part / total Préfecture	Activité contrôle budgétaire et de légalité 2005			
		Effectifs en SPA *ou en préfecture*	Part / total préfecture	Crédits CdR SPA *ou total*	Part / total préfecture	Nb CNI passeports	Part / total préfecture	Nb cartes grises	Part / total préfecture			Nb actes budgétaires reçus	Part / total préfecture	Autres actes reçus (CDL)	Part / total préfecture
Cantal	*5*	*137,4*	*100%*	*1 087 775*	*100%*	*12 489*	*100%*	*29 737*	*100%*	*260*	*100%*	*7 690*	*100%*	*33 690*	*100%*
Mauriac	5	10,3	7%	*62 570*	6%	1 998	16%	2 814	9%	55	21%	2 310	30%	4 168	12%
Saint-Flour	5	14,5	11%	*88 849*	8%	2 814	23%	6 124	21%	109	42%	2 990	39%	8 817	26%
Hérault	*1*	*384,4*	*100%*	*3 087 387*	*100%*	*143 443*	*100%*	*206 089*	*100%*	*343*	*100%*	*4 739*	*100%*	*58 294*	*100%*
Béziers	1	58,1	15%	339 993	11%	36 017	25%	63 369	31%	152	44%	2 283	48%	19 012	33%
Lodève	5	19,5	5%	127 265	4%	7 034	5%	8 997	4%	72	21%	855	18%	5 235	9%
Ille-et-Vilaine	*1*	*344,3*	*100%*	*2 889 635*	*100%*	*109 346*	*100%*	*191 127*	*100%*	*352*	*100%*	*7 053*	*100%*	*121 993*	*100%*
Saint-Malo	2	28,4	8%	184 363	6%	17 447	16%	25 594	13%	63	18%	1 378	20%	26 789	22%
Redon	4	21,1	6%	135 448	5%	10 429	10%	15 797	8%	53	15%	963	14%	18 642	15%
Lozère	*5*	*123,9*	*100%*	*520 479*	*100%*	*7 578*	*100%*	*16 274*	*100%*	*186*	*100%*	*2 257*	*100%*	*3 398*	*100%*
Florac	5	11,0	9%	68 616	13%	1 319	17%	0	0%	50	27%	693	31%	1 192	35%
Meurthe-et-Moselle	*1*	*316,5*	*100%*	*2 860 136*	*100%*	*83 025*	*100%*	*141 364*	*100%*	*594*	*100%*	*5 434*	*100%*	*123 938*	*100%*
Briey	2	33,0	10%	285 740	10%	17 223	21%	35 504	25%	130	22%	1 375	25%	15 338	12%
Toul	4	18,0	6%	141 024	5%	7 788	9%	15 530	11%	112	19%	1 169	22%	10 220	8%
Morbihan	*2*	*288,0*	*100%*	*1 913 819*	*100%*	*77 896*	*100%*	*131 443*	*100%*	*261*	*100%*	*6 334*	*100%*	*111 723*	*100%*
Lorient	1	52,0	18%	281 903	15%	35 062	45%	44 023	33%	60	23%	1 183	19%	24 458	22%
Pontivy	3	21,0	7%	182 578	10%	11 239	14%	14 745	11%	78	30%	2 219	35%	20 772	19%
Moselle	*1*	*467,8*	*100%*	*4 426 821*	*100%*	*125 530*	*100%*	*206 393*	*100%*	*730*	*100%*	*7 580*	*100%*	*97 151*	*100%*
Thionville (est et ouest)	1	44,1	9%	249 952	6%	32 453	26%	51 112	25%	105	14%	1 660	22%	18 590	19%
Boulay-Moselle	4	15,8	3%	76 398	2%	8 300	7%	0	0%	96	13%	680	9%	9 521	10%
Nord	*1*	*822,0*	*100%*	*6 860 404*	*100%*	*296 847*	*100%*	*451 532*	*100%*	*651*	*100%*	*6 245*	*100%*	*132 567*	*100%*
Valenciennes	1	59,0	7%	308 505	4%	36 345	12%	60 534	13%	82	13%	916	15%	10 336	8%
Cambrai	2	35,0	4%	195 065	3%	15 591	5%	27 991	6%	116	18%	1 051	17%	5 690	4%
Pas-de-Calais	*1*	*511*	*100%*	*3 865 561*	*100%*	*143 993*	*100%*	*258 266*	*100%*	*894*	*100%*	*10 537*	*100%*	*122 920*	*100%*
Lens	1	47	9%	278 333	7%	31 243	22%	58 309	23%	39	4%	834	8%	28 236	23%
Montreuil-sur-Mer	3	23	5%	126 116	3%	9 689	7%	18 636	7%	140	16%	1 351	13%	10 407	8%
Puy-de-Dome	*1*	*306,0*	*100%*	*2 415 931*	*100%*	*66 183*	*100%*	*127 786*	*100%*	*470*	*100%*	*6 526*	*100%*	*87 665*	*100%*
Riom	3	21,5	7%	95 453	4%	8 148	12%	21 060	16%	137	29%	1 581	24%	20 326	23%
Issoire	4	16,8	5%	87 976	4%	4 175	6%	13 942	11%	116	25%	1 336	20%	12 700	14%
Ambert	5	11,7	4%	54 921	2%	1 798	3%	4 751	4%	55	12%	708	11%	7 152	8%
Seine-et-Marne	*1*	*480,2*	*100%*	*4 144 603*	*100%*	*185 822*	*100%*	*242 149*	*100%*	*514*	*100%*	*9 336*	*100%*	*76 429*	*100%*
Meaux (+ Torcy)	1	95,3	20%	676 349	16%	84 596	46%	102 766	42%	189	37%	5 397	58%	16 655	22%
Provins	3	28,5	6%	174 957	4%	14 614	8%	19 939	8%	125	24%	1 355	15%	10 192	13%
Seine-St-Denis	*1*	*689,9*	*100%*	*5 945 242*	*100%*	*216 839*	*100%*	*231 086*	*100%*	*40*	*100%*	*649*	*100%*	*72 992*	*100%*
Le Raincy	1	110,5	16%	704 050	12%	82 254	38%	71 250	31%	16	40%	218	34%	27 894	38%
Saint-Denis	2	32,8	5%	359 249	6%		0%		0%	9	23%	183	28%	25 393	35%
Total données SPA		**827,9**	**17%**	**5 285 671**	**13%**	**477 576**	**33%**	**682 787**	**31%**	**2 159**	**41%**	**34 688**	**47%**	**357 735**	**34%**
A rapporter à total préfecture		*4 871,4*		*40 017 793*		*1 468 991*		*2 233 246*		*5 295*		*74 380*		*1 042 760*	

ANNEXE 6 : REPARTITION PAR DOMAINE D'ACTIVITES DU TEMPS DE TRAVAIL DES SOUS-PREFETS D'ARRONDISSEMENTS RENCONTRES

sous préfecture / % temps occupé par domaine d'activité	classe poste	cohésion sociale	sécurité publique	sécurité civile	environ aménage. Dévelop durable	contrôle légalité et conseil	représen-tation	autre *	articula -tion avec nv départ.	managem . interne	missions départe-mentales	total		*exemples autres activités
Le Raincy	1	50	13	0,5	8,5	0	16	0	9	3	0	100		
Meaux (+ Torcy)	1	9	19	9	9	11	17	3	12	11	0	100		*elect° réglem*
Béziers	1	10	10	2,5	20	7,5	10	15	5	10	10	100		*interv diverses*
Thionville	1	8	8	1	21	13,5	25	5	3	15,5	0	100		*international*
Lorient	1	5	6	1	22	0	21	0	11	26	8	100		
Valenciennes	1	18	5		22	12	9	5	14	7	8	100		
Lens	1	12	9	3	25	16,5	10,5	0	10	10	4	100		
écart	1	*5 à 50*	*5 à 18*	*0,5 à 9*	*9 à 25*	*7 à 16*	*9 à 25*	*3 à 15*	*3 à 14*	*3 à 26*	*4 à 10*			
moyenne		**16**	**10**	**2**	**18**	**9**	**16**	**4**	**9**	**12**	**4**			
Saint-Denis	2	45	15	0	5	7,5	10	0	7,5	10	0	100		
Cambrai	2	10,5	3	0	26,5	10,5	16	0	8,5	25	0	100		
Saint-Malo	2	21	9,5	6	31	4	11	0	5,5	7	5	100		
Briey	2	16	2	1	35	6	20	0	16	2	2	100		
écart	2	*10 à 45*	*2 à 15*	*0 à 6*	*5 à 35*	*4 à 10*	*10 à 20*	*0*	*5 à 16*	*2 à 25*	*0 à 5*			
moyenne	**2**	**23**	**7**	**2**	**24**	**7**	**14**	**0**	**9**	**11**	**2**			
Riom	3	11	10	2	22	7	17	0	8	21	2	100		
Montreuil-sur-Mer	3	19	7	3	22	7	22	0	13	4	3	100		
Provins	3	5	12	5	23	15	10	9	15	5	1	100		*enq judiciaire*
Pontivy	3	6	2	2	25	25	25	0	3	12	0	100		
écart	3	*5 à 19*	*2 à 12*	*2 à 5*	*22 à 25*	*7 à 25*	*10 à 25*	*0 à 9*	*3 à 15*	*4 à 21*	*0 à 3*			
moyenne	**3**	**10**	**8**	**3**	**23**	**14**	**19**	**2**	**10**	**11**	**2**			
Issoire	4	6	9	3	16	9	22	0	13	15	7	100		
Boulay-Moselle	4	25	0	0	17	10	18	0	20	10	0	100		
Toul	4	10	15	10	20		15	0	5	5	20	100		
Redon	4	19	2	6	36	7	10	0	11	9	0	100		
écart	4	*6 à 25*	*2 à 15*	*3 à 10*	*16 à 36*	*7 à 10*	*10 à 22*	*0*	*5 à 20*	*5 à 15*	*0 à 20*			
moyenne	**4**	**15**	**7**	**5**	**22**	**7**	**16**	**0**	**12**	**10**	**7**			
Mauriac	5	4	2	2	11	8	31	1	9	27	5	100		*naturalisation*
Ambert	5	5	8	2	15	8	22	8	12	14	6	100		
Saint-Flour	5	13	0	3,5	16	13	24	7	8	12	3,5	100		*interv diverses*
Florac	5	2	10	19	21	2	10	10	17	9	0	100		
Lodève	5	15	2	1	27	5	13	5	10	3	19	100		
écart	5	*2 à 15*	*0 à 10*	*1 à 19*	*11 à 27*	*2 à 13*	*10 à 31*	*5 à 10*	*9 à 17*	*3 à 27*	*0 à 19*			
moyenne	**5**	**8**	**4**	**6**	**18**	**7**	**20**	**6**	**11**	**13**	**7**			
moyenne échantillon		**14**	**7**	**3**	**21**	**9**	**17**	**2**	**10**	**11**	**4**			

observations méthodologique : répartition retraitée en excluant les temps de formation et de congé, en ventilant les temps de déplacement et de coordination des services dans les domaines concernés et les visites protocolaires dans la représentation, (dossiers ponctuels intégrés aux grands domaines d'activité) et en tenant compte des observations orales recueillies auprés des SPA concernés

ANNEXE 7.1 PLACE DES SOUS PREFETS DANS LE PILOTAGE D'ACTIONS DES PASED

	nombre d'actions pilotées ou co pilotées par SPA / total								domaines des actions pilotées ou co-pilotées par des SPA						
département	nombre actions PASED	dont pilotées par SPA	lequel	dont co-pilotée par SPA	lequel	total actions pilotées ou copilotées sp	% sur nb d'actions pilotées	dont act° dépassant arrondiss	dévelop éco / local	dévelop durable	cohésion sociale	services publics	sécurité	inter commu nalité	autre
ain	15	1	1			1	7%	1	1						
allier	17					0	0%								
alpes mariti	16					0									
htes alpes	16	1	1			1	6%								
ardèche	37			1	tous	1	3%	1				1			
ardennes	53	1	1	4	tous	4	8%		2	1		2			
ariège	13					0	0%								
aube	32			2	tous / 1	2	6%	1				2			
aude	15					0	0%								
aveyron	13			2	tous/ 1	2	15%	1				2			
belfort	15					0	0%								
calvados	16			1	tous	1	6%						1		
cantal	49	1	tous			1	2%		1						
chare marit	18	1	1	1	1	2	11%	1				2			
cher	17					0	0%								
corrèze	15			1	1	1	7%	1				1			
côte d'or	9					0	0%								
côtes d'armor	15	1	1	1	1	2	13%	1	1			1			
doubs	15					0	0%								
essonne	15	1	1			1	7%		1						
eure	20	1	tous			1	5%						1		
eure loir	18			18	tous	18	100%								
finistère	18	2	tous/1			2	11%	1				1		1	
gers	18	1	1			1	6%	1	1					1	
hte garonne	18	2	2			2	11%	1	1		1				
hérault	14					0	0%								
ille vilaine	14					0	0%								
indre loire	13	2	tous / 1			2	15%		1			1			
isère	13	1	1	2	tous	3	23%	1	1			2			
jura	16	2	2			2	13%		2						
landes	15	1	1			1	7%	1	1						
hte loire	14					0	0%								
loir et cher	14					0	0%								
loire atlant	16			1	tous	1	6%	1				1			
lot	9					0	0%								
lot garonne	18	1	1			1	6%		1						
lozère	25	1	1			1	4%	1					1		
maine loire	13					0	0%								
manche	15	1	tous	1	1	2	13%		1					1	
marne	18	1	1	1	1	2	11%	2				1			1
haute marne	12					0	0%								
mayenne	16	1	1	1	1	2	13%	2				2			
meurte mos	25			1	tous	1	4%			1					
meuse	15					0	0%								
moselle	19	1	1			1	5%	1	1						
puy dôme	16	3	1			3	19%	3				3			
htes pyrennées	14					0	0%								
oise	17					0	0%								
orne	20					0	0%								
pyr orientales	14	2	2			2	14%	2	1			1			
bas rhin	15	1	1			1	7%	1	1						
ht rhin	15	1	1	2	2	3	20%	3		2		1			
hte saône	18					0	0%								
saône loire	21	1	1	1	1	2	10%	2			1				
savoie	14					0	0%								
hte saone	18	1	1	1	tous	2	11%	1			1	1			
deux sèvres	15	2	1			2	13%	2				2			
somme	15	3	tous			3	20%		1	1	1				
tarn	10					0	0%								
tarn garonne	14					0	0%								
val de marne	53	1	1	2	2	3	6%	2	2						1
var	15	1	1			1	7%	1				1			
vaucluse	17	2	tous			2	12%				1				
vendée	18					0	0%								
hte vienne	20	0		2	tous/1	2	10%	1	1			1			
TOTAL	1176	43		46		**89**	**7%**	**37**	22	5	5	29	3	3	2
moyenne sur	**65 PASED**	4%		4%		8%	**de 0 à 100%**	42%	**25%**	**6%**	**6%**	**33%**	**3%**	**3%**	**2%**

observations méthodologiques : seuls sont cités les PASED accessibles sur internet ou intranet, et dans lesquels toutes les actions ont un chef de projet identifié
d'autre part ne sont pas comptabilisées les actions dont le pilote indiqué est "sous préfecture" = 9 actions au total sur l'échantillon étudié
les exemples d'actions pilotées ou co pilotées par les SPA sotn indiqués dans un tableau séparé
cas particulier : pour chaque orientations (4) un SPA référent;mais pas d'action pilotéepar un[illegible]particulier : le DDE "pilote" l'orientation, le SPA "anime "l'action

ANNEXE 7.2 : EXEMPLES D'ACTIONS PASED PILOTEES OU CO PILOTEES PAR LES SPA

départe-ment	total actions pilotées ou copilotées sp	intitulé de l'action
ain	1	améliorer la compétitivité de la plasturgie
htes alpes	1	dynamiser la coopération transfrontalière en liaison avec le porjet Turin 2006
ardèche	1	adapter l'organisation des services publics aux besoins des entreprises
ardenne	4	projets de dév des territoires, maintien des serv pub; pgm de dév dans les parcs;soutenir les porteurs de projets, prestations innovantes aux porteurs projets
aube	2	développer la gestion par projet: généraliser TIC comme outil partage données
aveyron	2	assurer l'organisation efficiente serv pub de proximité; coordonner une approche interdisciplinaire des offres de services aux collectivités locales
calvados	1	favoriser la prise de compétence de gestion des risques par les intercommunalités
cantal	1	accompagner démarches de projet de territoire et soutenir l'intercommunalité
chare marit	2	informer et dialoguer avec les citoyens,entreprises,associations,collectivités locales ; adapter l'organisation des services publics aux spécificités du monde rural
corrèze	1	développer la capacité d'expertise de l'Etat (axe=modernisation des services publics)
côte d'armo	2	anticipation et accompagnement des mutations économiques; conforter le centre bretagne (infrastructures et services)
essonne	1	conforter le développement du pôle compétitivité de massy saclay
eure	1	inciter les collectivité locales à développer des actions préventions
finistère	2	accompagner l'élaboration des projets de developpement local
hte garonne	2	identifier le public en errance et améliorer sa prise en charge; encourager la revitalisation du bassin commingeois
indre loire	2	répondre aux besoins des usagers en zone rurale par un réseau de services; favoriser le rayonnement du château d'azay le rideau
isère	3	maison de l'Etat de la Tour du Pin; évolution des périmètres des arrondissements
jura	2	conforter le technopole chimie (zone des champins à dole); développement industriel technologique et international dans le haut Jura
landes	1	soutenir le thermalisme
loire atlant	1	rapprocher l'Etat des territoires et de ses partenaires
lot garonne	1	comprendre l'évolution démographique et prévoir les évolutions du territoire
lozère	1	renforcer la capacitéde prévision et la lutte contre les incendies forêts
manche	2	valoriser le mont st michel et sa baie; favoriser une intercommunalité renforcée
marne	2	lutter contre les violences faites aux femmes; réorganisation des arrondissements
mayenne	2	réorganisation des arrondissements;adapter l'offre de services public sur le territoire
meurthe mos	1	territorialiser les po publiques en matière développement durable et solidaire
moselle	1	coordonner les politiques de reconversion du bassin houiller
puy dôme	3	structurer l'offre servic publics en zone rurale et zone urbaine sensible
pyr orientale	2	coordonner l'évolution des services publics dans le département;assurer un pilotage plus cohérent des projets transfrontaliers
bas rhin	1	accompagner les porteurs de projets
ht rhin	3	action charte d'éco responsabilité ds serv état =animée par 1ssp / NOTA : * le responsable "pilote" l'axe, le référent "impulse" l'action;
saône loire	2	favoriser la résorbtion des dettes des ménages: s'organiser autour de l'usager
hte saone	2	adapter le fonctionnement administration à l'émergence des pays ;lutter contre la toxicomanie
deux sèvres	2	faciliter l'accès aux services de l'Etat; accompagner les collectivités locales pour l'accès aux services publics
somme	3	renforcer la cohésion sociale par des actions territorialisées ; favoriser le dév éco durable des territoires; promouvoir stratégie de dév durable adaptée à chq territoire
val de marne	3	accompagner la modernisation du marché de rungis; conforter le pôle hospitalo-universitaire; développer et valoriser l'offre culturelle
var	1	faire vivre le maillage territorial des services publics
vaucluse	2	rénovation urbaine des quartiers en difficultés
hte vienne	2	développerles équipements touristiques et favoriser les initiatives privées

ANNEXE 8 : LE SOUS-PREFET ET L'INGENIERIE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Les métiers de l'ingénierie de développement territorial

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[1]. 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, sept 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.

Le rôle de l'Etat : exemple des pays et des pôles d'excellence rurale

Les interrogations sur l'implication de l'Etat en général - et des sous-préfets en particulier - dans l'ingénierie de développement territorial sont bien apparues à la mission lors de son déplacement en Auvergne notamment.

Ainsi, dans le Puy-de-Dôme, des situations de crise économique ont conduit l'Etat à engager en concertation avec les collectivités territoriales deux « contrats de site » en 2002, à Thiers et dans les Combrailles. Le caractère exceptionnel de ces initiatives est souligné par le fait que les décisions ont été prises en CIAT.
Dans ces deux opérations très particulières, le sous-préfet d'arrondissement est donc chef de file. Pour assister le sous-préfet, un chef de projet a été recruté, qui partage son temps entre les deux contrats de site.

Il n'appartient plus aujourd'hui à l'Etat d'assurer seul l'animation des démarches territoriales. Les pays, les parcs naturels régionaux, les agglomérations, les EPCI, constituent autant de « territoires de projets » qui détiennent cette responsabilité. Il revient à l'Etat de trouver un nouveau positionnement dès lors qu'il ne préside plus les instances de pilotages.

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

A cet égard, les élus rencontrés en Auvergne ont tous regretté que l'Etat se tienne à distance. Or ils reconnaissent que les agents de développement recrutés par les territoires sont de bons animateurs mais que, manquant d'expérience, ils « *sont un peu tendres pour monter des projets complexes*». Leur tâche est il est vrai d'autant plus délicate que le pays prépare et fait agréer par l'ensemble des partenaires locaux la charte de développement et le contrat de pays, mais n'a pas vocation à être le maître d'ouvrage des actions. Si l'on ajoute que les orientations de la charte recoupent nécessairement les compétences du département, de la région et de l'Etat, ainsi que d'autres partenaires publics et privés, on mesure la difficulté de « passer de l'idée au projet » : émergence d'un maître d'ouvrage, identification des besoins à satisfaire, détermination des futurs bénéficiaires de l'action, de l'enveloppe financière, du calendrier prévisionnel…

Dans ce contexte il n'est pas surprenant que l'évaluation des démarches de **contrats de pays** [2] diffusée au printemps 2006 fasse ressortir le souhait d'une plus grande participation des services de l'Etat. Une meilleure efficacité de l'Etat est en effet attendue par les acteurs locaux « sur les plans financier, administratif et technique ». Après avoir rapporté les critiques qu'ils ont enregistrées sur la participation de l'Etat, les évaluateurs précisent que « la présence active d'un sous-préfet référent motivé constitue un progrès indéniable ». Ils regrettent cependant que ce sous-préfet « est rarement alimenté en arguments techniques préparés par les services ».

En matière de développement des territoires ruraux, il faut souligner que le lancement en 2005/2006 des **« pôles d'excellence rurale »** [3] a déjà mobilisé de nombreux sous-préfets d'arrondissement. Comme dans le cas des pays, le porteur de projet ne sera pas nécessairement le maître d'ouvrage, mais il devra veiller à la coordination des partenaires publics et privés rassemblés autour de la stratégie territoriale d'ensemble. C'est donc autour de ce porteur du projet de pôle d'excellence et des autres parties prenantes que devront s'organiser les compétences d'ingénierie de développement territorial rappelées en tête de la présente annexe.

L'apport du sous préfet d'arrondissement

La diversité des situations induira bien évidemment des réponses variées. Il est cependant possible de dégager au moins trois domaines dans lesquels les sous préfets auront toujours à intervenir :

- **l'apport des données que les services de l'Etat détiennent** du fait de leurs missions (respect de la réglementation, informations diverses) et dont les maîtres d'ouvrage ont besoin pour mener leurs actions (ce qui est classiquement désigné comme le « porter à connaissance » et le « dire de l'Etat ») ;
- **le suivi des financements** de l'Etat ;
- **la facilitation administrative** (suivi des délais, coordination des instructions parallèles…).

[2] « Evaluation des démarches contractuelles de Pays » (février 2006) réalisée par le CGGREF pour la DIACT (www.diact.gouv.fr).
[3] Cf. http://poles-excellence-rurale.diact.gouv.fr

Pour ces questions, il paraît judicieux que le sous-préfet d'arrondissement, par délégation du préfet, ait la mission d'organiser la réponse de l'Etat aux besoins exprimés par les acteurs du territoire.

Par ailleurs, le sous-préfet d'arrondissement devrait pouvoir appuyer les responsables élus et leurs équipes d'ingénierie de développement territorial :

- en les faisant bénéficier de ses compétences et de sa position de recul, ne serait-ce qu'**en posant les bonnes questions au bon moment ;**
- en fonction des besoins, le sous-préfet pourra enfin mobiliser sa capacité de réunir autour d'une même table de travail l'ensemble des partenaires, ainsi que **sa capacité à aplanir nombre de difficultés**.

Il est important que l'Etat de proximité puisse -dans le respect des compétences de chacun - trouver sa place de partenaire actif des politiques mises en œuvre par les « territoires de projet ». Dès lors que les sujets sont complexes - et la multiplicité des acteurs contribue d'évidence à cette complexité - qui peut mieux coordonner l'intervention des services déconcentrés de l'Etat que le sous-préfet d'arrondissement ?

ANNEXE 9 : LES SOUS-PREFETS ET L'ENVIRONNEMENT

L'implication des sous-préfets dans les politiques de l'environnement reste limitée, alors que leur connaissance des territoires et des élus est de mieux en mieux appréciée et reconnue par les services (DRIRE et DIREN).

Principales missions dans le domaine de l'environnement

Des activités à inscrire dans la durée

Les sous-préfets ont généralement joué un rôle important dans la concertation locale sur la définition des zones Natura 2000, en présidant les comités locaux. Il serait intéressant qu'ils continuent à y porter la parole de l'Etat, avec l'appui de la DIREN, lorsque la présidence sera confiée à un élu, en application de la loi sur le développement des territoires ruraux.

Les sous-préfets président également fréquemment les comités consultatifs des réserves naturelles, qui se prononcent sur les plans de gestion et veillent à leur mise en œuvre, en concertation entre les propriétaires, les collectivités territoriales, les services de l'Etat, des associations de protection de la nature et des scientifiques qualifiés.

Pour la prévention des risques, ils participent à la concertation avec les élus lors de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et technologiques et veillent à la prise en compte des prescriptions par les collectivités (rédaction des documents communaux synthétiques sur les risques majeurs, contrôle de légalité, sécurité civile).

En matière de risques industriels ou technologiques, les sous-préfets sont amenés à présider des commissions des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) autour des sites industriels à haut risques ou des commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) auprès des installations de traitement de déchets. Cette activité devrait se développer compte tenu des enjeux d'une meilleure information et concertation autour des sites à risques industriels.

Des impulsions à donner au moment opportun

Dans le domaine de l'eau, l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est confiée à une commission locale de l'eau (CLE), présidée par un élu. En l'absence d'élu intéressé, les SAGE dont le besoin a été identifié dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ne peuvent être établis. Les sous-préfets sont souvent en situation de faciliter la mise en place des CLE et l'implication d'un président motivé. Une fois le dispositif installé, leur intervention est généralement moins utile.

Les sous-préfets peuvent être amenés à coordonner la représentation de l'Etat dans les parcs naturels régionaux (PNR). Cette fonction les mobilisait de façon régulière lorsque les financements apportés par l'Etat étaient significatifs, ce qui n'est plus le cas. A l'avenir, ils devraient être sollicités de façon plus ponctuelle, par exemple s'il y a des difficultés avec les

élus lors du renouvellement des chartes. De telles difficultés peuvent également apparaître lors de la création de réserves naturelles et les sous-préfets peuvent alors faciliter le dialogue avec les élus.

Un rôle de médiation sur des dossiers particuliers

En général, les sous-préfets ne sont pas systématiquement impliqués dans l'instruction de dossiers par les services, qui travaillent principalement avec les préfectures (installations classées pour la protection de l'environnement, police de l'eau). Ils sont toutefois amenés à intervenir dans des cas particuliers, principalement sous deux forme :

- Pour accélérer et coordonner les procédures administratives liées à un projet de développement intéressant les élus locaux, par exemple l'installation d'une nouvelle entreprise ;
- Pour veiller à ce qu'un pétitionnaire soit assuré que tous ses arguments ont bien été pris en compte par l'administration avant qu'une décision soit arrêtée. Il s'agit d'une forme de recours, permettant au pétitionnaire de s'expliquer avec le service instructeur en présence d'un représentant de l'Etat non directement impliqué, sans préjuger du résultat final.

Quelques voies de progrès

Des sous-préfets expriment le souhait d'être mieux formés aux questions d'environnement. Par ailleurs des DRIRE ou des DIREN reconnaissent qu'ils ne prennent pas suffisamment le temps de bien informer les sous-préfets sur les enjeux des politiques environnementales : risque de contentieux communautaire sur Natura 2000, sur la directive « nitrates » ou la directive « eaux résiduaires urbaines », orientations fixées dans les SDAGE. Dans certains arrondissements où les enjeux environnementaux sont forts, il pourrait être utile de prévoir la fourniture d'un dossier synthétique environnemental dans l'arrondissement, lors de la prise de fonction d'un nouveau sous-préfet.

Dans le domaine environnemental, peut-être encore plus qu'ailleurs, il est primordial d'identifier le plus tôt possible les risques de conflit d'intérêt, afin d'éviter les blocages. C'est par exemple l'un des enjeux du cadrage préalable des études d'impact, tel qu'il est défini par la directive européenne concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Les sous-préfets peuvent, dans cette optique, jouer un rôle très utile.

Dans la mesure où il ne semble pas justifié de communiquer aux sous-préfets tous les dossiers en cours d'instruction**, il serait bon que les DRIRE et les DIREN définissent plus clairement avec les préfets et les sous-préfets la meilleure façon de mobiliser les sous-préfets à bon escient et en temps voulu.**

ANNEXE 10.1 : TABLEAU COMPARATIF DES REPRESENTATIONS LOCALES DU GOUVERNEMENT DANS QUELQUES PAYS EUROPEENS

Sources principales : dossier du comité des régions, revue administration, sites Internet des universités et instituts européens

PAYS	NIVEAU REGIONAL	NIVEAU INTERMEDIAIRE	NIVEAU LOCAL	MINISTRE DE TUTELLE
Angleterre ≈ 130 000 km² ≈ 49 m° hab **pas de décentralisation**	**Directeurs d'agence régionale**	(34 comtés)	(238 districts) il est envisagé de créer des correspondants des offices régionaux sur un périmètre équivalent à celui des arrondissements	Ministre de environnement transports et régions
Luxembourg ≈ 4 500 km² ≈450 000 hab **un seul niveau décentralisé sous contrôle de l'Etat**	**6 nouveaux commissaires de région** - unique interlocuteur des communes - mise en œuvre des polit. nationales - conciliation des acteurs locaux - animation du partenariat - conseiller - contrôle de la légalité + Etablissement public chargé de coordonner les politiques locales, veiller à l'égalité et au développement équilibré du territoire	**(commissaire de district supprimé :** - respect des lois - maintien de l'ordre - tutelle de suspension et substitution) (syndicats de communes aux compétences enchevêtrées)	**117 bourgmestres à la fois représentants de l'Etat et de la commune :** exécution des lois et des règlements de police forte tutelle de l'Etat (y compris central) **un collège des bourgmestres et échevins : à la fois organe de l'Etat et de la commune**	Ministre de l'intérieur
Pays bas ≈ 34 000 km² ≈ 16 m° hab **décentralisation sur 2 niveaux avec tutelle répressive centrale et tutelle de collectivité sur niveau inférieur**	**12 commissaires de la reine** - nommés par le gouvernement pour 6 ans après avis des états provinciaux ; - responsable devant les états provinciaux et devant le gouvernement - coordination de la police : réforme en cours pour développer ces compétences		**487 bourgmestres** - nommé par le gvt, sur proposition du commissaire de la reine et après avis du conseil - conseillé par le commissaire de la reine qui peut exercer une tutelle de substitution préside le conseil municipal et le collège exécutif	Ministre de l'intérieur
Grèce ≈ 132 000 km² ≈ 11 m° hab **décentralisation sur 2 niveaux avec tutelle de l'Etat via un représentant au niveau supérieur**	**13 secrétaires généraux assistés par 13 directeurs généraux** - nommés par le gouvernement - sous contrôle a posteriori (min. intérieur) - dirigent et coordonnent les services de l'Etat + compétence police et sécurité civile - contrôle a posteriori des actes des autorités (pouvoir d'annulation) une structure collégiale avec les chefs d'exécutifs départementaux : compétence décisionnelle et consultative en matière de « planification de la croissance régionale »	(51 départements)	(900 municipalités et 133 communes)	Ministre de l'intérieur : contrôle les actes du représentant local du gouvernement

Italie ≈ 300 000 km² ≈ 57 m° hab **décentralisation sur 3 niveaux large autonomie accrue en 2004 sous contrôle des préfets**	**12 préfets à la fois de province et de région** - représentent l'Etat dans ses relations avec les collectivités locales - « répond aux exigences d'unité et de centralité en réservant au gouvernement un filtre neutre et impartial » - aide technique et réponses aux problèmes des coll. locales - fonction de lien et de collaboration entre coll. locales		**104 préfets représentant du gvt** - nommés en conseil des ministre - responsables de l'ordre public et du respect des lois (contrôle légalité) **Vice-préfets et vice-préfets adjoints** - nommés en conseil d'administration du min. intérieur, composé de préfets et personnalités qualifiées -suppléance du préfet - encadrement de la préfecture qui travaille pour tout le gvt	(8100 communes ont aussi compétences au nom de l'Etat : état civil, service militaire, élections)	Ministre de l'intérieur
Portugal ≈ 92 000 km² ≈ 10 m° hab **décentralisation sur 3 niveaux avec forte tutelle de l'Etat via représentant local (compétences communales limitées)**	**5 présidents de commission de coordination** (CCDR) - nommés par le premier ministre, min. finances et min. environnement - chargés de la coordination, de l'appui aux collectivités locales et de l'exécution des mesures du gouvernement pour le développement des régions **dans les 2 régions autonomes, un ministre de la république** - représentant l'Etat et le gouvernement - dispose d'un droit de veto		**18 gouverneurs** (governors civil) - nommés par le gouvernement - tutelle des collectivités locales (pouvoir de dissolution en cas d'irrégularité grave) - attributions du min de l'intérieur : ordre public et cohésion sociale	(308 communes et 4252 paroisses)	Premier ministre et gouvernement depuis juillet 2004, ministre des villes, de l'administration locale, et du développement régional
Finlande ≈ 340 000 km² ≈ 5 m° hab **décentralisation sur 2 niveaux mais autonomie surtout au niveau communal et représentant Etat à un niveau supérieur**	**6 gouverneurs de province** - supervisent l'administration provinciale - blocs de compétences clarifiés : sécurité civile, police, éducation et jeunesse, santé, communication et transport (pas de collectivités locales à ce niveau)	(19 conseils régionaux chargés notamment de la répartition des fonds UE et d'Etat) **19 centres de développement :** services. supervisés par l'Etat en matière d'emploi et d'entreprise		(432 communes) (objectif de diminution de leur nombre ou de développement de la coopération intercommunale)	président de la république compétences étatiques partagées avec collectivités locales (sauf souveraineté nationale : justice, affaires étrangères, finances

Danemark ≈ 43 000 km2 ≈ 5 m° hab **décentralisation sur 2 niveaux avec contrôle de légalité assuré par l'etat central et des blocs de compétences (principe de subsidiarité)**	14 préfets dans chaque comté supprimés (chargés des compétences de l'Etat et du contrôle de légalité sur les communes, du droit de la famille et de la personne + arbitrage dans le domaine 14 comtés remplacées par 5 grandes régions avec plus forte autonomie (santé publique notamment) Contrôle de légalité à posteriori exercé au niveau central **5 directeurs d'administration publique** déconcentrés à leur tête		(273 communes : réforme en cours : plus que 98 communes)	Min. de l'intérieur compétences Etat : police, défense, justice, enseignement supérieur et formation professionnelle, droit d'asile, subvention au commerce et à l'industrie
Suède ≈ 450 000 km² ≈ 9 m° hab **Décentralisation + bloc de compétences** **1 représentant de l'Etat pour les affaires non décentralisées**	**18 gouverneurs** (comtés) - organe déconcentré de l'Etat - nommés pour 6 ans par le gouvernement ; - compétences étatiques exclusives : justice, défense, maintien de l'ordre, réseau routier, droit du travail ; - application des pol. gouvernementales - coordination des services Etat -	(commune de gotland) discussion en cours sur l'utilité d'un niveau intermédiaire mais l'idée est controversée	(239 communes) si les communes coopèrent avec le niveau régional, davantage de tâches leurs sont déléguées	l'administration déconcentrée dépend du premier ministre
Espagne ≈ 505 000 km² ≈ 41 m° hab **système ≈ fédéral sans tutelle d'un niveau sur un autre, mais avec des représentants locaux de l'Etat**	**17 délégués du gouvernement** au niveau des communautés régionales nommés en conseil des ministres sur proposition conjointe min administration publique et min. intérieur - dirigent les administrations d'Etat : réforme en cours pour intégrer les services des ministères sous la direction du gouverneur - assurent la coopération avec collectivités - veillent à l'application du droit UE (pouvoir de substitution ou de suspension) contrôle de légalité assuré par le tribunal constitutionnel	**50 sub délégués du gvt dans les provinces (« diputationes »)** - nommés par le délégué du gvt. parmi les lauréats d'une liste accessible par concours - coordonnent les services de l'Etat, - disposent d'un budget de fonctionnement et d'une préfecture - contrôle de légalité sur les actes des communes, gestion des étrangers et titres, sécurité	8089 communes (« municipios ») 2 aires métropolitaines	pas de tutelle du gouvernement commission interministérielle de l'administration périphérique de l'Etat le tribunal constitutionnel peut annuler les actes du gvt comme ceux des communautés autonomes

Belgique ≈ 30 000 km² ≈ 10 m° hab **Etat fédéral Administrations fédérées chargées d'exécuter lois fédérales et de la tutelle sur les collectivités locales de niveau inférieur**	**3 communautés linguistiques** cour d'arbitrage en cas de conflit de compétence	**3 gouvernements régionaux** - tutelle sur les provinces - assistés par des vice-gouverneurs (+ compétences économiques très larges, beaucoup de compétences partagées) - cour d'arbitrage	10 conseils de provinces (wallonnes et flamandes) <u>assurent la bonne application des normes communautaires régionales et fédérales, assurant la tutelle sur les communes</u> cour d'arbitrage	(589 communes sous tutelle des provinces et des régions) cour d'arbitrage	pas de tutelle du gouvernement fédéral
Allemagne ≈ 360 000 km² ≈ 83 m° hab **Etat fédéral lands fédérés exercent la tutelle des coll. locales fonctionnaires, les administrent coll locales (droit de véto)**	**16 Länder** - chargés d'exercer les <u>compétences des Länder et d'exécuter les lois fédérales,</u> - pouvoir d'annulation, exécution forcée, substitution et contrôle d'opportunité sur collectivité de niveau inférieur	Regierungs-praesident **représentant du gvt fédéral au niveau régional (bezirk**) (nv déconcentré) - pouvoir hiérarchique sur fonctionnaires des niveaux inférieurs ; - <u>contrôle légalité + d'opportunité</u> pour compétences exercées pour le land	**Landrat = à la fois chef de l'exécutif des districts /arrdt (élu par l'assemblée) et fonctionnaire responsable devant le premier ministre du Land** disposant d'un droit de véto sur les décisions illégales et chef des fonctionnaires du land - 323 districts - 112 ville arrondissements - 7 associations villes districts sous contrôle des Länder	14 865 communes **fonctionnaire élus (le système communal varie selon les Länder)** compétences au nom de l'Etat (état civil, élection, police sanitaire, débit de boissons…)	Ministre de l'intérieur au niveau des Länder
Autriche ≈ 84 000 km² ≈ 8 m° hab **Etat fédéral des organes d'exécution communs tutelle sur les communes au niveau supra communal**	**9 ministre-présidents** (dans les Länder) **qui sont aussi des agents du gouvernement fédéral** (droit de veto du gouvernement fédéral sur les lois des Länder)		**99 chefs de districts** (+15 villes à statut spécial) responsables devant le min. de l'intérieur fédéral en matière de police <u>niveaux déconcentrés du Land et du Bund</u> : exécute les tâches du Land et du Bund	**2 359 maires** organe commun au Bund et Land et commune sous contrôle à posteriori du niveau district	Président de la république min de l'intérieur pour les affaires de police

ANNEXE 10.2 - TABLEAU COMPARATIF DES ADMINISTRATIONS LOCALES DANS QUELQUES PAYS EUROPEENS

Note méthodologique : les premiers pays présents ne sont pas décentralisateurs, les derniers sont des Etats fédéraux

Sources principales : dossier du comité des régions, revue administration, site internet des universités et instituts européens

PAYS	NIVEAU REGIONAL	NIVEAU INTERMEDIAIRE	NIVEAU LOCAL	MINISTRE DE TUTELLE
Angleterre *Pas de décentralisation Déconcentration sous forme d'agences*	Pas de décentralisation Agences régionales supervisées par le ministre de tutelle et surveillées par une chambre régionale composée de conseillers nommés parmi des élus au suffrage universel au niveau inférieur Sauf à Londres : « greater london authority » dirigée par un maire élu au s.u.d. sous contrôle d'une assemblée	34 Conseils de comtés sans autonomie compétences : éducation transports services sociaux déchets lutte contre incendie…	Districts sans autonomie 47+36+238+33 conseils de districts (ou conseils de Londres, conseils de district métropolitain ou conseil d'autorité unique dans les îles) compétences : logement, prévention sanitaire, prévention pollutions, urbanisme, aménagement urbain	Ministre de l'environnement des transports et des régions
Pays de Galles **Irlande** **Ecosse** *Décentralisation sur 2 niveaux mais sous tutelle centrale + blocs de compétence*	**Collectivités locales autonomes** (système proche en Ecosse d'un Etat fédéré) **MAIS elles sont sous tutelle d'un secrétaire d'Etat qui peut suspendre** les institutions décentralisées Et qui est compétent dans les domaines de sécurité, finances, justice, télécom, affaires internationales (fixe un plafond de dépenses)		Circonscription (« autorité unique ») dirigée par des conseils (« d'autorité unique ») Sous contrôle des assemblée décentralisées et du secrétaire d'Etat pour ses compétences	3 Secrétaires d'Etat Ecosse Irlande Pays de Galles
Irlande *Décentralisation sur 2 niveaux Très faible autonomie : tutelle a priori et a posteriori*	Pas d'organe décentralisé - 8 collectivités régionales composées de membres (élus) désignés par les élus du niveau local, sans pouvoir délibératif - 2 assemblées des régions chargées de la mise en œuvre des programmes européens et de promouvoir la coordination des services publics	**26 comtés avec une très faible autonomie** - forte tutelle a priori et a posteriori : contrôle de légalité à priori et à posteriori exercé par le niveau central et domaines de compétences partagées avec gouvernement via des agences - un conseil de comtés ou bourgs - composés de membres élus - un administrateur du comté : assure l'administration des comtés	**84 bourgs, conseils de districts ou conseils de commissaires urbains** **sous forte tutelle a priori et a posteriori** exercée au niveau central + comté - supervision assurée par l'administrateur du comté - un fonctionnaire à la tête de chaque bourg, sous l'autorité de l'administrateur du comté - un conseil composé de membres élus au s.u.d.*	Ministre de l'environnement et du gouvernement local

Luxembourg *Bientôt 2 niveaux de décentralisation sous contrôle de l'Etat au niveau local et central (avec pouvoir de substitution et de suspension) et un exécutif commun à l'Etat et aux communes*	**6 (nouvelles) régions remplaceront les districts et cantons seront plus autonomes** d'où parallèlement création d'un organe chargé de coordonner les politiques locales et de veiller à l'égalité de tous et au développement équilibré du territoire sous forme d'établissement public doté de personnalité juridique **Dans la réforme en cours, le nouveau commissaire de région ≈ Préfet** : - unique interlocuteur des communes - courroie de transmission des politiques nationales - rôle de conciliateur des acteurs locaux, d'animateur du partenariat, de conseiller - contrôle de légalité (plus de tutelle d'approbation systématique)	3 districts et 12 cantons Pas de collectivité locale mais un représentant de l'Etat, le commissaire de district, qui veille au respect des lois, assure le maintien de l'ordre, de la sûreté et de la tranquillité publics Il exerce aussi la tutelle de suspension et de substitution lorsque les autorités communales refusent de satisfaire les demandes des autorités étatiques Ce niveau va être supprimé Syndicats de communes nombreux et aux compétences enchevêtrées Problème sérieux de lisibilité	**117 communes et 70 syndicats de communes disposant de larges compétences mais sous tutelle de l'Etat** (réforme en cours pour supprimer les communes de moins de 3 000 hab, par fusion ou regroupement) - tutelle exercée par le commissaire de district + tutelle d'approbation du ministre sur certains domaines limités comme l'environnement) - un conseil communal (règle les affaires d'intérêt communal) et des échevins nommés parmi les membres du conseil - un bourgmestre qui est à la fois représentant de l'Etat et de la commune : chargé de l'exécution des lois et des règlements de police - un collège des bourgmestres et échevins : à la fois organe de l'Etat et de la commune	Ministre de l'intérieur + tutelles spécifiques de certains ministres (environnement.)
Pays Bas *Décentralisation sur 2 niveaux mais tutelle centrale répressive et organes présidés par un responsable nommé par le gouvernement + tutelle d'une collectivité sur le niveau inférieur*	**12 provinces : les assemblées d'élus sont présidées par le commissaire de la Reine qui est responsable devant les Etats provinciaux et devant le gouvernement** - Le commissaire est nommé par le gouvernement pour 6 ans après avis des Etats provinciaux - réforme en cours : développement de ses compétences sécurité publique car « il est plus indépendant que les acteurs politiques locaux » - l'administration est assurée par des fonctionnaires sous tutelle de l'Etat central (substitution pour omission d'une décision obligatoire) Tutelle de la couronne qui peut annuler les décisions illégales		**467 communes (« gemeenten ») administrées par des fonctionnaires et un Bourgmestre nommé par le gouvernement qui préside le conseil municipal et le collège exécutif ET sous tutelle de substitution de la députation provinciale** - le bourgmestre est désigné sur proposition du commissaire de la Reine et après avis du conseil - **il est conseillé par le commissaire de la Reine qui peut exercer une tutelle de substitution** - compétences : aménagement du terr.,logement, tourisme, éducation, aide sociale, santé publique	Ministre Intérieur Compétence Etat = celles qui ne sont pas exercées au niveau local Coordination de la police assurée par le commissaire de la Reine
Grèce *Décentralisation sur 2 niveaux département sous tutelle de l'Etat via représentant placé à un niveau supérieur*	13 régions (« péripheria ») unique échelon déconcentré de l'Etat dont les pouvoirs ont été renforcés en 2001 - 1 secrétaire général nommé par le gouvernent : sous contrôle a posteriori du min intérieur - contrôle les actes des autorités locales une structure collégiale avec les chefs d'exécutifs départementaux »	**51 départements** **sous contrôle a posteriori de l'Etat, via niveau régional** (pouvoir d'annulation) - une collectivité départementale composée de membres élus au s.u.d. et un chef d'exécutif - chargée du dév éco, social, culturel - pas de tutelle sur les communes	**900 municipalités (« dimoi ») et 133 communes (« kinotites »)** - gèrent les questions locales : « assurer le progrès socio économique et veiller aux intérêts culturels et spirituels »	

Italie *Décentralisation sur 3 niveaux Larges transferts de compétence (autonomie accrue depuis 2004) sous contrôle de l'Etat a posteriori via Préfets*	**15 régions à statut ordinaire,** **5 régions à statut spécial,** **2 provinces autonomes** - 1 conseil et un Pdt élu au s.u.d. - pouvoirs législatifs et très vastes compétences - un Préfet de province et de région qui a en plus des fonctions de représentation de l'Etat dans ses relations avec les collectivités locales	**104 provinces, 14 aires métropolitaines peuvent adopter leur propre statut** - 1 conseil, 1 comité exécutif et 1 Pdt. - compétences : aménagement du terr., transport, emploi, développement éco, environnement, protection civile, éducation culture, protection sociale + assistance aux communes 1 Préfet (assisté de vice-préfets) représentant du gouvernent responsable de l'ordre public et du respect des lois; appuyé par préfecture rattachée au min. de l'intérieur mais qui travaille pour tout le gouvernement	**8100 communes** - 1 conseil, 1 comité exécutif et 1 Pdt. - compétences : services sociaux, développement économique, gestion du territoire, protection de l'environnement, service culturel + compétences au nom de l'Etat (état civil, service militaire, élections) - contrôle de légalité a posteriori de l'Etat (Préfet)		Min. de l'intérieur Rôle essentiel de l'Etat central en matière de développement économique : a gardé les crédits
Portugal *Décentralisation sur 3 niveaux avec forte tutelle de l'Etat via un représentant local et peu de compétences sauf au niveau communal*	Pas de collectivité décentralisée <u>5 commissions de coordination CCDR</u> avec à leur tête un président nommé par le premier ministre, min finances et min environnement les CCDR relèvent du min. de l'environnement et de l'aménagement du territoire ; sont chargées de la coordination de l'appui aux collectivités locales et de l'exécution des mesures gouvernementales pour le développement des régions **2 régions autonomes** sorte d'auto-gouvernement, mais avec un ministre de la République représentant l'Etat et le gouvernement qui dispose d'un droit de veto	**18 districts** **peu de compétences et sous tutelle d'un représentant de l'Etat** « governador civil » - le gouverneur nommé par le gouvernement, exerce la tutelle et les attributions du min. de l'intérieur (ordre public et cohésion sociale) - une assemblée composée d'élus au s.u.d.+ des Pdts des assemblées communales - un conseil consultatif composé du gouverneur + 4 élus parmi l'assemblée + 4 citoyens qualifiés nommés par le gouvernement - compétents pour la coordination des services d'intérêt supra communal et en matière culturelle	**308 communes** (dont 2 aires métropolitaines) sous forte tutelle du représentant de l'Etat - une assemblée et un organe exécutif collégial ; pouvoirs étendus - compétences en partie partagées avec les paroisses - des associations de communes - forte tutelle a posteriori du gouverneur qui peut dissoudre en cas d'irrégularité grave	**4 252 paroisses** (2 minimum par communes) sous forte tutelle a posteriori du gouverneur - une assemblée et un organe exécutif collégial - compétences propres limitées (entretien voirie et de leurs biens)	Premier ministre et gouvernement Depuis juillet 2004, ministre des villes, de l'administration locale, et du développement régional
Finlande *Décentralisation sur 1 niveau avec large autonomie et structure de coopération pour les affaires d'intérêt commun*	6 provinces, échelon déconcentré de l'Etat dirigées par un gouverneur nommé par l'Etat qui supervise l'administration provinciale - sécurité civile, police, éducation, jeunesse, santé, communication et transport	<u>19 conseils régionaux = structures de coopération des communes</u> - chargés du développement économique : planification et répartition des fonds UE et des fonds d'Etat, En matière d'emploi et d'entreprises : services séparés supervisés par le gouvernement (centres de développement)	**432 communes** - un exécutif élu - compétences étendues : santé, éducation, loisir, voierie, développement économique, planification territoriale <u>objectif de diminution de leur nombre ou de développement de la coopération intercommunale</u>		Président de la République Compétences étatiques partagées avec collectivités locales (sauf souveraineté nationale)

Danemark *Décentralisation sur 2 niveaux avec contrôle de légalité assuré par l'Etat (central et local) et des blocs de compétences Application du principe de subsidiarité*	14 comtés et conseils de comtés collectivités autonomes vont être remplacées par 5 grandes régions avec plus forte autonomie - compétences propres : développement régional, établissement sanitaires et éducatifs, transport et AT, aide aux personnes défavorisées - contrôle de légalité à posteriori exercé au niveau central 1 Préfet exerçant les compétences de l'Etat et le contrôle de légalité sur les communes va disparaître au profit de 5 administrations publiques et 5 directeurs à leur tête compétences Etat : droit de la famille et de la personne, arbitrage dans le domaine social, surveillance des communes		**273 « Kommuner » collectivité locale** + Ville de Fredericsberg et de Copenhague - conseil composé d'élus, présidé par un élu - Parmi les compétences locales : environnement et plans locaux d'Aménagement du Territoire réforme en cours : plus que 98 communes Contrôle de légalité assuré par le préfet, via le bureau de la supervision institué au niveau des comtés comprenant également 4 membres élus parmi le conseil de comté	Min. intérieur Préfet nommé par le gouvernement compétences Etat : police, défense, justice, enseignement supérieur et formation professionnelle, droit d'asile, subvention au commerce et à l'industrie
Suède *Décentralisation + bloc de compétences 1 représentant de l'Etat pour les affaires non décentralisées*	**2 régions et 18 landsting** - compétences propres : stratégie de développement, transports, santé publique et soutien économique Un gouverneur, organe déconcentré de l'Etat nommé pour 6 ans par le gouvernement ; compétences étatiques exclusives : justice, défense, maintien de l'ordre, réseau routier, droit du travail	(commune de Gotland) discussion en cours sur l'intérêt d'un niveau intermédiaire mais l'idée est controversée	**239 communes** Collectivités décentralisées chargée des affaires locales dont certaines régies par des législations spécifiques si elles coopèrent avec le niveau régional (au sein du conseil régional) plus de tâches leurs sont déléguées	L'administration déconcentrée dépend du Premier ministre
Espagne *Système ≈ fédéral sans tutelle d'un niveau sur un autre et sous contrôle de légalité exercé par les tribunaux*	**17 Communautés 2 villes autonomes** chacune a son propre statut et des compétences spécifiques - compétence législative secondaire - une assemblée d'élus, un président (nommé par le roi mais élu par l'assemblée) et un conseil (nommé par le pdt responsable devant l'assemblée) Un délégué du gouvernement - dirige les administrations d'Etat (bientôt tous placés sous sa direction), - assure la coopération avec coll. locales - veille à l'application du droit UE Contrôle de légalité assuré par le tribunal constitutionnel	**50 Provinces** (« diputationes ») - même organisation qu'au niveau des communautés autonomes (un conseil, un gouvernement provincial, un pst) - compétence normative et de contrôle + prestation de service supra communal Subdélégués du gouvernement - nommés par le délégué du gvt - contrôle de légalité des actes des communes - coordination des services de l'Etat	**8089 communes** (« municipios ») 2 aires métropolitaines - même organisation sous contrôle de légalité a posteriori exercé par les tribunaux - compétences ≈ communes françaises + services incendie et protection environnement	Pas de tutelle du gouvernement Le tribunal constitutionnel peut annuler les actes du gvt comme ceux des communautés autonomes

Allemagne *Un Etat fédéral* *Des Etats fédérés qui exercent la tutelle des collectivités locales* *Des collectivités administrées par fonctionnaires élus disposant d'un droit de véto*	**16 Länder** chargés d'exercer les compétences étatiques et d'exécuter les lois fédérales + de légiférer dans leurs domaines de compétence dont certains se chevauchent avec compétences fédérale (justice, assistance sociale, droit pénal et civil, droit du travail et économique) Ils détiennent des compétences propres en matière de police L'administration du Land exerce une tutelle (contrôle de légalité à posteriori) sur les collectivités de niveau inférieur	Dans certains Etats : Regierungs-praesident Représentant du gouvernement fédéral au niveau régional (Bezirk) (niveau déconcentré) - pouvoir hiérarchique sur fonctionnaires des niveaux inférieurs ; -contrôle légalité + d'opportunité pour compétences exercées pour land	**323 districts** (« landkreise ») 112 kreisfreie städte (ville arrondissements) 7 associations villes districts sous contrôle des Länder Sorte de coopération intercommunale obligatoire ayant des compétences obligatoires (route, aide sociale, établissements d'enseignements et de soins, gestion des ordures…) et d'autres facultatives (culture tourisme) L'arrondissement est administré par un fonctionnaire élu par l'assemblée, chef de l'exécutif disposant d'un droit de véto sur les décisions illégales L'administration « étatique » est composée de fonctionnaire sous contrôle du Land	**14 865 communes** (« städte und Gemeinden ») - le chef de l'exécutif est un fonctionnaire ou une structure collégiale composée de fonctionnaire élus (le système communal varie selon les Länder) - Les communes ont des compétences obligatoires (en général urbanisme, école logement, aide sociale, soutien à l'économie.) et des compétences au nom de l'Etat (état civil, élection, police sanitaire, débit de boissons)	Ministre de l'intérieur au niveau des Länder
Autriche *Etat fédéral* *Des organes d'exécution communs ;* *tutelle sur les communes déconcentrée au niveau supra communal*	**9 régions** (Länder) - une assemblée d'élus et 1 gouvernement - le Ministre Pdt est aussi un agent du gouvernement fédéral - droit de véto du gouvernement fédéral sur les lois des Länder - clause de compétence générale et compétence législative exclusive (AT*, protection de la nature, droit de la construction, transport) Un organe composé de membres nommés par le gouvernement du Land chargé d'examiner les plaintes contre l'administration		99 districts (et 15 villes à statut spécial) niveau déconcentrés du land et du Bund : exécute les tâches du Land et du Bund (son chef est responsable devant le Min. intérieur fédéral en matière de police)	**2 359 municipalités** (gemeinden) - conseil municipal - maire = organe commun au Bund ET land ET commune - compétences pour les affaires relevant de leur intérêt exclusif ou dominant - sous contrôle à posteriori du niveau district	Président de la République Min de l'intérieur pour les affaires de police
Belgique *Etat fédéral* *Tutelle des collectivités locales sur les niveaux inférieurs* *Une cour d'arbitrage pour les conflits de compétences*	**3 communautés linguistiques** et 1 commission de coopération compétences législatives: santé culture, éducation, cour d'arbitrage en cas de conflit de compétence	**2 régions** - peuvent légiférer - compétences économiques étendues (certaines partagées avec l'Etat fédéral) - tutelle sur les provinces cour d'arbitrage	**10 provinces sous tutelle** - Assurent la bonne application des normes fédérales communautaires, et régionales - Tutelle sur les communes - compétences : planification éducation culture sport cour d'arbitrage	**589 communes sous tutelle** - tutelle des provinces et des régions -compétences : maintien de l'ordre, urbanisme, routes, état civil, bien être social cour d'arbitrage	Pas de tutelle gouvernement fédéral

* s.u.d. : suffrage universel direct ** AT = aménagement du territoire

ANNEXE 11 : SOUS-PREFET, SOUS-PREFECTURE, CONSEIL ET CONTROLE DE LEGALITE
ANNEXES 11.1 : ETAT DES LIEUX

La lettre de mission évoquait la perspective pour les sous-préfectures de perdre « *pour l'essentiel* » leur mission de contrôle de légalité qui sera « *exercé principalement en préfecture* ».

La **directive nationale d'orientations de novembre 2004** trace les grandes lignes d'évolution concernant notamment les missions de conseil et de contrôle de légalité :

- la mission de conseil aux collectivités « *mission traditionnelle notamment des sous-préfectures* » doit évoluer vers une offre de conseil plus globale, en liaison avec les autres services de l'Etat ;
- la nécessaire spécialisation des agents chargés du contrôle de légalité « *renforcera le rôle de la préfecture ainsi que la coopération inter-services* » ;
- le renforcement de la sécurité juridique des acteurs locaux obligera à focaliser le contrôle de légalité « *sur un nombre plus limité d'actes, à partir d'orientations stratégiques arrêtées par le préfet* » ;
- la dématérialisation à terme des actes des collectivités territoriales supprimera des tâches répétitives de manipulation et d'archivage, facilitera l'échange de documents entre structures et ouvrira la voie à de nouvelles modalités de contrôle.

La **circulaire du 17 janvier 2006 sur la modernisation du contrôle de légalité** préconise quant à elle la définition d'une stratégie locale de contrôle, afin de recentrer l'activité de contrôle, notamment sur les priorités suivantes : intercommunalité, commande publique, urbanisme et environnement. Elle invite les préfets à mettre en place "*une véritable structure opérationnelle du contrôle de légalité rassemblant les spécialistes, issus des différents services de l'Etat*", sous l'autorité du préfet. Dans son annexe 5, cette circulaire suggère des voies de réorganisation par la création de pôles de compétence interministériels ou le renforcement des équipes en préfecture "*niveau le plus adapté à un traitement optimal des dossiers d'une technicité croissante*". Il y est toutefois fixé un objectif de préservation des compétences du sous-préfet d'arrondissement (conservation de sa délégation de signature).

Ces perspectives d'évolution suscitent de nombreuses interrogations tant des sous-préfets eux-mêmes que de leur agents ou de certains élus. La disjonction qu'il peut y avoir entre le pouvoir du sous-préfet et l'exercice du contrôle de légalité en sous-préfecture est en effet souvent difficilement perçue.

La contribution des sous-préfets et des sous-préfectures en matière de contrôle de légalité

Quelle appréciation peut-on porter sur la qualité du contrôle de légalité effectué en sous-préfecture ?

Ni les indicateurs Indigo, ni une étude générale ne permettent de mesurer la qualité des prestations fournies tant par la préfecture que par les sous-préfectures. Toutefois, les fragilités des sous-préfectures, voire de certaines préfectures, sont avérées : faiblesse quantitative et parfois qualitative des personnels, difficulté d'une polyvalence étendue alors que les projets se complexifient, nécessité de traiter un nombre minimum d'actes complexes pour acquérir une réelle compétence.

Cette situation objective peut toutefois être compensée, comme l'a constaté la mission, par la qualité des effectifs en sous-préfecture, la connaissance plus précise que peuvent avoir les sous préfectures des élus de leur arrondissement, l'implication de certains sous-préfets qui examinent personnellement certains dossiers. Il a été indiqué à la mission que la qualité du contrôle des sous-préfectures s'était plutôt améliorée ces dernières années, à la faveur de la mise en ligne des textes de référence consolidés et de précieuses informations sur les sites des ministères (le site du Minefi a été notamment cité, celui de la DGCL apparaissant moins opérationnel[2] malgré l'intérêt de la lettre d'information récemment mise en ligne). La réduction du nombre d'actes communicables participe également à cette amélioration.

Le contrôle de légalité est-il homogène au sein d'un même département ?

L'hétérogénéité des contrôles, souvent évoquée devant la mission[3], peut recouvrir en fait des situations très différentes : l'exercice par le sous-préfet de sa marge d'opportunité, une trop grande proximité entre services de la sous-préfecture et élus, une insuffisance de compétences au sein de la sous-préfecture (ou de la préfecture), une absence de stratégie départementale de contrôle.

Le contrôle de légalité exige-il une proximité pour être pertinent ?

L'extrême spécialisation du contrôle peut comporter des failles : ainsi le contrôle du respect des compétences communautaires exige une vision globale des actes effectués par la communauté et les communes. De même, l'examen en opportunité de certaines questions est enrichi par la connaissance du terrain comme le souligne la circulaire du 17 janvier 2006 sur la modernisation du contrôle de légalité qui précise combien en matière d'urbanisme et d'environnement « *la connaissance du terrain et la proximité avec les élus constituent des atouts précieux* »[4].

Toutefois la proximité peut aboutir à une "culture de l'arrangement" critiquable. Certains agents de sous-préfecture ont ainsi mis en avant une conception autonome du contrôle de légalité. Inversement certains cadres ont semblé ne pas toujours comprendre la notion d'opportunité et s'arrêter à une analyse strictement formelle.

La capacité du sous-préfet à conseiller les collectivités et à arbitrer certains conflits est-elle tributaire de sa délégation en matière de contrôle de légalité ?

Pour les maires des communes les plus modestes, l'avis du sous-préfet, ou plus globalement de la sous-préfecture, est une forme d'assistance juridique qu'ils souhaitent conserver au nom de la solidarité nationale (cf. mécanisme de l'ATESAT décrit ci-dessous).

[2] Les propositions de la mission IGA concernant le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon et visant à relier les ressources documentaires de la DGCL et celles du pôle d'appui en confiant à ce dernier une mission plus générale d'information des préfectures sont de nature à améliorer le dispositif – rapport Gérard BOUGRIER, Sylvie ESCANDE-VILBOIS et Jean-Pierre BATTESTI – octobre 2005.

[3] Et dans d'autres rapports, notamment rapport interministériel d'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution - juillet 2003 (chef de mission, Philippe MELCHIOR).

[4] La circulaire parle ici du sous-préfet. Toutefois, ce point de vue concerne aussi le personnel de la sous-préfecture, d'autant que c'est souvent grâce à lui que le sous-préfet a une connaissance précise et historique des enjeux locaux.

Malgré la multiplication de l'offre de conseil (équipes internes, services spécialisés du conseil général ou de l'association des maires), les élus ont toutefois, dans leur grande majorité, indiqué multiplier les avis sur les dossiers complexes, le conseil du sous-préfet étant l'ultime conseil dont la valeur est d'autant plus grande qu'elle vaut pré-contrôle. « C'est rassurant d'avoir l'aval de l'Etat ».

L'autorité du sous-préfet en la matière découle largement du fait que ses remarques trouvent bien une traduction en termes de contrôle de légalité. La délégation de signature en matière de contrôle de légalité au sous-préfet (concrètement la possibilité réelle qu'il a d'exercer son pouvoir d'opportunité en signant les lettres d'observation dont il aura finalisé ou au moins discuté les termes) est le plus souvent considérée comme constitutive du « noyau dur » de ses fonctions. Sans ce pouvoir, certains sous-préfets s'interrogent sur le risque de ne plus être perçus à terme comme l'autorité de l'Etat représentant le gouvernement dans le territoire et donc sur leur capacité à convaincre.

Le lien conseil / contrôle

La **complémentarité conseil/contrôle** correspond à l'attente des élus : notion de pré-contrôle et attachement de certains élus à la possibilité de venir discuter de vive voix avec des interlocuteurs proches de chez eux.

Elle se pose également en termes de ressources humaines des sous-préfectures : sans effectif affecté au contrôle de légalité en sous-préfecture, certains sous-préfets doutent de leur capacité à assurer convenablement leur mission de conseil. Ils indiquent que le départ de certaines tâches de contrôle en préfecture ne ferait qu'aggraver leur situation en termes d'effectifs et de compétence, la compétence en matière de conseil se nourrissant de l'exercice du contrôle de légalité.

Le lien entre conseil et contrôle peut surprendre au sein de l'administration car il est de plus en plus souvent veillé à séparer l'activité d'accompagnement de celle du contrôle, les agents de contrôle devant être strictement objectifs, les arbitrages se faisant éventuellement à un autre échelon, celui du préfet notamment.

On touche ici toute l'ambiguïté et la **spécificité du contrôle de légalité où l'appréciation de l'opportunité est reconnue**[5].

Toutefois, cette prérogative exceptionnelle suppose que le sous-préfet et son équipe sachent garder un recul suffisant par rapport à un projet qu'ils peuvent soutenir mais dans lequel ils ne doivent pas s'impliquer totalement. Le conseil doit aboutir à des orientations ; il ne devrait pas aller, comme c'est parfois le cas pour les communes les plus modestes, jusqu'à la rédaction des délibérations.

Les **mécanismes de conseil propres aux services de l'équipement** permettent d'éclairer ce débat.

[5] Cf. travaux préparatoires de la loi de décentralisation du 2 mars 1982, décision du Conseil Constitutionnel du 25 février 1982 et jurisprudence du Conseil d'Etat. La circulaire du 17 janvier 2006 précitée insiste ainsi sur la nécessité de *« privilégier les règles de fond plutôt que des règles de forme en veillant à proportionner le contrôle aux enjeux du dossier »*.

L'assistance technique fournie par les services de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)

Le parallèle a pu être établi en zone rurale avec ATESAT qui est offerte par les services de l'équipement aux communes les plus modestes[6]. La possibilité de recourir à cette formule est encadrée par deux critères celui de la « population DGF » et celui du potentiel fiscal de la commune. Il s'agit ici pour l'Etat de tenir compte de l'impossibilité pour certaines communes de recruter des personnels en nombre et en qualité suffisants pour traiter les questions techniques et, parfois, de l'absence d'offre privée.

Le conseil juridique délivré largement par les sous-préfectures aux communes les plus modestes s'apparente bien à cette logique : plus les communes sont modestes, plus l'Etat apporte son soutien ; les collectivités plus importantes demanderont quant à elles un conseil moins fréquent, mais plus élaboré. De ce dispositif « ATESAT » peut être retirée l'idée que le besoin de conseil sera inversement proportionnel à l'importance des collectivités : une petite collectivité, bien qu'elle ait beaucoup moins d'actes et de projets sollicitera davantage la sous-préfecture et il pourra être légitime pour des motifs d'aménagement du territoire de lui accorder proportionnellement davantage de moyens de l'Etat, sous forme d'expertise simple.

La s'arrête le parallèle car la contractualisation commune/sous-préfecture, pratiquée dans le cadre de l'ATESAT se heurte au fait que le sous-préfet peut difficilement apparaître officiellement comme prestataire de service d'une commune, compte tenu de sa mission de contrôle de légalité.

Rôle des directions départementales de l'équipement en matière d'application du droit des sols

Une DDE intervient de deux manières :

- Elle instruit les demandes d'autorisation soit pour le compte de l'Etat lorsque la commune concernée ne dispose pas d'un plan local d'urbanisme, soit pour le compte de la commune dans l'hypothèse inverse et si celle-ci lui a confié cette tâche dans le cadre d'une mise à disposition soumise à conditions (commune de moins de 10 000 habitants).
- Elle participe à l'exercice du contrôle de légalité, lorsque le préfet lui a confié cette tâche selon des modalités fixées localement.

Les deux champs d'intervention ne se recoupent que partiellement : les permis de compétence Etat ne sont évidemment pas soumis au contrôle de légalité tandis que ce dernier porte sur tous les permis de compétence communale, quel que soit le service instructeur. En tout état de cause, a été retenu le principe d'une séparation stricte entre les équipes qui instruisent les dossiers et celles qui sont amenées à les contrôler.

Cette organisation a le mérite d'établir un contrôle de second niveau pour les permis concernés. La fragilité actuelle des équipes chargées de l'instruction des permis dans les subdivisions territoriales est un point auquel se proposent de remédier, entre autres buts, les réorganisations en cours. Le parti retenu est de dimensionner ces équipes sur la base d'un effectif d'au moins six agents, afin d'assurer un niveau de qualité satisfaisant au double plan de la solidité juridique des actes et du respect des délais.

[6] Article 1er de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF).

ANNEXE 11.2 : SOUS-PREFET, SOUS-PREFECTURE, CONSEIL ET CONTROLE DE LEGALITE
LES PISTES DE PROGRES EN MATIERE DE CONTROLE DE LEGALITE

Les chantiers en cours

L'application ACTES[7] permettra à terme la télétransmission d'une partie des actes des collectivités territoriales volontaires et devrait sensiblement modifier le contenu de l'activité des agents chargés du contrôle de légalité, en les déchargeant de tâches fastidieuses et en facilitant la sélection des actes par thème ou par commune. On peut regretter toutefois que cette application ait été conçue de façon compartimentée par site, chaque site (sous-préfecture ou préfecture) n'ayant pas la possibilité en mode normal de consulter les actes des collectivités ne dépendant pas de son ressort (sauf à ce que l'administrateur de données du site donne des droits aux agents concernés).

Par ailleurs, des initiatives ont été prises au plan central pour mieux coordonner le contrôle comptable et financier opéré par le réseau de la comptabilité publique avec le **contrôle de légalité et budgétaire effectué sur les actes budgétaires et comptables** par le réseau préfectoral. Une expérimentation sur quelques départements a été lancée, l'objectif étant moins d'alléger les tâches des services préfectoraux que d'approfondir un contrôle budgétaire parfois trop superficiel et de bénéficier des contrôles automatisés dérivant de l'application Hélios développée par le direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Ce contrôle concerté est à ce stade limité aux collectivités les plus sensibles.

D'un premier bilan, il ressort que si cette mutualisation implique un rapprochement de cultures encore malaisé, elle apporte une réelle plus-value en termes de qualité de contrôle et d'habitude de travail en réseau. Ce partenariat avec les services de la comptabilité publique est sans incidence sur le partage des tâches entre préfecture ou sous-préfectures. Il oblige toutefois à une formalisation des procédures et à des réunions communes entre services et entraîne donc un utile rapprochement des pratiques.

A terme, il est envisagé d'étendre cette collaboration aux budgets périphériques (organismes HLM, sociétés d'économie mixte…), secteur d'activité mal couvert et sur lequel le réseau comptable peut apporter une réelle plus-value du fait de sa meilleure connaissance de la comptabilité privée. Par ailleurs, la DGCL projette la mise en place d'un système expert couplé à l'application ACTES et facilitant le ciblage des contrôles budgétaires et comptables, au-delà des collectivités déjà pointées par le réseau d'alerte de la DGCP. La mission s'interroge sur l'opportunité de créer un dispositif séparé de celui mis en œuvre par la DGCP.

L'élargissement de la compétence du pôle juridique de Lyon à l'ensemble des préfectures, ainsi que la limitation de sa saisine aux seules préfectures, tels qu'ils sont préconisés par un rapport récent de l'IGA, devraient dans un premier temps déstabiliser certaines sous-préfectures qui ont largement usé de cette expertise. En revanche, cela devrait

[7] Début 2006, quatre préfectures ont mis en place cette application pour les collectivités volontaires et 5 devaient le faire. Au terme de l'année 2006, c'est une cinquantaine de préfectures qui pourraient bénéficier de l'application. Les sous-préfectures ont vocation à être intégrées au dispositif.
Néanmoins, à ce stade, seules quelques collectivités volontaires sont concernées et, en général, le champ de la télétransmission est restreint à certains actes simples. Le système dans sa configuration actuelle ne permet en outre pas de transmettre des plans, ce qui exclut de fait du dispositif la plupart des actes d'urbanisme.

conduire sous-préfectures et préfectures à travailler davantage en équipe sur les questions de principe.

Les propositions de la mission

Un système de **mutualisation des moyens sous-préfecture / préfecture / services déconcentrés** doit être recherché pour sécuriser la qualité du service rendu. Cette mutualisation doit reposer a minima sur l'instauration d'un climat de coopération entre sous-préfectures, services déconcentrés et préfecture, climat qui n'est pas toujours observé.

Les **limites de la fonction de conseil** dans un contexte de décentralisation doivent être clairement posées tant pour le sous-préfet que pour ses services.

Une **formation minimale des sous-préfets** doit être assurée en prise de poste à l'attention des profils non juristes. Il est en outre indispensable de maintenir auprès du sous-préfet une équipe rapprochée, légère mais de bonne qualité, en mesure de faire le lien avec les spécialistes sur les questions les plus complexes. La qualité des secrétaires généraux de sous-préfecture est un élément crucial et ce métier doit être valorisé dans le cours d'une carrière.

La **stratégie de contrôle** arrêtée par le préfet et son suivi sont indispensables pour assurer une cohérence du système. Cette stratégie doit être enrichie de la perception de terrain des sous-préfectures. Son respect doit être contrôlé de façon souple mais efficace.

Le **pouvoir d'opportunité** doit être exercé au plus haut niveau (sous-préfet, préfet) et doit être bien explicité aux services afin qu'ils en perçoivent le sens en termes d'intérêt public. Dans ce cadre, la mission serait favorable à ce que le sous-préfet signale systématiquement au préfet les cas d'exercice de son pouvoir d'opportunité.

Les bonnes pratiques de la mutualisation des compétences

S'illustrant des pratiques rencontrées, la mission émet quelques orientations qui lui semblent devoir faciliter la mutualisation des compétences :

la mutualisation vise à rationaliser les tâches et à mieux utiliser les compétences ; sa mise en œuvre suppose un chef de file qui est naturellement le directeur des collectivités locales, sous l'autorité du secrétaire général ; la mutualisation se traduira certes par l'organisation de réunions périodiques entre services mais ne doit pas aboutir à une multiplication de celles-ci ou à une complexification des procédures de contrôle ;

- la mutualisation doit être conçue en intégrant l'ensemble des services déconcentrés ; la mission a pu noter la forte implication des DDE qui peuvent parfois assumer complètement le contrôle de légalité en matière d'urbanisme pour le compte du préfet ou du sous-préfet, soit sur l'ensemble des actes (77), soit sur l'ensemble des actes considérés comme sensibles (35) ; le réseau des trésoreries générales est également à même de prendre en charge une part croissante du contrôle budgétaire ;

- la répartition des tâches de contrôle entre préfecture et sous-préfectures doit être suffisamment précise et correspondre à des catégories d'actes facilement individualisables ; par exemple, si le secteur de la fonction publique territoriale est

clairement identifiable, le contrôle des marchés nécessite la réunion de multiples actes, au-delà du marché stricto sensu ;

- la spécialisation des tâches ne doit pas introduire de nouvelles fragilités dans le système en faisant dépendre le contrôle de certains actes d'une seule personne ; elle ne doit pas non plus nuire à l'approche globale de la vie des communes tant en préfecture qu'en sous-préfecture ; dans ce cadre la désignation d'un référent par matière semble une première étape intéressante ;

- les modalités de mutualisation doivent être adaptées avec souplesse à la réalité locale, en fonction notamment de la taille des sous-préfectures et des ressources humaines disponibles ; rien n'impose la concentration d'une compétence technique sur l'ensemble du département ; rien n'impose non plus qu'elle se fasse en préfecture s'il apparaît qu'une sous-préfecture est mieux placée du fait de son "fonds de commerce" (exemple du contrôle d'urbanisme lié à la loi littoral) ou de la technicité de ses agents ; le sous-préfet est alors chargé de fait d'une mission départementale de chef de file sur ce sujet et assure le lien avec le secrétaire général et les autres sous-préfectures ;

- la mutualisation doit être transparente pour les élus qui, sauf exception, continuent à déposer l'ensemble de leurs actes auprès d'une même autorité, sans avoir le souci de s'interroger sur le bon lieu de dépôt ; toutefois la mission a constaté des cas, semble-t-il réussis, de transmission directe de certains actes identifiés à d'autres structures afin d'économiser aux services la tâche fastidieuse de renvoi des actes aux DDE (plans locaux d'urbanisme en Ille-et-Vilaine) ; cette formule est également intéressante sur le plan de la composition des délais ;

- la signature des lettres d'observation par le sous-préfet doit être préservée, en lui laissant le temps de discuter les termes de la lettre d'observation qui lui est soumise[8].

Par ailleurs, la mise en place de ce travail en réseau doit s'accompagner d'un **processus qualité incluant la formalisation du partage des tâches et la mise en place de contrôles périodiques par sondage**. Ces contrôles qualité s'apparenteraient aux contrôles de second niveau effectués dans le cadre de la gestion des fonds européens (contrôles qualité gestion) et auraient une visée d'abord pédagogique. Trop souvent, en effet les meilleurs dispositifs s'effilochent avec le départ des équipes ayant contribué à leur création.

Enfin, dans le même objectif d'amélioration de la qualité du service rendu, un préfet a suggéré à la mission que les réseaux d'expertises mis en place au sein du département sur certains thèmes puissent comprendre des agents de la fonction publique territoriale (responsable de marché ou centre de gestion de la FPT…). La mission n'a pas expertisé le caractère opérationnel de cette proposition, mais elle lui semble conforme à l'esprit d'un conseil de légalité partenarial, efficace et professionnel.

[8] Si la signature de lettres d'observation par le préfet ne pose pas de problème, dans la mesure où le sous-préfet a eu l'opportunité d'exprimer son point de vue, en revanche, la signature par le secrétaire général de tels courriers est plus contestée.

ANNEXE 12 : L'ARTICULATION DRIRE GROUPEMENT DEPARTEMENTAL COMME EXPERIENCE D'ORGANISATION ET DE TRAVAIL EN RESEAU

Le rapport pose la question du bon niveau de l'exercice des compétences entre préfectures de région, de départements et sous-préfectures. L'organisation des DRIRE est de ce point de vue intéressante à préciser.

Les DRIRE sont des structures régionales à couverture départementale;

Les activités régaliennes exercées par les DRIRE ressortent normalement du niveau des préfets de département, alors que les activités dites de développement économique ressortent du niveau du préfet de région. Les DRIRE ont donc tout naturellement une double culture régionale et départementale et leur organisation en découle.

Même si elle présente des constantes découlant de cette double culture, **l'organisation des DRIRE varie d'une direction à une autre pour tenir compte au mieux des réalités du terrain :**

- réalités démographiques et géographiques
- réalités économiques et industrielles: poids des installations Seveso, poids des Installations Classées pour la Protection de l'environnement (ICPE), poids des carrières par exemple.

Les services sont organisés en services fonctionnels et en services territoriaux.

Services fonctionnels

Les services fonctionnels (ou divisions spécialisées) sont placés auprès du DRIRE, donc au chef-lieu de région. Ils sont chargés :

- de définir la politique et les priorités de l'action de la DRIRE dans le domaine relevant de leur compétence
- d'élaborer les instructions à destination des agents en subdivision
- de définir les objectifs annuels et assurer le suivi de leur réalisation
- d'assurer la formation et l'information des agents de la DRIRE
- de traiter en direct ou en deuxième niveau les dossiers spécifiques ou signalés.

Services territoriaux

Ce sont les subdivisions regroupées en groupe de subdivisions (GS) :

- les GS sont le plus souvent départementaux,
- certains GS couvrent moins d'un département: GS de Rouen du Havre par exemple
- d'autres couvrent deux départements: GS Drome Ardèche et GS Savoie Haute Savoie par exemple
- il existe des GS qui sont à cheval sur deux départements sans pour autant recouvrir les deux départements: GS du Littoral dans le Nord Pas de Calais par exemple.

Les subdivisions peuvent être polyvalentes, spécialisées (suivi des carrières pour tout le GS, suivi des Seveso ou des ICPE pour tout le GS par exemple) **ou mixtes** (polyvalentes géographiquement avec attribution du suivi d'un domaine particulier pour tout le GS).

Le fonctionnement hiérarchique est souple et collégial

Il convient tout d'abord de souligner que le personnel des DRIRE, hors personnel de secrétariat, est constitué quasi uniquement d'ingénieurs et de techniciens. C'est donc un personnel de formation scientifique ; le fonctionnement hiérarchique en dépend à l'évidence.

- Le DRIRE est le supérieur hiérarchique de tous les agents de la DRIRE, chaque division spécialisée est dirigée par un chef de division, chaque GS est dirigé par un chef de GS, les subdivisions sont dirigées par des chefs de subdivision ;

- Les chefs de division et les chefs de GS forment avec le DRIRE le CODIR, comité de direction de la DRIRE qui se réunit régulièrement ou à la demande. **Lieu d'échanges d'information et d'élaboration de la politique de la DRIRE le CODIR constitue l'organe de pilotage de la DRIRE ;**

- Le chef de division a autorité hiérarchique sur les agents de sa division ; il a aussi autorité fonctionnelle sur les agents en subdivisions qui oeuvrent en tout ou partie pour le compte de sa division; il a, sur ces mêmes agents, autorité hiérarchique via le chef de GS mais peut parfois s'adresser directement à eux ;

- Le chef de GS a autorité hiérarchique sur les agents de son GS; il reçoit ses instructions de la part du DRIRE et des chefs de division ;

- Le chef de division est responsable des agents de sa subdivision.

L'articulation chef de division- chef de GS- chef de division est souple; elle s'adapte à la diversité des situations objectives et à la personnalité des acteurs concernés. Cette souplesse est encadrée par des procédures précises de délégation de signature.

La démarche qualité

Les relations entre les 3 niveaux font l'objet d'une procédure d'assurance qualité qui permet d'assurer l'homogénéité du traitement des dossiers.

L'organisation des DRIRE procède donc :

- ***d'une double culture régionale et départementale***
- ***d'une grande souplesse d'adaptation aux spécificités régionales***
- ***d'une grande souplesse en matière de management rendue possible par la culture scientifique de ses agents.***

ANNEXE 13 : L' EVOLUTION DES STRUCTURES TERRITORIALES DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L' EQUIPEMENT

Une organisation souvent fragile fortement touchée par les transferts de compétences aux départements

- La loi relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux départements d'une part une partie significative du réseau national, d'autre part les services ou parties de services mis à leur disposition dans le domaine des routes départementales. Cela conduit à réorganiser en profondeur les structures territoriales des services déconcentrés du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Leur maillage actuel est en effet fortement guidé par les nécessités de l'entretien et de l'exploitation d'un réseau routier étendu : 30 000 km de routes nationales et d'autoroutes non concédées, 365 000 km de routes départementales. Dans un tiers des départements, des parties de service dédiées mises sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général interviennent déjà au profit de la gestion des routes départementales ; cette circonstance préfigure partiellement une situation qui va se généraliser, sans supprimer pour autant la nécessité d'une réorganisation dans les départements concernés.

- Dans la très grande majorité des départements, la représentation territoriale des directions départementales de l'équipement (DDE) est assurée par les subdivisions territoriales dont globalement près des deux tiers des agents oeuvrent pour la route. La subdivision est une unité de production (travaux d'entretien routier, instruction de permis de construire, ingénierie publique…) et son chef est à la fois le responsable de cette unité de production et le représentant local de son service avec la charge d'en porter les politiques. La première activité, fortement marquée du signe du quotidien, prend souvent le pas sur la seconde. On constate par ailleurs de plus en plus souvent que ces subdivisions ne disposent plus toujours de toutes les compétences nécessaires pour faire face à une complexification accrue de leurs tâches : de nouvelles réglementations et procédures se développent en effet pour mieux prendre en compte sécurité et environnement, les risques de contentieux se multiplient…. La fragilité de leur organisation est ainsi souvent mise en évidence dans le domaine très sensible des autorisations d'urbanisme et à un moindre degré dans celui de l'ingénierie publique.

- Les missions routières qui ne seront plus assurées par les subdivisions continueront à l'être par d'autres structures elles aussi implantées sur le territoire : districts et leurs centres d'entretien et d'intervention pour le réseau national, "agences routières départementales" pour le réseau départemental. C'est un élément à prendre en compte dans toute comparaison de la situation avant et après transfert des compétences.

Des principes d'organisation communs

- La réorganisation des structures territoriales des DDE sera la partie la plus visible de la véritable refondation des DDE qui s'appuie en outre sur quatre piliers. Mais cette dernière concerne aussi :

    - habitat, logement, politique de la ville ;
    - connaissance du territoire, aménagement et urbanisme, développement durable ;
    - environnement, prévention des risques ;
    - sécurité des transports, préparation et gestion des crises.

La structure territoriale doit faciliter la mise en œuvre des politiques correspondantes : **son organisation ne peut être étudiée indépendamment de celle des services du siège** et le bon fonctionnement des relations entre le siège et les unités territoriales sera un élément déterminant de la réussite de la refondation.

Dans le même temps, les directions régionales de l'équipement voient leur rôle renforcé : exercice de la fonction de maîtrise d'ouvrage pour les investissements sur le réseau routier national, animation du pôle régional transport-logement-aménagement-mer, responsabilité des cinq budgets opérationnels de programme et notamment de celui relatif à la conduite et au pilotage des politiques de l'Équipement.

- La qualité des prestations fournies nécessite un professionnalisme accru. Lorsqu'il s'agit de prestations de conseil, la qualité du service rendu est fonction de la compétence de celui qui le délivre, compétence elle-même assise sur l'appartenance à un réseau. Lorsqu'il s'agit de prestations de production collective, la qualité est fortement tributaire bien sûr de la compétence de chacun de ceux qui constituent l'équipe mais aussi de l'organisation du travail en commun, de la solidité de cette équipe, de son encadrement. On estime par exemple qu'une unité chargée de l'instruction des permis de construire doit comprendre au moins six agents si on veut assurer un bon fonctionnement permanent et permettre la présence à sa tête d'un cadre qualifié. Les organisations futures doivent répondre à cet impératif de robustesse. Parmi les productions des subdivisions actuelles ce dernier concerne au premier chef les équipes chargées de l'application du droit des sols et de l'ingénierie concurrentielle, et à un moindre degré celles chargées de l'assistance technique de solidarité et d'aménagement du territoire. La proximité du lieu d'élaboration de cette production est une question de moindre importance.

- On a évoqué plus haut le manque de disponibilité de l’actuel chef de subdivision pour exercer pleinement la mission consistant à représenter la DDE sur le territoire de sa subdivision. Ce rôle de représentant territorial a un double contenu : une mission d'observation et de veille active afin de connaître le territoire, ses projets et ses attentes, une mission de portage des politiques publiques dans le domaine d'intervention de la DDE auprès des acteurs locaux. En contact permanent avec le territoire dont il a la responsabilité, interlocuteur privilégié des principaux acteurs présents sur ce territoire, il assure l'interface entre ce territoire et la DDE. Donner toute sa place à cette mission est un objectif commun à toutes les réorganisations. Il est intéressant de constater que la recherche d'une présence qualitative plus active sur le territoire va de pair avec un renforcement de l'échelon régional.

Des modalités d'application adaptées aux différents territoires

La confrontation de ces principes appliqués à un territoire donné peut conduire à **différents scénarios organisationnels** :

- Le plus innovant par rapport à la situation actuelle consiste à **dissocier complètement les fonctions de production et de représentation territoriale.** Les unités chargées des premières sont regroupées au siège, ou en plusieurs pôles secondaires, et satisfont aisément aux impératifs de robustesse. La fonction de représentation territoriale est confiée à un cadre expérimenté (catégorie A en général, A+ sur des territoires à très forts enjeux tels qu'une agglomération importante). Libéré de toute responsabilité d'encadrement de la production, il a pour ce faire une disponibilité plus importante que l'actuel chef de subdivision, même si son territoire est plus grand et s'il lui faut assurer en permanence des contacts étroits avec le siège.

- Le scénario le plus conservateur consiste à **reconstituer des nouvelles subdivisions chargées de l'ensemble des productions et dimensionnées** pour garantir la solidité de la structure : leurs effectifs ne peuvent pas descendre beaucoup en dessous de vingt agents. La présence de cadres intermédiaires à la tête de chacune des unités élémentaires de production redonne de la disponibilité au responsable de cette subdivision rénovée pour se consacrer à la représentation territoriale.

- **Entre ces formules extrêmes, existent de nombreuses solutions intermédiaires** : un traitement différencié des diverses productions (certaines au siège, d'autres localement), une solution spécifique pour la subdivision du chef-lieu, une mise en commun partielle ou totale de leurs moyens entre plusieurs subdivisions avec échanges de prestations…

- **Le scénario retenu varie d'un département à l'autre pour tenir compte des spécificités locales** parmi lesquelles la géographie du territoire, les résultats de la concertation menée avec les élus ou les personnels. Il existe entre les solutions un point commun fort qui est d'installer sur un territoire pertinent (pays, arrondissement administratif, ou groupement *ad hoc* des périmètres de plusieurs intercommunalités) un "représentant territorial" disponible, interlocuteur renforcé des acteurs locaux. Il y avait 1 300 chefs de subdivision territoriale, il y aura trois fois moins de "représentants territoriaux". Un sous-préfet sera en relation avec un ou deux d'entre eux. Le nouveau positionnement de ces représentants enrichira ce contact de proximité, sans pour autant supprimer l'intérêt et même la nécessité des contacts avec le siège de la DDE.

- La mise en place de ces nouvelles organisations doit intervenir le 1er janvier 2007 mais pourra ponctuellement nécessiter des **dispositions transitoires** s'expliquant par des contraintes liées à la mobilité géographique des agents ou au parc immobilier.

ANNEXE 14 : LE SOUS-PREFET ET LES RESEAUX D'INFORMATION TERRITORIALE

L'isolement professionnel du sous-préfet a été analysé au point 1.3.2. du rapport : manque de travail en réseau entre les sous-préfets, faiblesse de relations avec le SGAR pour les sous-préfets n'appartenant pas au département du chef-lieu de la région, taille réduite de l'équipe de la sous-préfecture. La durée limitée d'affectation et la nouveauté du métier pour les sous-préfets détachés d'autres administrations renforcent cet isolement.

Dans le même temps, les interlocuteurs habituels du sous-préfet (collectivités, associations, organisations professionnelles, services déconcentrés,...) sont le plus souvent informés en temps réel grâce aux réseaux d'information auxquels ils sont connectés. Rien n'interdit bien sûr aux sous-préfets de tirer parti, eux aussi, des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Cependant, à moins que des initiatives aient échappé à la mission, il semble que chaque sous-préfet ne peut compter que sur lui-même pour organiser son système de veille.

Comme cela a été développé dans le rapport, la première initiative à promouvoir serait d'inclure les sous-préfets dans le réseau constitué par la préfecture de région (SGAR et pôles) et les préfectures. **Le secrétariat général pour les affaires régionales est en effet un nœud important du réseau d'information territorial** puisque le SGAR et les chargés de mission couvrent l'ensemble du champ des préoccupations régionales. On remarque d'ailleurs qu'un thème qui ne concernerait qu'un seul arrondissement dans un département (littoral, politique de la montagne, parc naturel régional, relations transfrontalières…) a de grandes probabilités d'intéresser plusieurs arrondissements de la région et d'être pris en compte à l'échelon du SGAR.

Sans préjudice des initiatives qui pourraient être déjà conduites et qui mériteraient alors d'être portées à la connaissance de tous, la mission peut suggérer plusieurs pistes d'action :

- Dans chaque région, les sous préfets devraient dans un premier temps être invités à formaliser leurs besoins d'information. A cet effet, l'un d'entre eux pourrait être désigné pour devenir le correspondant du service documentation du SGAR ; il pourrait aussi faciliter la diffusion des bonnes pratiques mises en œuvre par ses collègues et intégrer les nouveaux arrivants. Les systèmes d'informations territoriales (SIT), lorsqu'ils existent, seraient des outils à privilégier pour mettre en ligne l'information utile. De même, les secrétaires généraux des sous-préfectures pourraient s'organiser à l'échelle régionale.

- Dans un second temps, il serait utile que l'administration centrale du ministère organise des réseaux d'information thématiques. Pour rompre l'isolement des sous-préfectures, ces réseaux devraient d'abord concerner des thèmes intéressant des arrondissements dispersés sur l'ensemble du territoire (façade maritime, montagne, relations transfrontalières, parcs nationaux [9]…). L'INTRANET constitue un bon outil, mais l'utilisation de la messagerie électronique peut constituer une première étape[10].

[9] Cf. étude réalisée pour la mission par l'Observatoire des territoires de la DIACT en tome II des annexes au présent rapport.
[10] C'est ainsi que le ministère de l'agriculture a mis en œuvre pendant une dizaine d'années sa mission d'appui technique aux services déconcentrés, en mobilisant le CGGREF et les centres de formation et de recherche sous tutelle pour le rassemblement de l'information, l'identification de personnes ressources, l'organisation de forums thématiques…

ANNEXE 15 : ELEMENTS D'EVALUATION DES ECONOMIES ATTENDUES DE L'AJUSTEMENT DU MAILLAGE SOUS-PREFECTORAL

L'argument budgétaire est souvent invoqué pour justifier la nécessaire rationalisation de la carte des arrondissements. C'est d'ailleurs la démarche engagée par d'autres administrations d'Etat qui y ont trouvé des marges de manœuvre. C'est pourquoi la mission a tenté d'approcher un ordre de grandeur des économies envisageables.

Méthodologies et précautions

Il est **impossible d'évaluer les économies budgétaires induites par l'ajustement de la carte des sous-préfectures sans un examen au cas par cas**. En effet, un tel calcul suppose en effet d'examiner pour chaque structure les postes qui pourraient être supprimés, compte tenu des économies d'échelle possibles, variables d'une sous-préfecture à l'autre en fonction de ses délégations, de ses effectifs et d'effets de seuil différents selon le type de service rendu.

En outre, **une telle évaluation doit se faire dans le temps** et variera d'un site à l'autre, en fonction de la pyramide des âges des agents concernés, de leur souhait de mutation, de la proximité plus ou moins grande de la préfecture, des possibilités statutaires de mutation…

Compte tenu du champ d'étude de la mission, les effets attendus des réformes de titre ont été exclus de l'exercice. Les économies attendues de ces réformes (SIV essentiellement) concernent en effet également les préfectures et auraient supposé une analyse de process des titres que la mission n'a pas abordé dans son étude. Les économies de personnel en sous-préfecture liées à la réforme des titres sont en outre indépendantes du maintien, ou non d'une sous-préfecture. Elles seront donc à additionner aux **chiffres calculés ci-dessous isolant le seul effet de l'aménagement du maillage des sous-préfectures, à niveau d'activité constant.**

Enfin, par réalisme, la suppression de structure n'est pas envisagée pour ce qu'il est convenu d'appeler une « grosse sous-préfecture » (au moins les sous-préfectures de 1ère catégorie) qui rassemblent souvent plus de 25 agents.

Le résultat du calcul ci-dessous ne peut donc être qu'un ordre de grandeur approximatif d'économies à terme, à activité constante.

Les ordres de grandeur

Les effectifs en poste en sous-préfecture représentent 20 % des effectifs en préfectures, tous types d'effectifs confondus (CNP et membres du corps préfectoral)[11]. Cette proportion est divisée en deux moitiés entre les sous-préfectures de seconde catégorie (classes 3 à 5 – 179 SPA) et celles de première catégorie (classes 1 et 2 – 66 SPA).

[11] Estimation provisoire au 15 mars 2006 du rapport effectifs réels sur effectifs plafond (30 337) ; proportion extrapolée à partir du résultat d'une enquête comportant 87 réponses. Tous types d'effectifs globalisés.

La **fonction titre** rassemble plus de 25% des effectifs de l'ensemble du réseau (7 700) ; 28 % de ces effectifs sont en sous-préfectures (2 200). Cette proportion plus importante ne peut servir à mesurer le seul effet « productivité » qui pourra être très différent selon le type de titre ou de sous-préfecture. Selon une première approximation très sommaire, les réformes des titres sont supposées entraîner à terme une diminution nette des postes pour l'ensemble du réseau de l'ordre de 650 sur 3 ans, soit 2 % des effectifs du réseau et plus de 8 % des effectifs de la fonction[12].

La **fonction contrôle de légalité** représente quant à elle près de 9 % des effectifs du réseau (2 590), dont plus du tiers est affecté en sous-préfecture (930).

Les différentes hypothèses étudiées

Une première estimation très sommaire a été établie sur les hypothèses suivantes :

- **hypothèse 1** : suppression de la sous-préfecture, de la résidence et du sous-préfet ;
- **hypothèse 2** : suppression de la sous-préfecture et de la résidence, affectation du sous-préfet au chef-lieu ;
- **hypothèse 3** : maintien de la sous-préfecture, suppression de la résidence et affectation du sous-préfet au chef-lieu ;
- **hypothèse 4** : maintien de la sous-préfecture, suppression du sous-préfet et de sa résidence.

Pour chaque hypothèse, ont été définis des économies et des coûts supplémentaires à partir des conventions suivantes.

Economies de personnel :

La **suppression du sous-préfet d'arrondissement** entraîne en premier lieu la suppression de son poste mais également la suppression à terme de 2,5 postes : le chauffeur et le personnel de résidence (1,5 personnes selon les effectifs de référence). Le transfert du sous-préfet au chef-lieu entraîne simplement la réduction de son personnel de résidence, soit, à terme, la suppression de 0,5 poste.

Dans le cas de la **suppression des services de la sous-préfecture**, il peut être considéré que la majorité des agents serait transférée en préfecture car les tâches demeurent[13] ; deux variantes ont été calculées :

- variante basse : suppression d'un poste de catégorie B et d'un poste de catégorie C ;
- variante haute : suppression d'un poste de catégorie B et de trois postes de catégorie C.

La première variante correspond aux seules économies (à terme) certaines : économies en termes d'encadrement liées au regroupement d'activités réglementaires diverses (un agent

[12] Guide d'appui méthodologique à la gestion prévisionnelle des effectifs - février 2005.
Tendances d'évolution de 2008 à 2010 : projet INES (- 350 postes), projet SIV (- 500 postes), étrangers (+ 200 postes), soit à terme une baisse nette de 650 emplois.
[13] La suppression de certaines activités de titre n'est pas prise en compte – cf. ci-dessus.

de catégorie B[14]) et économie de secrétariat/courrier (un agent de catégorie C). Les postes supplémentaires supprimés dans la seconde variante correspondent aux sous-préfectures qui disposeraient en outre d'un gardien et d'une marge de productivité supérieure sur les tâches administratives.

Il peut en effet être considéré que, à activité égale (hors réforme des titres), l'incidence de la suppression d'une sous-préfecture est similaire entre une très petite sous-préfecture qui ne produit souvent pas tous les titres et une sous-préfecture moyenne[15]. Par ailleurs, le transfert en préfecture de l'ensemble du contrôle de légalité devrait se traduire plus par un approfondissement des contrôles que par des gains de productivité, spécialement pour les sous-préfectures les plus modestes.

Economies immobilières :

Elles ne concernent pas la vente éventuelle du foncier[16] car il est supposé que les sous-préfectures qui seraient supprimées ne font pas partie des sous-préfectures construites dans la période récente et donc que l'Etat n'en est pas propriétaire. Les seules économies à attendre sont donc des **économies en termes de travaux d'aménagement immobilier et de coût d'entretien moyen**.

Il est à noter que, souvent, la configuration des locaux ne permet que difficilement de séparer le sort de la résidence de celui de la sous-préfecture (locaux enclavés voire imbriqués). Les hypothèses 2 et 3 ne sont donc pas toujours réalistes ou impliqueraient des frais importants de réagencement de locaux.

Coûts supplémentaires à prévoir :

Ont été valorisés les **coûts supplémentaires en termes de logement du sous-préfet au chef-lieu et les frais supplémentaire de réception ou de déplacement**.

N'ont pas été valorisés les éventuels coûts d'hébergement d'une partie des services administratifs de la sous-préfecture en préfecture (coût d'entretien affecté et location éventuelle de surfaces supplémentaires). Ce coût peut en effet être très variable d'un département à l'autre en fonction de l'immobilier existant. Les sous-préfectures les plus importantes étant exclues de l'exercice et la réforme étant concomitante de celle des titres, cette omission peut être considérée comme raisonnable (modulo les éventuels frais de réaménagement des locaux en préfecture pour convertir certains espaces dédiés à l'accueil du public).

[14] Dans les plus petites sous-préfectures, cela pourra être un agent C+ qui participe aussi aux tâches de production.
[15] Il est rappelé que la suppression, d'une grosse sous-préfecture n'est pas envisagée.
[16] Le coût immobilier du réseau des sous-préfectures (demeures historiques souvent dégradées, faute d'entretien suffisant) est souvent avancé comme un motif de rationalisation du réseau. Cependant, les locaux sous-préfectoraux appartiennent la plupart du temps au conseil général et ont été mis gracieusement à la disposition de l'Etat lors de la décentralisation.

L'engagement de qualité de service que l'Etat devra prendre envers les élus exigera une présence sur place qui entraînera des **frais de déplacement non négligeables**. Ces coûts de déplacement ont été établis sur les bases suivantes :

Hypothèse 1 Suppression du sous-préfet et de la sous-préfecture	Coûts de déplacement liés à la nécessité de se rendre à des réunions locales : - du temps agent lié aux trajets (estimé à 1/2 agent de catégorie A) ; - des frais de déplacement calculés sur la base de deux déplacements hebdomadaires de 120 km sur 50 semaines (soit 12 000 km) et de 100 repas à l'extérieur.
Hypothèse 2 Affectation du sous-préfet au chef-lieu et suppression de la sous-préfecture	Coûts de déplacement liés à la nécessité de se rendre à des réunions locales, estimés sur la base de six déplacements hebdomadaires de 120 km sur 50 semaines (soit 36 000 km) et de 200 repas pris à l'extérieur. Le temps agent n'a pas été valorisé compte tenu du rapport au temps de travail du corps préfectoral.
Hypothèse 3 Affectation du sous-préfet au chef-lieu et maintien de la sous-préfecture	Coûts de déplacement liés à la nécessité de se rendre à des réunions locales, estimés sur la base de trois déplacements hebdomadaires de 120 km sur 50 semaines (soit 18 000 km) et de 100 repas pris à l'extérieur. Le temps agent n'a pas été valorisé compte tenu du rapport au temps de travail du corps préfectoral.
Hypothèse 4 Suppression du sous-préfet et maintien de la sous-préfecture	Coûts de déplacements liés au nécessaire déplacement d'un cadre A+ à des réunions locales importantes comportant : - du temps agent lié aux trajets (estimé à 1/4 agent de catégorie A) ; - des frais de déplacement calculés sur la base d'un déplacement hebdomadaire de 120 km sur 50 semaines (soit 6 000 km) et de 50 repas pris à l'extérieur.

Les forfaits pris en compte pour évaluer les différents coûts

Economies de personnel

Ces économies ont été calculées sur la base de coûts standards calculés à partir de coûts salariaux moyens complets par grade (rémunération, indemnités et cotisations, hors NBI et heures supplémentaires[17]) et d'un coût de fonctionnement marginal de 4 000 € par agent (coût également retenu par la DMAT).

Le coût standard est égal à la moyenne des coûts salariaux moyens complets des différents grades des corps les plus représentatifs des postes supprimés, à laquelle s'ajoute le forfait de fonctionnement par agent :

[17] Estimation 2004, intégrant les cotisations pension.

	Grade	Coût théorique annuel	Moyenne	Coût standard
Un sous-préfet	Sous-prefet hors classe	86 142 €	74 348 €	**78 348 €**
	Sous-prefet de classe normale	62 554 €		
Un agent de catégorie A	Attaché principal de 2ème classe	59 732 €	55 593 €	**59 593 €**
	Attaché de préfecture	51 454 €		
Un agent de catégorie B (administratif)	Secrétaire administratif de classe exceptionnelle	33 528 €	31 059 €	**35 059 €**
	Secrétaire administratif de classe supérieure	31 525 €		
	Secrétaire administratif de classe normale	28 123 €		
Un agent de catégorie C (administratif)	Adjoint administratif principal de 1ère classe	37 928 €	33 330 €	**37 330 €**
	Adjoint administratif principal de 2ème classe	33 150 €		
	Adjoint administratif	31 636 €		
	Agent administratif	30 605 €		
Un personnel de résidence	APTS de 1ère catégorie	39 050 €	37 924 €	**41 924 €**
	APTS de 2ème catégorie	40 981 €		
	AST	33 740 €		
Un chauffeur	Chef de garage	33 118 €	31 766 €	**35 766 €**
	Conducteur hors catégorie	31 605 €		
	Conducteur	30 576 €		

Economies d'entretien immobilier

Les économies de travaux et de fonctionnement immobilier ont été calculées de manière forfaitaire à partir :

- de surfaces moyennes des résidences (358 m²) et des services administratifs (1 184 m²), établies à partir des chiffres donnés par la DEPAFI et tirés du serveur général des propriétés de l'Etat[18] ;

	Total surface utile	Surface moyenne
Services administratifs et surfaces diverses	284 200	**1 184**
Résidence	86 000	**358**

Sur un total de 240 sous-préfectures — En m²

- d'un coût moyen des travaux d'aménagement et d'entretien de 28 € par m² de surface utile ; celui-ci a été calculé à partir des données disponibles pour la totalité des préfectures en 2004 [19] ;

- d'un coût moyen de fonctionnement au m² (énergie, eau, nettoyage) de 41 € sur la base des données disponibles dans le secteur privé[20].

[18] Données issues d'un traitement des informations contenues dans le STGPE à manier avec les précautions suivantes : "Les surfaces administratives comprennent des surfaces de bureaux, salle de réunions, archives, espaces de réception dans certains cas, accueil... Les surfaces diverses concernent principalement des dépôts de matériaux, surfaces d'entretien ou de réparation de véhicules, parcs de stationnement... quand elles ont été identifiées en tant que telles dans le STGPE. Les surfaces de résidence intègrent les espaces de réception ainsi que des surfaces de logements de gardien. Dans certains cas, il n'a pas toujours été possible d'identifier de manière certaine la nature des surfaces. Par exemple un "hôtel particulier" peut aussi bien abriter des surfaces de résidences que des surfaces administratives. Dans d'autres cas les unités administratives du STGPE intègrent à la fois des surfaces de résidences et des surfaces administratives comptabilisées indifféremment dans l'une ou l'autre des rubriques."

[19] Les données Concorde 2004 donnent une moyenne de 23,18 € par m² de SHON, soit 1,2 x 23,18 = 27,8 € / m² de surface utile (SHON = 1,2 SU). A noter toutefois que ce chiffre est en augmentation constante.

[20] La circulaire PEC de 2003 indiquait un coût de fonctionnement au m² de référence dans le privé de 34,45 € HT par m² de surface utile pour les immeubles de moins de 1500 m² (énergie, eau, nettoyage / observatoire APOGEE 1999). Avec la TVA et l'inflation, ce chiffre a été majoré de 20% ; 34,45 x 1,2 = 41,34 arrondi à 41 €.

Coûts supplémentaires à prévoir

En cas de suppression de la résidence, le sous-préfet affecté au chef-lieu devra continuer à recevoir puisque cette activité est inhérente à sa fonction. Sans résidence de réception au chef-lieu, il devra avoir recours au secteur privé. Ceci entraînera des surcoûts estimés forfaitairement au doublement des frais de réception affectés normalement à un sous-préfet, soit 4 600 € supplémentaires par an (instruction du 10 décembre 1998, jamais revalorisée depuis).

Les coûts de déplacement sont évalués à partir du forfait de remboursement par repas (15,25 €) et du coût kilométrique complet d'un véhicule calculé par le site Internet de l'ADEME[21] sur les bases suivantes :

Nb de km supplémentaires annuels	Type de véhicule[22]	**Coût complet ADEME/ an**
12 000 km	Clio campus 5P	**3 726 €**
36 000 km	Laguna 1,9 DCI pack authentique	**10 578 €**
18 000 km	Laguna 1,9 DCI pack authentique	**5 289 €**
6 000 km	Clio campus 5P	**1 221 €**

Le coût de relogement d'un sous-préfet au chef-lieu est évalué sur la base d'un logement loué de 150 m² avec un coût de location estimé à 20 160 € par an sur la base d'un coût moyen au m² de 11,2 € [23].

Ordres de grandeur des économies potentielles et limites de l'exercice

L'évaluation détaillée en page suivante permet de chiffrer les quatre hypothèses avec leurs deux variantes basse et haute lorsque la sous-préfecture est supprimée :

	Hypothèse 1		Hypothèse 2		Hypothèse 3	Hypothèse 4
	variante haute	variante basse	variante haute	variante basse		
Gain potentiel net à terme	**396 000 €**	**321 000 €**	**225 000 €**	**150 000 €**	**2 000 €**	**185 000 €**
Dont économies de personnel	82%	78%	75%	62%	non pertinent	96%

Données arrondies au millier d'euros

- 1 : suppression de la sous-préfecture, de la résidence et du sous-préfet ;
- 2 : suppression de la sous-préfecture et de la résidence, affectation du sous-préfet au chef-lieu ;
- 3 : maintien de la sous-préfecture, suppression de la résidence et affectation du sous-préfet au chef-lieu ;
- 4 : maintien de la sous-préfecture, suppression du sous-préfet et de sa résidence.

Il ne s'agit ici que d'un ordre de grandeur d'économies annuelles potentielles. Il est toutefois possible d'en titrer les principaux enseignements suivants.

L'essentiel du gain attendu vient de la suppression de postes dont les titulaires ne peuvent pas toujours être redéployés immédiatement (de 62 à 96 % du gain à terme).

[21] Ces chiffres ont été préférés à ceux figurant dans le rapport IGF-IGA d'avril 2004 relatif au parc automobile des administrations d'Etat qui ne prennent pas en compte la hausse importante du carburant. Ces éléments étaient alors cohérents avec ceux de l'ADEME.

[22] Le choix des véhicules s'est opéré sur du bas de gamme, le calcul de l'ADEME effectué pour des particuliers ne prenant pas en compte la remise dont bénéficie l'Etat pour ses achats de véhicule.

[23] Coût de location moyen au m², moyenne toutes régions, hors Ile-de-France 1er semestre 2004 = 9,3 € + 20 % (haut de gamme, frais administratifs, hausse des loyers) – source FNAIM.

L'hypothèse 1 fait apparaître que la suppression du sous-préfet (et de son environnement immédiat - résidence, chauffeur) entraîne une masse d'économie potentielle similaire aux économies attendues de la suppression des services de la sous-préfecture : respectivement 185 000 € pour l'un et 135 à 210 000€ pour l'autre, selon la variante[24].

L'hypothèse 3 du simple logement du sous-préfet au chef-lieu apparaît neutre sur le plan financier, voire coûteuse si la désaffection de la résidence entraîne des frais de « désimbrication » avec les services administratifs.

On ne saurait tirer des évaluations de ces différentes hypothèses le chiffrage d'une économie globale résultant d'un nouveau maillage territorial des sous-préfets et sous-préfectures. Rappelons que l'ajustement du maillage s'inscrira dans la durée. De plus, dans l'esprit de la mission, le futur maillage pourra aussi s'accompagner de création de sous-préfectures, notamment dans des zones urbaines, à l'image de la création de la sous-préfecture de Torcy en Seine-et-Marne. Ce type de création a un coût à intégrer au bilan financier de l'adaptation du maillage[25].

[24] En défalquant grossièrement les coûts supplémentaires pour moitié sur l'économie « sous préfet » et « sous-préfecture ». Sous-préfet : 202 000 – 17 500 = 184 500 €. Sous-préfecture : 154 000 – 17 500 = 136 500 € ou 229 000 – 17 500 = 211 500 €.

[25] Cette sous-préfecture a ainsi coûté, rien qu'en équipement, plus de 10 millions d'euros.

Hypothèse 1 : suppression de la sous-préfecture, de la résidence et du sous-préfet							
	Economie en personnel		Economie immobilière		Economie	Coût supplémentaire	
Suppression du sous-préfet (et de sa résidence)	Suppression de : - un sous-préfet ; Economies potentielles à terme estimées à : - un chauffeur ; - 1,5 personnel de résidence.	177 000 €	Economie en termes de travaux d'aménagement immobilier et de coût d'entretien moyen pour une résidence de surface moyenne.	25 000 €	202 000 €	Coûts des déplacements comportant : - du temps agent lié aux trajets (estimé à 1/2 agent de catégorie A) ; - des frais de déplacement calculés sur la base de 12 000 km et de 100 repas à l'extérieur.	35 000 €
Suppression totale des services administratifs : - variante basse	Economies potentielles à terme estimées à : - un agent de cat. B ; - un agent de cat. C.	72 000 €	Economie en termes de travaux d'aménagement immobilier et de coût d'entretien moyen pour une sous-préfecture de surface moyenne.	82 000 €	154 000 €		
- variante haute	Economies potentielles à terme estimées à : - un agent de cat. B ; - trois agents de cat. C.	147 000 €			229 000 €		
Gain net annuel à terme hypothèse 1, variante basse					**321 000 €**		
Gain net annuel à terme hypothèse 1, variante haute					**396 000 €**		
Hypothèse 2 : suppression de la sous-préfecture et de la résidence ; affectation du sous-préfet au chef-lieu							
	Economie en personnel		Economie immobilière		Economie	Coût supplémentaire	
Suppression des services administratifs : - variante basse	Economies potentielles à terme estimées à : - un agent de cat. B ; - un agent de cat. C.	72 000 €	Economie en termes de travaux d'aménagement immobilier et de coût d'entretien moyen pour une sous-préfecture de surface moyenne.	82 000 €	154 000 €	- Location d'une nouvelle résidence "adaptée à la vie moderne". - Doublement des frais de réception. - Coût des déplacements calculés sur la base de 36 000 km et de 200 repas pris à l'extérieur.	38 000 €
- variante haute	Economies potentielles à terme estimées à : - un agent de cat. B ; - trois agents de cat. C.	147 000 €			229 000 €		
Suppression de la résidence et remplacement par un logement loué au chef lieu	Economie potentielle à terme : - 0,5 personnel de résidence.	21 000 €	Baisse de moitié du coût d'entretien et de travaux de la résidence (la résidence ne serait plus dans un bâtiment historique).	13 000 €	34 000 €		
Gain net annuel à terme hypothèse 2, variante basse					**150 000 €**		
Gain net annuel à terme hypothèse 2, variante haute					**225 000 €**		
Hypothèse 3 : maintien de la sous-préfecture, suppression de la résidence et affectation du sous-préfet au chef-lieu							
	Economie en personnel		Economie immobilière		Economie	Coût supplémentaire	
Suppression de la résidence et remplacement par un logement loué au chef lieu	Economie potentielle à terme : - 0,5 personnel de résidence.	21 000 €	Baisse de moitié du coût d'entretien et de travaux de la résidence (la résidence ne serait plus dans un bâtiment historique).	13 000 €	34 000 €	- Location d'une nouvelle résidence "adaptée à la vie moderne". - Doublement des frais de réception. - Coût des déplacements calculés sur la base de 18 000 km et de 100 repas pris à l'extérieur.	32 000 €
Gain net annuel à terme hypothèse 3					**2 000 €**		
Hypothèse 4 : maintien de la sous-préfecture, suppression du sous-préfet et de sa résidence							
Suppression du sous-préfet (et de sa résidence)	Suppression de : - un sous-préfet ; Economies potentielles à terme estimées à : - un chauffeur ; - 1,5 personnel de résidence.	177 000 €	Economie en termes de travaux d'aménagement immobilier et de coût d'entretien moyen pour une résidence de surface moyenne.	25 000 €	202 000 €	Coût des déplacements comportant : - du temps agent lié aux trajets (estimé à 1/4 agent de catégorie A) ; - des frais de déplacement calculés sur la base de 6 000 km et 50 repas pris à l'extérieur.	17 000 €
Gain net annuel à terme hypothèse 4					**185 000 €**		

ANNEXE 16 : FICHE METIER DU SOUS-PREFET ET BESOINS DE FORMATION

Annexe 16.1 – PROPOSITION DE FICHE METIER

INTITULE DE L'EMPLOI-REFERENCE :	**DOMAINE FONCTIONNEL :**
SOUS-PREFET D'ARRONDISSEMENT	**Elaboration et pilotage des politiques publiques**

DEFINITION SYNTHETIQUE :

Représenter l'Etat sur le territoire national au niveau infra-départemental et, en qualité de délégué interministériel du préfet, animer et coordonner la mise en œuvre des politiques publiques.

ACTIVITES PRINCIPALES

- Déterminer les enjeux locaux et mettre en œuvre les stratégies territoriales en fonction des priorités gouvernementales et des instructions du préfet, dans le cadre d'un travail de dialogue avec les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat ;
- Veiller au respect des principes de la légalité par les collectivités territoriales de son ressort notamment dans le cadre du contrôle de légalité.
- En fonction de la délégation du préfet, coordonner l'action opérationnelle des services de secours, de maintien de l'ordre public et de sécurité civile pour son ressort ou pour le département dans la cadre de la permanence préfectorale.
- Représenter le Gouvernement aux cérémonies publiques et porter à connaissance le point de vue de l'Etat par ses interventions publiques.
- Veiller sur son territoire au dialogue collaboratif avec les élus, les partenaires économiques et sociaux et le mouvement associatif.
- Anticiper les difficultés et rendre compte au préfet de l'action menée.

SAVOIR-FAIRE	CONNAISSANCES
• Nouer des relations de confiance avec les partenaires de l'État, collectivités territoriales, entreprises et organisations syndicales et savoir travailler en réseaux. • Communiquer en interne et à l'extérieur, directement ou auprès des médias. • Rendre compte au préfet de manière objective et synthétique de l'action de l'État et de l'état de l'opinion. • Gérer des crises, des évènements exceptionnels ou des catastrophes. • S'adapter avec pragmatisme aux diverses situations.	• Connaissances de haut niveau en droit public et en économie ; • Parfaite maîtrise du système administratif et du contexte politique et institutionnel ; • Connaissance des médias et des techniques d'information et de communication ; • Maîtrise des techniques de réunion et de résorption de conflit.

CONDITIONS PARTICULIERES D'EXERCICE
Exercé sur tout ou partie d'un département métropolitain ou outre-mer, cet emploi de confiance et de responsabilité, à la discrétion du Gouvernement, exige une très grande disponibilité et la mobilité.

TENDANCES D'EVOLUTION		
FACTEURS CLES A MOYEN TERME	**IMPACT SUR L'EMPLOI-REFERENCE**	
	Qualitatif	*Quantitatif*
• Approfondissement de la décentralisation et émergence d'un Etat stratège et de conviction. • Déconcentration des compétences et montée de l'échelon régional. • Complexification et multiplication des procédures avec la décentralisation et les logiques verticales ministérielles • Prise en compte des dimensions internationale et européenne de l'action publique.	Les qualités de savoir-être sont essentielles, le SPA devant travailler en partenariat et non sur la base de principes hiérarchiques. La capacité à mobiliser des compétences techniques étendues est de plus en plus essentielle, le SPA devant apporter une plus-value.	=

Fiche établie sur le modèle du répertoire interministériel des métiers (RIME)

Annexe 16.2 - BESOINS DE FORMATION RECUEILLIS PAR LA MISSION

THEMES	CONTENU
CONDUITE DE REUNION	Comment préparer et conduire les réunions efficaces et utiles pour tous.
CONDUITE DE NEGOCIATION	
SECURITE PUBLIQUE	- Echange de bonnes pratiques. - Modalités de travail avec le directeur de cabinet et le sous-préfet à la ville.
INGENIERIE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	- Savoir où sont les compétences techniques (ne pas oublier les services fiscaux) et les financements. - Connaître les règles de financements UE et nationaux. - Savoir poser les bonnes questions et assembler les compétences. - Retours d'expériences.
FORMATION JURIDIQUE	- Règles du contentieux - Evolutions de la jurisprudence du contentieux administratif
EUROPE	- Droit communautaire applicable en matière de contrôle de légalité. - Principes de gestion de fonds communautaires
EVOLUTIONS DE L'EMPLOI ET CONFLICTUALITE SOCIALE	- Fonctionnement d'un tribunal de commerce ; procédure de redressement judiciaire ; quand et comment animer une table ronde ; travailler avec les représentants du personnel - Evolutions de l'appareil productif. - Notions de droit du travail et procédure de fermeture d'entreprises. - Retours d'expérience.
ENVIRONNEMENT ET URBANISME	- Selon les territoires : connaissance et applications concrètes des lois littoral, montagne, des procédures Natura 2000, SCOT, plans de prévention des risques... - Exemples concrets de politiques de développement durable.
Pour les nouveaux venus dans le corps préfectoral	
CONNAISSANCE DU MINISTERE	Déplacement dans les principales directions du ministère de l'intérieur.
PERMANENCE ET GESTION DE CRISE	- Savoir tenir une permanence. - Savoir gérer un PCO.
REPRESENTATION DE L'ETAT	- Règles du protocole - Savoir élaborer des discours - Savoir communiquer en public et devant les média
GESTION DE PERSONNEL	- Règles de gestion des ressources humaines - Gestion du personnel de résidence.

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 06/029/02

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 II du rapport
Eléments pour une typologie des arrondissements

Document réalisé à la demande de la mission par l'Observatoire des territoires
Délégation interministérielle pour l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT)

- AVRIL 2006 -

OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES

Eléments de contexte sur les arrondissements français

Décembre 2005

SOMMAIRE

I - Cadrage géographique et administratif 6

A - La géographie 6
B - La composition communale 10
C - La superficie 12

II - Approche démographique 13

A - La population 13
B - Evolution de la population entre 1990 et 1999 14
C – Evolutions et soldes naturel et migratoire 18
D - L'indice de vieillissement 20
E - La densité 22
F - Les perspectives démographiques 23
G - La population étrangère 24

III - Approche économique 26

A - L'emploi 26
B - Evolution de l'emploi entre 1990 et 1999 27
C - Répartition sectorielle des emplois 30
D - Une approche complémentaire de l'emploi à travers la répartition des salariés entre privé et public. 32
E - L'activité 33
1 – Le taux d'activité total 33
2 – Le taux d'activité des jeunes 33
3 – Le taux d'activité des femmes 33
F- Le chômage 35
G – Deux autres indicateurs de contexte lié à l'activité économique : les systèmes productifs locaux (SPL) et les contrats de site et territoriaux 37
1 - Les SPL 37
2 – Une politique publique pour aider les bassins victimes d'un sinistre économique 39

IV – Autres indicateurs de cadrage : revenus, logements, risques naturels 41

A - Revenus et redistribution 41
1 - Part des salaires, pensions, rentes dans les revenus fiscaux 41
2 - Le RMI 42
3 - La part des foyers fiscaux non imposables 43
B - Logements et capacités d'hébergement touristique 44
5.1- Résidences secondaires et logements vacants 44
5.2 - Capacité d'hébergement touristique 47
C- Arrêtés de catastrophes naturelles dans les arrondissements français 48

V - Eléments de classification entre arrondissements à dominante urbaine et arrondissements à dominante rurale 49

VI - Les périmètres d'intervention 53

A – Les arrondissements ayant tout ou partie de leur territoire identifié comme nécessitant un soutien spécifique dans le cadre d'une politique publique.....54
1 - Les ZUS (zones urbaines sensibles).....54
2 - Les ZRR (zones de revitalisation rurale).....56
3 - Les territoires éligibles à la PAT industrielle (prime à l'aménagement du territoire) 57
B – Les périmètres de gestion, d'organisation et de programmation.....58
1 - Les EPCI (Etablissements publics de coopération communale) 58
2 - Les SCOT (Schémas de cohérence territoriale).....59
C – Des périmètres spécifiques d'action collective et de partenariat 60
1 - Les PNR (Parcs naturels régionaux).....60
2 - Les pays 63
D – Les périmètres d'intervention ouvrant droit à des financements européens 64
1 - Les fonds structurels (objectifs 1 et 2).....64
2 - Le programme LEADER +.....65

INTRODUCTION

Dans le cadre de la mission pilotée par l'IGA sur le métier de sous-préfet d'arrondissement et après deux réunions de cadrage entre l'IGA et l'observatoire des territoires (mi-octobre et mi-novembre), a été un document donnant des éléments de contexte et de cadrage permettant de mieux appréhender la réalité et la diversité des arrondissements français.

Le document se décompose en 6 parties :

I – Des indicateurs de cadrage géographique et administratif
II – Des indicateurs de cadrage démographique
III – Des indicateurs de cadrage économique
IV – D'autres indicateurs de cadrage : revenus, logements, risques naturels
V – Des éléments de classification entre urbain et rural
VI – Des éléments sur les périmètres d'intervention des politiques publiques

Ces éléments de contexte ne sont pas exhaustifs et ne débouchent pas sur une typologie permettant de classer ou hiérarchiser les arrondissements français mais permettent d'apprécier globalement et néanmoins précisément la diversité et les trajectoires qui animent ces arrondissements.

Ainsi, les problématiques pour un arrondissement peuvent varier en fonction de leur localisation en termes purement géographiques (Montagne, littoral, frontalier, DOM), du nombre plus ou moins élevé de communes qui les composent ou encore de leur superficie.

En termes démographiques, les arrondissements n'auront pas non plus les mêmes contraintes qu'ils soient en croissance ou en décroissance (aujourd'hui et dans le futur), que leur population soit plutôt âgée ou plutôt jeune, qu'ils soient attractifs ou pas (en résidentiel ou en touristique), qu'ils aient une natalité dynamique ou non. Des problématiques particulières peuvent se poser en fonction aussi de la densité ou de la présence d'une importante communauté étrangère.

De la même manière, en termes économiques les exigences seront différentes que les arrondissements soient créateurs ou destructeurs d'emploi, qu'ils soient spécialisés ou diversifiés, avec une forte proportion d'activité tertiaire, d'industrie ou d'agriculture, qu'ils aient beaucoup ou peu d'emploi public, un fort ou faible taux de chômage, une population active importante ou faible.

Par ailleurs, l'origine des revenus de la population est aussi un critère important pour apprécier la situation socio-économique d'un territoire de même que le degré d'exposition aux risques naturels.

De plus, des caractéristiques particulières peuvent apparaître aussi à la lecture de ces indicateurs si l'on caractérise les arrondissements en termes d'espace à dominante urbaine et d'espace à dominante rurale.

Enfin, la présence ou non de certains périmètres d'intervention servant de cadre aux politiques publiques aide à mieux cerner les problématiques propres à chaque arrondissement.

Le fait que le maillage statistique territorial retient rarement l'arrondissement rend difficile l'exploitation d'autres indicateurs comme par exemple ceux portant sur l'accessibilité à l'échelle des bassins de vie. En effet, une agrégation de ce type d'indicateurs n'est pas possible.

I - CADRAGE GEOGRAPHIQUE ET ADMINISTRATIF

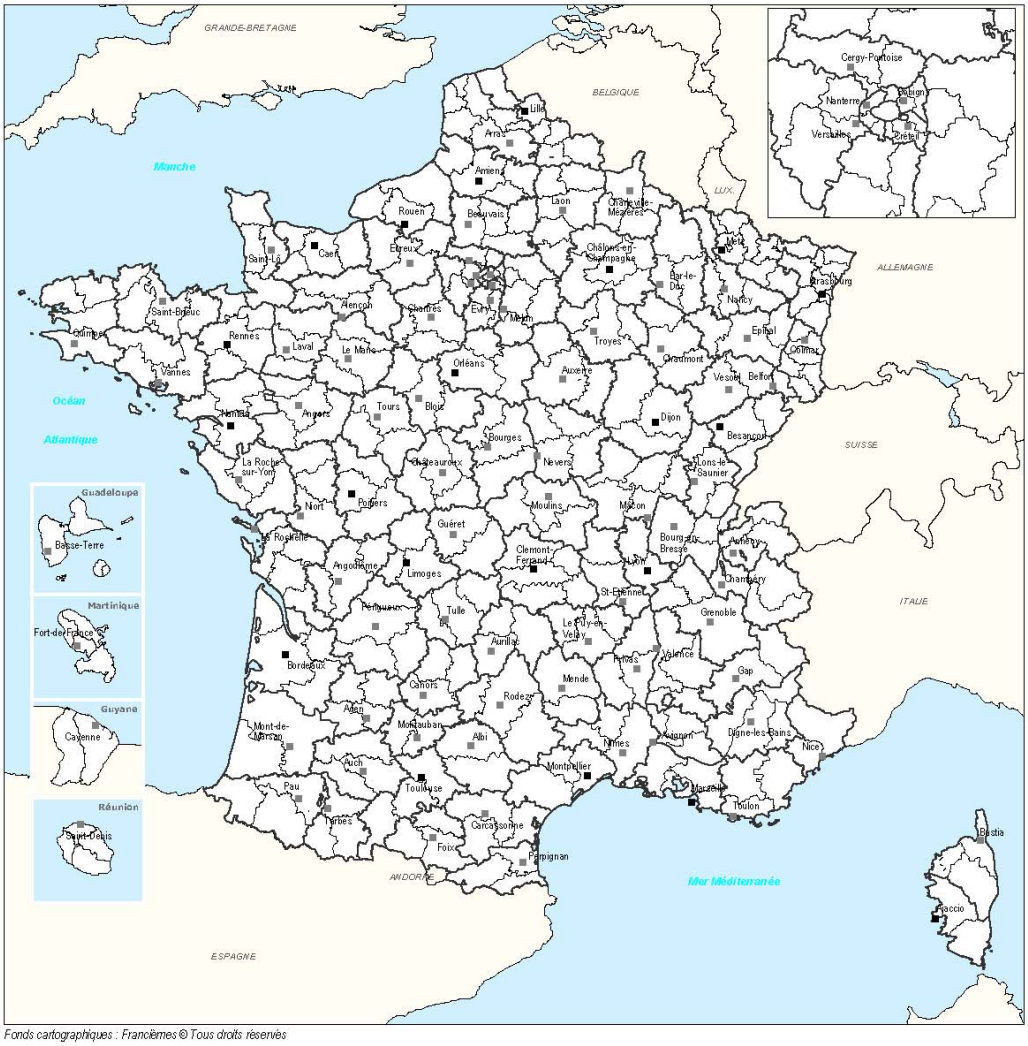
A - La géographie

L'essentiel :
342 arrondissements dont :
- 47 frontaliers,
- 70 avec une façade maritime,
- 122 concernés par un massif.

107 communes en moyenne par arrondissement.
1850 km² de superficie moyenne.

Les arrondissements en France sont au nombre de 342 (329 en France métropolitaine et 13 dans les DOM), 100 d'entre-eux sont des chefs-lieux de département (dont 4 dans les DOM). Dans l'organisation territoriale administrative française ils se situent entre le niveau « cantons » et le niveau « départements ».

Localisation



Fonds cartographiques : Francoëmes © Tous droits réservés

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

Géographiquement,

- 47 arrondissements sont frontaliers avec un autre pays européen,
- 70 ont une façade maritime (57 en métropole et les 13 des DOM) et
- 122 sont concernés entièrement (72 dont les 4 de la Réunion) ou en partie (50, dont 3 concernés partiellement par 2 massifs) par un massif.

- 3 arrondissements sont concernés par ces trois caractéristiques : Céret, Nice (massif en partie), Bayonne (massif en partie) et
- 42 sont concernés par 2 caractéristiques :
  - Frontalier – Maritime : 1 (Dunkerque)
  - Frontalier – Massif : 26 (11 en massif partiel)
  - Maritime – Massif : 15 (6 en massif partiel)

Le nombre d'arrondissements concernés par au moins une de ces caractéristiques sont au nombre de 189 soit 55% des arrondissements français.

L'appartenance à l'une de ces caractéristiques peut conduire à des problématiques spécifiques pour ces arrondissements,

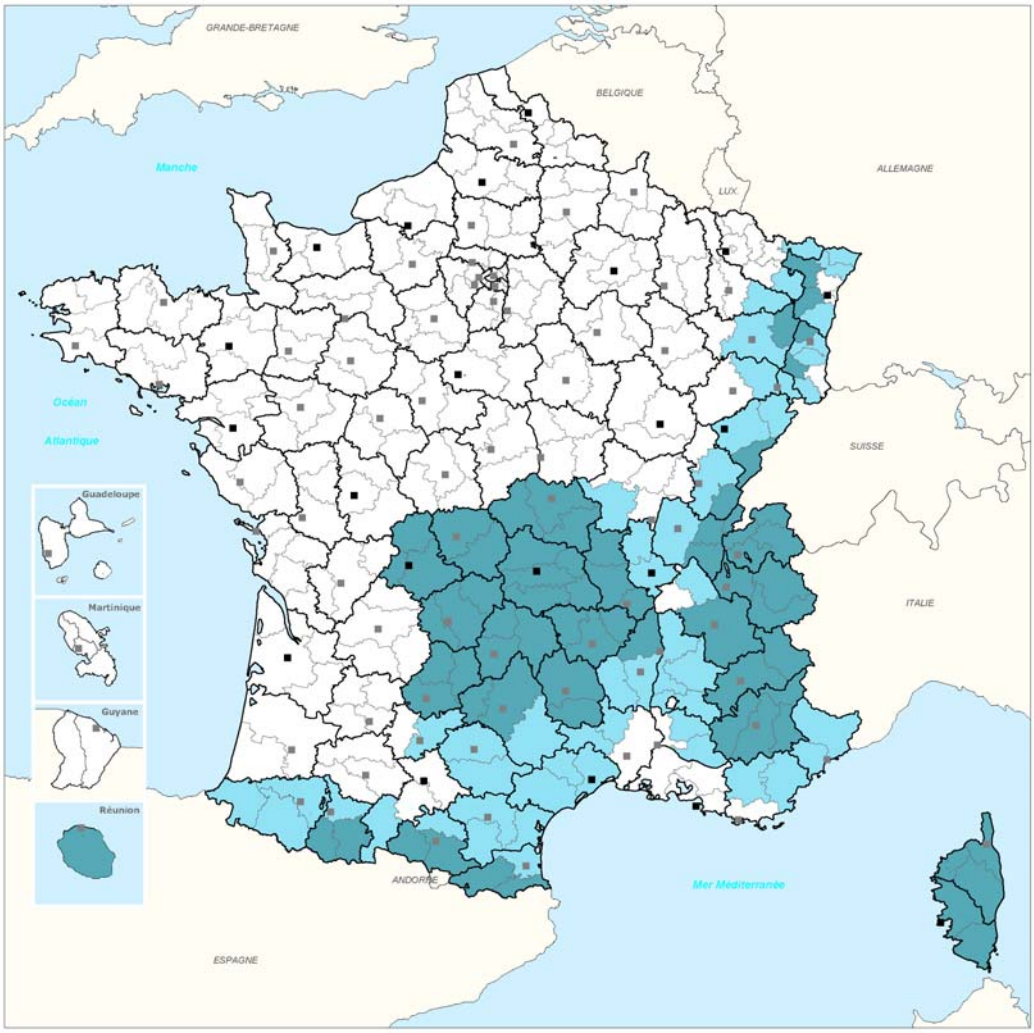
- **Du point de vue de la législation (loi montagne, loi littoral...)**
- **Du point de vue des politiques publiques (services publics, urbanisme, environnement...)**
- **Du point de vue de l'aménagement du territoire (mobilité, accessibilité, tourisme, démographie, attractivité, développement économique...).**

(Info : des cartes sur les massifs sont présentes à d'autres échelles territoriales sur www.territoires.gouv.fr)

La montagne : cadre législatif
- Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (JO du 10 janvier 1985).
- Décret n°2004-51 du 12 janvier 2004 relatif à la composition et au fonctionnement des comités de massif du massif des Alpes, du Massif central, du massif jurassien, du massif des Pyrénées et du massif vosgiens.
- Décret n°2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs.

France (Départements)

Massifs



Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés

Source des données : DATAR

Arrondissements conernés

- en totalité
- partiellement

Contexte Administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

B - La composition communale

Dans l'emboîtement des périmètres administratifs les arrondissements s'inscrivent dans les limites départementales et sont composés d'un nombre entier de cantons, eux-mêmes composés la plupart du temps d'un nombre entier de communes.

En moyenne, un arrondissement est composé de 107 communes. Cependant, les différences sont importantes puisque l'arrondissement ayant le plus grand nombre de communes est celui d'Arras avec 397 communes et 3 arrondissements ; Paris, Strasbourg-ville et Metz-ville ne sont composés que d'une seule commune.

Outre celui d'Arras, 2 autres arrondissements ont plus de 350 communes ; Vesoul avec 351 communes et Dieppe avec 350.

Nombre de communes	Nombre d'arrondissements (France entière)
plus de 200	27
de 100 à 200	149
de 50 à 100	112
de 10 à 50	40 (dont 5 dans les DOM)
moins de 10	14 (dont 8 dans les DOM)
- dont 1 seule commune	3 (dont Paris)

Globalement, les arrondissements composés d'un nombre élevé de communes se trouvent plutôt dans le nord de la France, en Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie, Nord-Pas-De-Calais, en Franche-Comté et dans l'est de la Bourgogne mais aussi dans certains arrondissements proches des Pyrénées et en Rhône-Alpes.
A l'opposé, les arrondissements ayant le moins de communes se trouvent plutôt en région PACA, en région Centre et en Bretagne.

Les arrondissements des DOM sont tous quant à eux composés de moins de 20 communes chacun.

France (Arrondissements)

Nombre de communes

Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Nombre de communes composant l'arrondissement

400
200
40

Contexte administratif

Contour départemental
Préfecture de département
Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

C - La superficie

La superficie France entière est de près de 633 000 km², dont 86 % concernent la France métropolitaine.

La superficie moyenne des arrondissements français est de 1850 km².
Cependant des écarts importants existent. En effet, en France métropolitaine (1653 km² de superficie moyenne), le plus grand arrondissement fait 6048 km² (Mont-de-Marsan) alors que le plus petit fait seulement 35,4 km² (L'Haÿ-les-Roses).

Les très petits arrondissements (moins de 400 km²) sont principalement situés en région parisienne (15 sur 20), les 6 autres se situant dans le nord (Lens et Calais) et dans l'est de la France (Thionville-ouest, Strasbourg-ville, Metz-ville).

Les très grands arrondissements (plus de 3000 km²) sont plus dispersés sur le territoire quoique plus nombreux dans la partie sud (4 en Aquitaine, 3 en Midi-Pyrénées, 2 en Languedoc-Roussillon, 2 en PACA, 1 en Poitou-Charentes, 1 en Limousin, 2 en Rhône-Alpes soit 15 au total) que dans la partie nord. Dans cette partie nord, les plus grands arrondissements se trouvent deux fois plus dans le nord-est (2 en Bourgogne, 1 en Champagne-Ardenne, 1 en Lorraine et 1 en Franche-Comté) que dans le nord-ouest (1 en Bretagne, 1 en Pays de la Loire et 1 en Haute-Normandie).

Cependant, pour la moitié des arrondissements la superficie se situe entre 1140 km² et 2140 km² et pour 80% des arrondissements métropolitains, cette superficie se situe entre 650 et 2800 km².

Globalement, on peut dire que pour 284 arrondissements (86%) il y a une certaine homogénéité des superficies (superficie moyenne égale à 1602 km²) et que pour les 45 autres (14%) des contraintes plus spécifiques sont susceptibles d'exister en terme de gestion de l'espace (difficultés liées à la rareté du foncier, contraintes environnementales, entretien des espaces, accessibilité, organisation des services publics…).

En ce qui concerne les DOM il faut distinguer la Guyane dont les 2 arrondissements sont très étendus (plus de 40000 km²) et les autres DOM dont la superficie moyenne est de seulement 485 km². Pour ces derniers, l'arrondissement le plus petit est Saint-Pierre en Martinique avec 111 km² et le plus grand est Fort-de-France, toujours en Martinique avec 972 km².

II - APPROCHE DEMOGRAPHIQUE

L'essentiel :
Population moyenne : Métropole = 180 000 habitants
DOM = 128 000 habitants
Près de 2/3 des arrondissements métropolitains (hors Paris) ont une population qui croit entre 1990 et 1999.
6% des arrondissements ont un solde naturel et un solde migratoire négatifs.
31% ont un solde naturel et un solde migratoire positifs.
Des populations plutôt jeunes dans le nord de la France et les villes et des populations plutôt âgées dans le sud-ouest, le centre et en milieu rural.

A - La population

	Population en 1999	
	Totale	Moyenne par arrondissement
France métropolitaine (hors Paris)	58 518 395	171 930
Paris	2 125 246	2 125 246
DOM	1 667 436	128 264
France entière	60 185 831	175 982

En France métropolitaine, les arrondissements (hors Paris) abritent en moyenne près de 172 000 habitants.
Cependant, des écarts significatifs entre arrondissements existent.
Ainsi, les deux arrondissements les moins peuplés sont Barcelonnette et Castellane avec chacun moins de 10 000 habitants, et les deux arrondissements les plus peuplés sont ceux de Lyon et Lille avec plus de 1 000 000 d'habitants.

Population	Nombre d'arrondissements
Plus de 2 000 000	Paris
plus de 1 000 000	2
de 500 000 à 1 000 000	17
de 200 000 à 500 000	69
de 100 000 à 200 000	96
de 50 000 à 100 000	93
Moins de 50 000	51

Les arrondissements les plus peuplés sont ceux ayant une grande agglomération, capitale administrative régionale et/ou souvent départementale. Derrière les arrondissements de Lyon et Lille viennent ceux de Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes et des arrondissements très peuplés de la région parisienne avec entre autres ceux de Nanterre, Créteil, Palaiseau et Le Raincy.

Les arrondissements les moins peuplés ne disposent pas pour leur part d'une grande unité urbaine et sont disséminés sur l'ensemble du territoire.

Globalement, les arrondissements concentrant le plus de population se trouvent plutôt en Ile-de-France et vallée de la Seine, sur le pourtour méditerranéen, en région nord et Rhônes-Alpes mais aussi sur la côte atlantique. Ceux concentrant

le moins de population seraient plutôt plus présents en Corse, PACA nord, Limousin, Auvergne, sud de la région Centre, Bourgogne et Champagne-Ardenne.

Dans les DOM, les arrondissements ont en moyenne 128 000 habitants. L'arrondissement le plus peuplé est celui de Saint-Denis de la Réunion avec plus de 236 000 habitants et le moins peuplé est celui de Saint-Pierre en Martinique avec un peu plus de 23 000 habitants. A l'exception de la Guadeloupe, c'est l'arrondissement du chef-lieu de département qui est le plus peuplé.

B - Evolution de la population entre 1990 et 1999

	Evolution de la Population entre 1990 et 1999 (%)
France métropolitaine	3,4
France métropolitaine (hors Paris)	3,8
Paris	-1,3
DOM	14,3
France entière	3,6

En France métropolitaine (hors Paris), stricto sensu, 117 arrondissements (35,6%) ont leur population qui diminue entre 1990 et 1999 et 211 (64,3%) ont leur population qui augmente.

- Les arrondissements qui ont perdu le plus de population (au moins 3%) sont en général des arrondissements de moins de 100 000 habitants, situés en zone de montagne (en particulier le massif-central, mais aussi les Vosges et les Pyrénées). Sont aussi concernés par cette dépopulation les arrondissements du sud de la région Centre, ceux du sud de la Bourgogne, ainsi qu'un grand nombre des arrondissements de Champagne-Ardenne et de Lorraine.
Cependant des arrondissements très peuplés voient aussi leur population fortement baisser, c'est en premier lieu celui de St Etienne (415 000 habitants) qui voit sa population baisser de 5,3% et celui de Saint Denis (93) (347 000 habitants) avec une baisse de 3.6%. Parmi les arrondissements disposant d'une agglomération importante on peu citer aussi Vichy (-3.2%), Thionville-ouest (-3.8%), Montluçon (-4.3%) et Moulins (-3.4%).

- Les arrondissements ou la population est restée relativement stable entre les deux recensements (variation de -1 à +1%) sont au nombre de 58 et sont assez dispersés sur le territoire bien qu'un peu plus présents en Basse-Normandie (la moitié de ses arrondissements) et en Franche-Comté (4 arrondissements sur 9).

- Les arrondissements qui ont vu leur population fortement augmenter entre les 2 recensements (+ de 10% de croissance) sont au nombre de 20.
Les croissances les plus fortes se trouvent dans le sud de la France, le sud-est et l'ouest.
Ainsi les plus forts taux de croissance concernent les arrondissements de Brignoles (+ 23%), puis Montpellier, Muret, Draguignan et Toulouse avec de +14 à +16%.
Les taux de croissance de 10-12% concernent surtout des arrondissements de l'ouest comme La Rochelle, Nantes, Rennes, Les Sables d'Olonne. S'intercalent dans cette liste des arrondissements de l'Ile de France (Torcy avec +14%, Meaux avec +11.5%) et des arrondissements du massif alpin avec Gex et Bonneville (frontaliers et massifs), Annecy, Bourg-en-Bresse et la Tour-du-Pin ainsi que l'arrondissement de Molsheim en Alsace.

En ce qui concerne les arrondissements ayant connu une forte croissance, bien qu'inférieure à 10 %, on trouve entre autres Melun, Rambouillet, Fontainebleau en Ile de

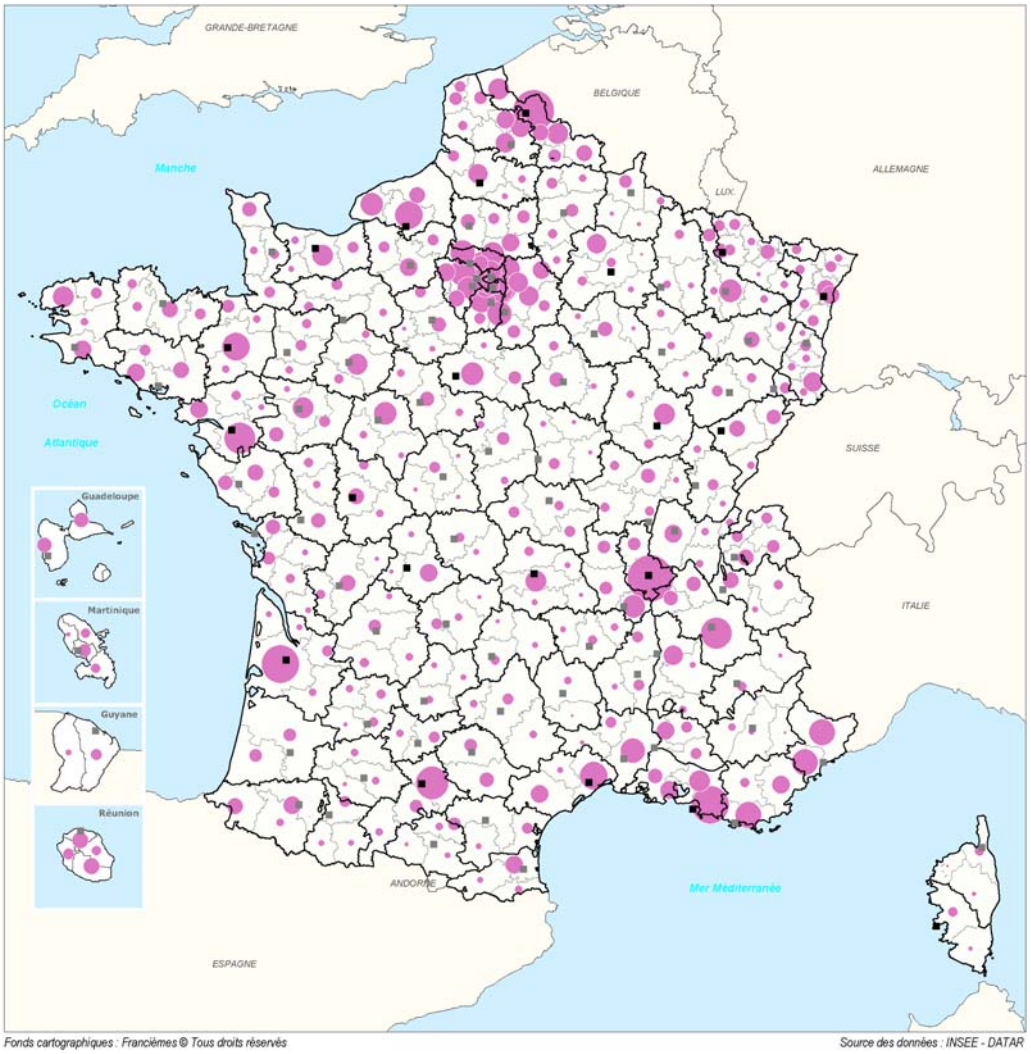
France**,** les arrondissements d'Alsace, un bon nombre de ceux du pourtour méditerranéen et de la côte atlantique, certains situés dans la vallée du Rhône et en Corse (à l'exception notable de celui d'Ajaccio qui voit sa population diminuer).

Globalement, la population croit plutôt dans les arrondissements du grand bassin parisien, dans le sud-est et le pourtour méditerranéen, en Alsace et dans l'ouest autour de Rennes, Nantes et Bordeaux. La population diminue plutôt dans le centre de la France, le massif-central, la Champagne-Ardenne et la Lorraine ainsi que dans les Pyrénées et la Bretagne centrale.

Tous les arrondissements DOM ont quant à eux des taux de croissance positifs. La Guyane connaît une très forte croissance puisque ses 2 arrondissements croissent respectivement de 35 et de 45 %.
3 des 4 arrondissements de La Réunion connaissent aussi une forte progression (+ de 15%). Ce sont les arrondissements de la Martinique qui voient leur population la moins progresser, en particulier Saint-Pierre et Fort-de-France.

France (Arrondissements)

Population en 1999



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Nombre d'habitants en 1999

2 200 000

1 100 000

220 000

Contexte administratif

Contour départemental

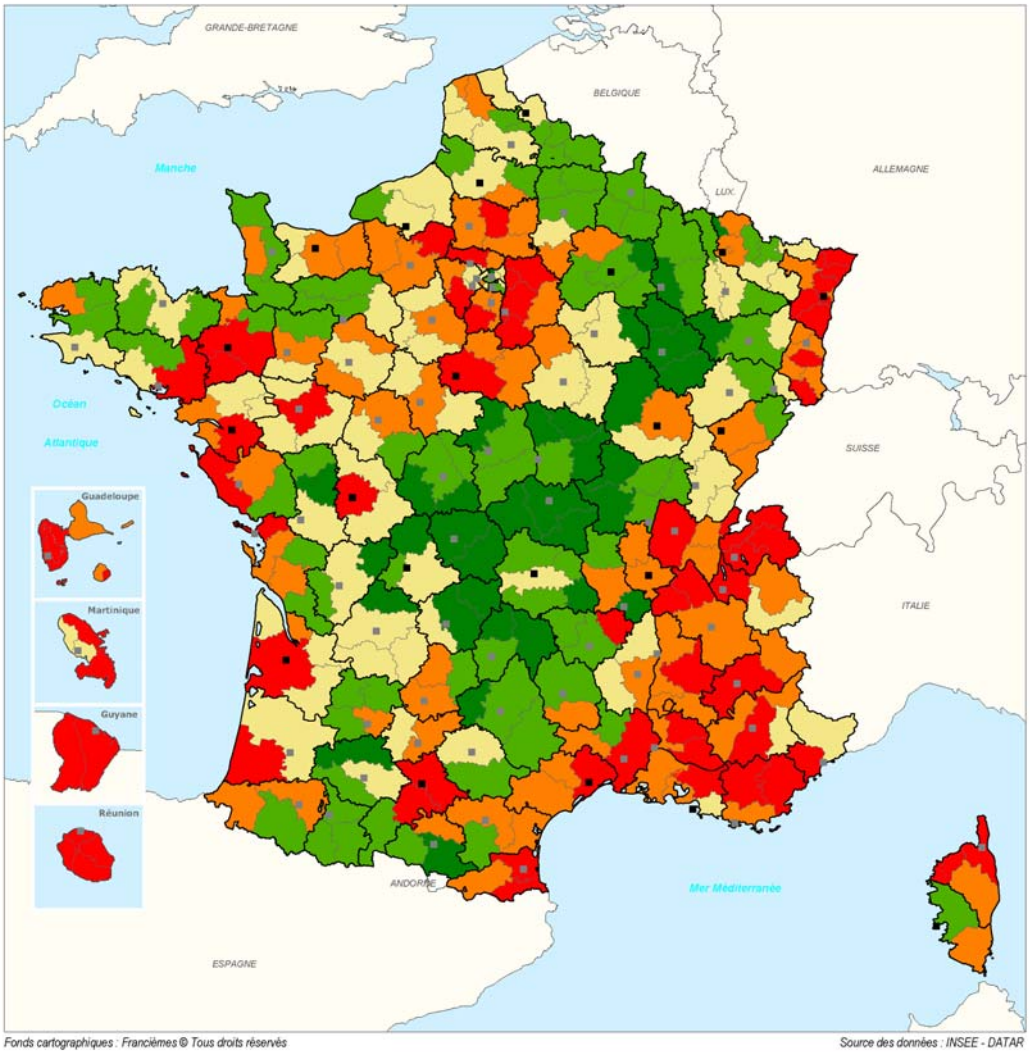
Préfecture de département

Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

France (Arrondissements)

Evolution de la population entre 1990 et 1999



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Taux de croissance de la population entre 1990 et 1999 (en %)

- > à 7
- 3 à 7
- 0 à 3
- - 3 à 0
- < à -3

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

C – Evolutions et soldes naturel et migratoire

Ces évolutions résultent de la combinaison de deux phénomènes, celui des mouvements naturels et celui des mouvements migratoires. Que ces variations de population soient causées par des migrations ou par des naissances plus ou moins nombreuses n'a pas la même signification ni les mêmes conséquences pour un territoire.

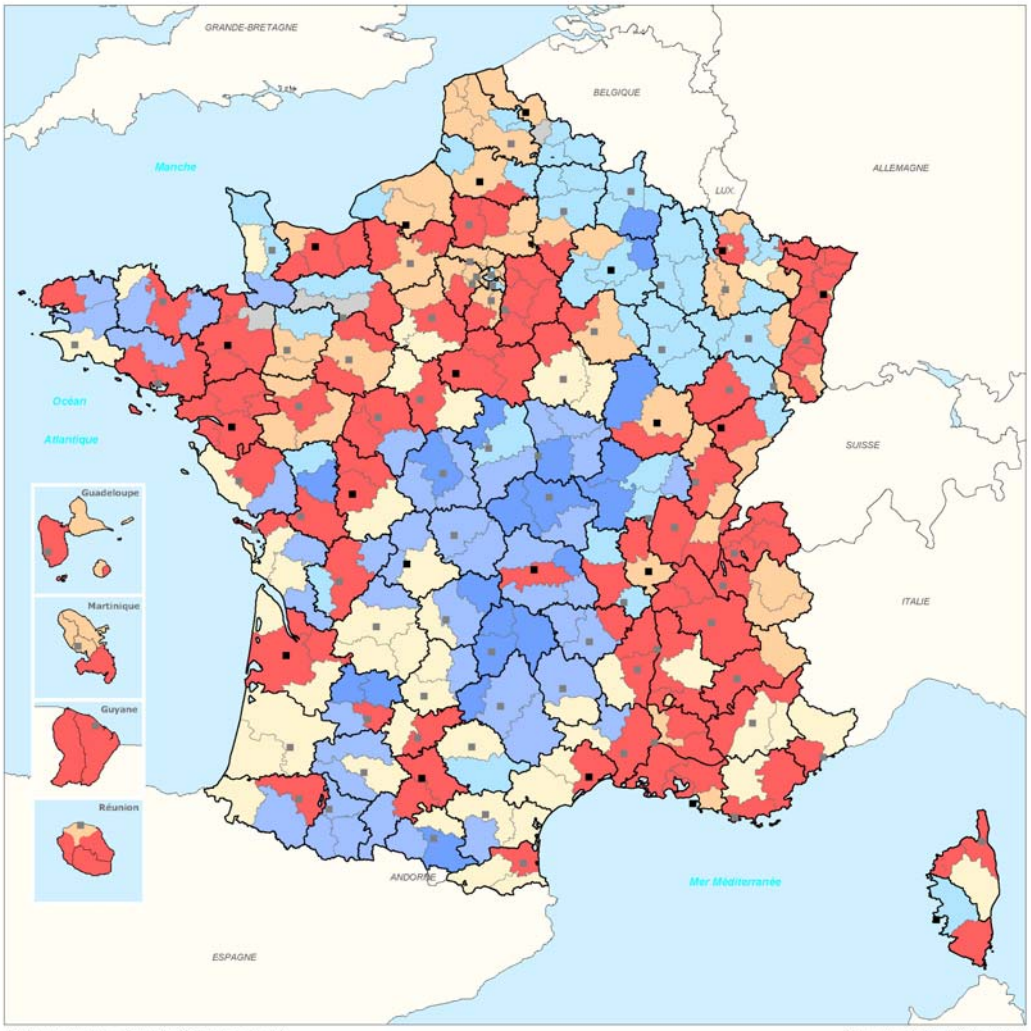
20 arrondissements France entière, soit près de 6% sont dans une situation démographique difficile avec un solde naturel et un solde migratoire négatifs sur la période 1990-1999. Ces arrondissements sont principalement situés dans le centre de la France métropolitaine, en particulier en Auvergne (6 arrondissements) et en Bourgogne (5 arrondissements). Sont aussi concernés Vouziers et Sainte-Menehould en Champagne-Ardenne, Châteauroux et Vierzon en région Centre, Marmande et Villeneuve-sur-Lot en Aquitaine, Foix et Villefranche-de-Rouergue en Midi-Pyrénées, Parthenay en Poitou-Charentes et Ussel en Limousin. Ces arrondissements voient tous en conséquence leur population décroître.

A l'opposé, 107 arrondissements soit 31% sont dans une dynamique démographique très favorable avec un solde naturel et un solde migratoire positifs.
Ces arrondissements sont globalement situés dans les DOM, le sud-est de la France, en Alsace, dans le grand bassin parisien et le grand-ouest atlantique.
Les plus dynamiques en terme de mouvements naturels, sont les arrondissements des DOM qui ont des taux de variation annuelle dus au solde naturel supérieurs à 1.5%. En terme de mouvements migratoires, les plus dynamiques avec plus de 1% de variation du taux annuel moyen sont des arrondissements du sud de la France (Muret, Draguignan, Montpellier, Carpentras, Calvi) et l'arrondissement de La Rochelle sur la côte atlantique.

Globalement, la dynamique naturelle se situe plutôt dans les arrondissements du nord, du nord-est, de l'est, du sud-est et des DOM, la dynamique migratoire quant à elle se localisant plus sur les arrondissements du sud-ouest, du grand-ouest mais aussi du sud-est de la France.

France (Arrondissements)

Typologie selon les soldes naturel et migratoire



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Type d'évolution

- Croissance : s.nat.>0 / s.mig.>0
- Croissance : s.nat.>0 / s.mig.<0
- Croissance : s.nat.<0 / s.mig.>0
- Stable : s.nat.>0 / s.mig.<0
- Décroissance : s.nat.>0 / s.mig.<0
- Décroissance : s.nat.<0 / s.mig.>0
- Décroissance : s.nat.<0 / s.mig.<0

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

D - L'indice de vieillissement

Ces évolutions peuvent être mises en regard avec l'indice de vieillissement qui est le rapport de la population des plus de 60 ans sur la population des moins de 20 ans.

Indice de vieillissement : Un indice autour de 100 indique que les plus de 60 ans et les moins de 20 ans sont à peu prêt présents dans les mêmes proportions sur le territoire, plus l'indice est faible plus le rapport est favorable aux jeunes, plus il est élevé plus il est favorable aux personnes âgées.

L'indice de vieillissement France métropolitaine (hors Paris) est de 86.

L'indice de vieillissement en France métropolitaine va de 39 pour l'arrondissement de Torcy à 209 pour Château-chinon ville. Dans les DOM celui-ci va de 8 à Saint Laurent du Maroni à 67 pour Saint Pierre en Martinique.

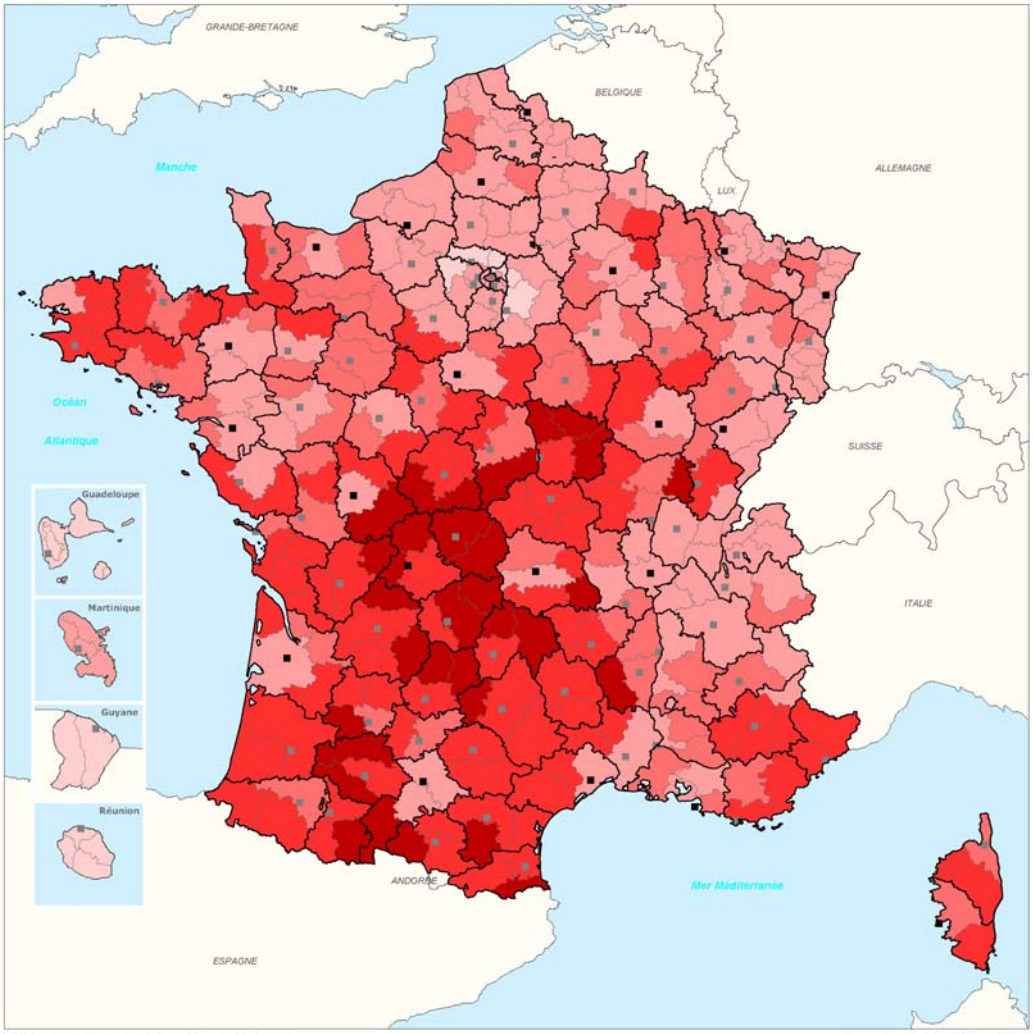
A peu près autant d'arrondissements (environ 40%) ont une population plutôt jeune et une population plutôt âgée, les 20 % restant ayant une population plutôt équilibrée entre moins de 20 ans et plus de 60 ans.

Les arrondissements ayant un indice de vieillissement très favorable aux jeunes (indice < 55), se trouvent dans les DOM et en France métropolitaine en Ile de France auxquels il faut ajouter l'arrondissement de Gex.
Les arrondissements dont les 2 populations sont à peu prêt équivalentes (indice compris entre 90 et 110) sont au nombre de 74 soit 21% des arrondissements et sont disséminés sur l'ensemble du territoire.
Les arrondissements dont la population des personnes âgées est surreprésentée par rapport à celle des jeunes (>150) sont au nombre de 34 soit 10% des arrondissements. 3 d'entre eux ont même un indice supérieur à 200, se sont Château-Chinon ville, Nontron et La Châtre. Les autres se trouvent en majorité dans le massif-central.

Globalement, cet indice permet de constater qu'en 1999, les arrondissements ayant un rapport plus favorable aux populations jeunes se trouvent plutôt dans les arrondissements du nord de la France, de l'est, du sud-est et des DOM et qu'à l'inverse les arrondissements ayant un rapport plutôt favorable aux populations âgées se trouvent dans le sud-ouest, l'ouest, le centre et la Corse.

France (Arrondissements)

Indice de vieillissement



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Indice de vieillissement (plus de 60 ans / moins de 20 ans)

- > à 150
- 110 à 150
- 90 à 110
- 50 à 90
- < à 50

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

E - La densité

La densité moyenne en France métropolitaine est de 108 hab/km².
Cependant de fortes différences existent, ainsi 25% des arrondissements ont moins de 40 hab/km², 50% des arrondissements ont moins de 67 hab/km², 75% en on moins de 139 hab/km².
Le plus dense (hormis Paris avec 20164 hab/km²) est l'arrondissement de Nanterre avec 9321 hab/km², le moins dense est celui de Castellane avec seulement 6.4 hab/km².

Les arrondissements les plus denses (+ de 1000 hab/km²) sont principalement concentrés en Ile de France (17 sur 22) auxquels s'ajoutent les arrondissements de grandes villes comme Strasbourg, Metz, Marseille, Lille et Lens. Les arrondissements les moins denses (moins de 20 hab/km²) sont principalement situés en zone de montagne mais aussi en Bourgogne, dans les Ardennes et en Corse.

En ce qui concerne les DOM il faut distinguer la Guyane dont les 2 arrondissements sont très peu denses (moins de 3 hab/km²) et les autres DOM ou la densité moyenne est de 283 hab/km². L'arrondissement le plus dense est celui de Fort-de-France avec presque 1000 hab/km² et le moins dense est celui de Saint-Pierre, toujours en Martinique avec seulement 111 hab/km².

En ce qui concerne l'évolution de cette densité entre 1990 et 1999, les superficies n'ayant pas changées, les arrondissements ayant vu leur population croître se sont densifiés, les autres se sont dédensifiés. Ainsi se sont 222 arrondissements (soit près des 2/3) qui se sont densifiés, 113 s'étant dédensifiés (environ 1/3) et 7 ayant conservé la même densité (2%).

En Guyane, l'évolution de la densité sur la période est très forte mais sur une densité de départ extrêmement faible.

F - Les perspectives démographiques

Des projections de population ont été réalisées par l'INSEE à une échelle départementale à l'horizon 2015. Plusieurs scénarii ont été effectués. Celui qui est retenu ici est le scénario central correspondant à la prolongation des tendances observées en terme de natalité et de migrations résidentielles entre 1990 et 1999.

Avertissements :
- ce scénario n'est « qu'un possible » parmi d'autres car les comportements en particulier migratoires peuvent ne pas se vérifier.
- L'analyse étant départementale, il n'est pas possible de savoir si tel ou tel arrondissement d'un département serait effectivement dans la même orientation que le département auquel il appartient.

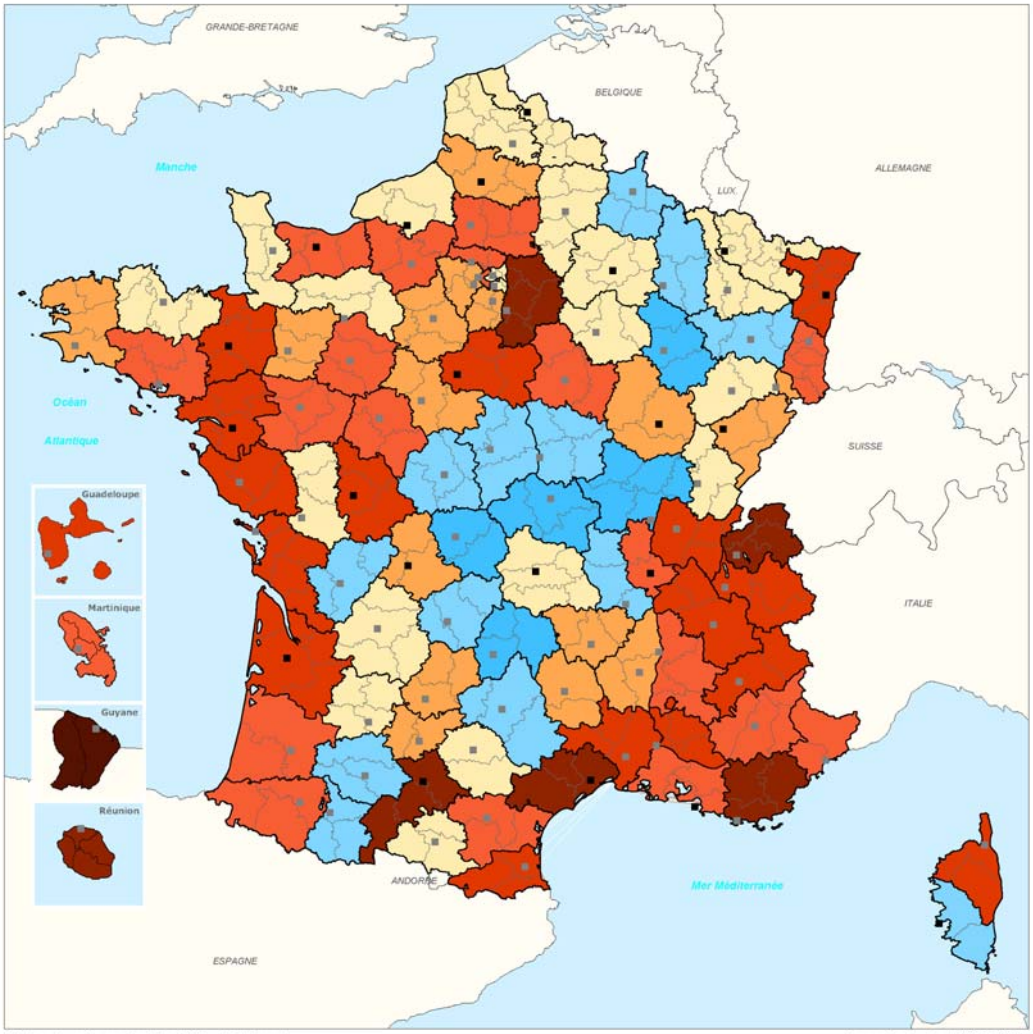
A travers ce scénario, hors Guyane, 21 département verraient croître leur population de plus de 10%, 16 la voyant diminuer d'au moins 3%.

A l'horizon 2015, les départements qui connaîtraient une croissance significative de leur population sont dans les DOM principalement la Guyane (+61%) et la Réunion (+25%). En France métropolitaine, ils concernent principalement les départements du sud-est, ceux de la côte atlantique et de l'Alsace. Les croissances de population les plus fortes se produiraient dans l'Hérault (+23%) et la Haute-Garonne (+22%), viendraient ensuite la Seine et Marne, le Var et la Haute-Savoie.

Les départements qui verraient diminuer notablement leur population seraient ceux qui sont déjà en perte de vitesse démographique comme la Haute-Marne et le Cantal (-8.5%), la Creuse et l'Allier (environ -6%) et la Saône et Loire (-5%). Plus globalement, des baisses de population se produiraient dans le nord-est (Lorraine dans son ensemble, Champagne-Ardenne) dans le Massif central et le sud des régions Centre et Bourgogne.

France (Départements)

Projection de population à l'horizon 2015 (scénario central)



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Taux de croissance de la population (en %)

- Croissance moyenne (2 à 5)
- Stabilité (-2 à 2)
- Forte baisse (-5 à -2)
- Très forte baisse (< à -5)
- Croissance exceptionnelle (61,4)
- Très forte croissance (15 à 25,1)
- Forte croissance (9 à 15)
- Croissance importante (5 à 9)

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

G - La population étrangère

Définition : Est considéré comme étranger toute personne résidant en France ayant déclaré au recensement une nationalité autre que la nationalité française. Cette notion est fondée sur le seul critère juridique de la nationalité.

En France, le poids des étrangers dans la population totale en 1999 est de 5,5%.
25% des arrondissements ont une proportion de population étrangère supérieure à cette moyenne nationale dont 5,6% qui ont une part de population étrangère au moins deux fois supérieure.

L'arrondissement métropolitain ayant la plus forte proportion d'étrangers est celui de Saint-Denis (93) avec 25,1%, celui ayant la plus faible proportion est celui d'Abbeville avec seulement 0,4%.

Hormis les arrondissements de la Guyane et l'arrondissement de Saint-Barthélemy en Guadeloupe qui sont des cas très spécifiques avec une forte population étrangère (de 25 à 45%), les arrondissements ayant la plus forte proportion de population étrangère sont la plupart du temps des arrondissements très urbains (arrondissements d'Ile de France principalement dont Saint Denis déjà cité, Bobigny (17,5%), Le Raincy (15,6%), Paris(14,5)) ou des arrondissements frontaliers ou peu éloignés d'autres pays européens (Gex (20,2%, Nantua (16,1%), Mulhouse (10,2%)…). Plus on s'éloigne des frontières, moins la population étrangère est présente, ainsi le grand-ouest (Bretagne, Pays de Loire, Poitou-Charentes) rassemble les arrondissements ayant la plus faible proportion de population étrangère avec moins de 2%.

III - APPROCHE ECONOMIQUE

L'essentiel :
Nombre d'emploi moyen : Métropole = 68 000 habitants
DOM = 35 000 habitants
Près de 70% des arrondissements ont une évolution de l'emploi positive entre 1990 et 1999.
Une corrélation emploi - population forte.

A - L'emploi

	Emplois en 1999	
	Totaux	Moyenne par arrondissement
France métropolitaine (hors Paris)	21 118 270	64 385
Paris	1 656 036	1 656 036
DOM	457 466	35 190
France entière	23 231 772	69 223

En France métropolitaine, les arrondissements ont en moyenne près de 68 000 emplois.
Cependant, des écarts significatifs entre arrondissements existent.
Ainsi, les deux arrondissements les moins bien pourvus en emplois sont Barcelonnette et Castellane avec chacun moins de 3 000 emplois, et les deux arrondissements les mieux pourvus sont ceux de Lyon et Nanterre avec plus de 500 000 emplois.

Emplois	Nombre d'arrondissements
Plus de 1 000 000	Paris
plus de 400 000 (hors paris)	5
de 200 000 à 399 999	10
de 100 000 à 199 999	46
de 50 000 à 99 999	73
de 20 000 à 49 999	137
Moins de 20 000	71

Les arrondissements les mieux pourvus en emplois sont ceux ayant une grande agglomération, capitale administrative régionale et/ou souvent départementale. Derrière les arrondissements de Lyon et Nanterre viennent ceux de Lille, Bordeaux, Toulouse, Marseille ainsi que des arrondissements très peuplés de la région parisienne avec entre autres ceux de Créteil, Palaiseau, Versailles ou encore Bobigny.

Les arrondissements les moins bien pourvus en emplois ne disposent pas pour leur part d'une grande unité urbaine et sont disséminés sur l'ensemble du territoire.

Globalement, les arrondissements les mieux pourvus en emplois se trouvent là ou la concentration de population est la plus forte, c'est à dire dans les arrondissements urbains, en premier lieu ceux d'Ile de France, sur le pourtour méditerranéen, en région nord et Rhônes-Alpes puis sur la côte atlantique. Ceux concentrant le moins d'emplois seraient plutôt plus présents en Corse, PACA nord, Limousin, sud-Auvergne, sud de la région Centre, Bourgogne et Champagne-Ardenne.

Dans les DOM, les arrondissements ont en moyenne un peu plus de 35 000 emplois. L'arrondissement le mieux pourvu est celui de Saint-Denis de la Réunion avec plus de 76 000 emplois et les moins bien pourvus sont ceux de Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane et Saint-Pierre en Martinique avec environ 6000 emplois chacun.

B - Evolution de l'emploi entre 1990 et 1999

	Evolution de la Population entre 1990 et 1999 (%)
France métropolitaine	3,2
France métropolitaine (hors Paris)	4,3
Paris	-8,8
DOM	12,1
France entière	3,4

En France métropolitaine, stricto sensu, 105 arrondissements (32%) voient leur volume d'emploi diminuer entre 1990 et 1999 et 224 (68%) voient leur volume d'emploi augmenter.
- Les arrondissements qui ont perdu le plus d'emploi (au moins 3%) sont soit des arrondissements plutôt ruraux ayant un faible volume d'emploi (Bellac : -10%, Clamecy : -7%, Nontron : -6.7% ou encore Sainte-Menehould : -3.1%), soit des arrondissements très urbains d'Ile de France (Paris : -8.8%, Bobigny : 8.7%, Antony : -4.6%). Sont aussi concernés par ces pertes d'emplois importantes certains arrondissements tels ceux de Thionville-ouest : -8.5%, ou Cherbourg : -5.6%.

Globalement les arrondissements perdant des emplois couvrent une grande partie de la Lorraine, une partie importante de la Basse-Normandie, de nombreux arrondissements du centre de la France (en Poitou-Charentes, Limousin, Centre, Bourgogne, Auvergne) et le sud de Midi-Pyrénées.

- Les arrondissements ou l'emploi est resté relativement stable entre les deux recensements (variation de -1 à +1%) sont au nombre de 39 et sont assez dispersés sur le territoire bien que le massif pyrénéen en rassemble un bon nombre (6).

- Les arrondissements qui ont vu augmenter fortement leur nombre d'emploi entre les 2 recensements (+ de 15% de croissance) sont au nombre de 12.
Les croissances les plus fortes se trouvent en Ile de France (Torcy : +35%, Montmorency : +24.5%, Rambouillet : +21%) dans des arrondissements frontaliers tels que Sarreguemines (+26.3%) ou Gex (+221%), dans l'arrière-pays du sud de la France (Aix en Provence (18.8%), Brignoles (19%) et dans des arrondissements proches de grandes agglomération (Ancenis (+16.1%) proche de Nantes ou Molsheim (+16.7%) proche de Strasbourg).

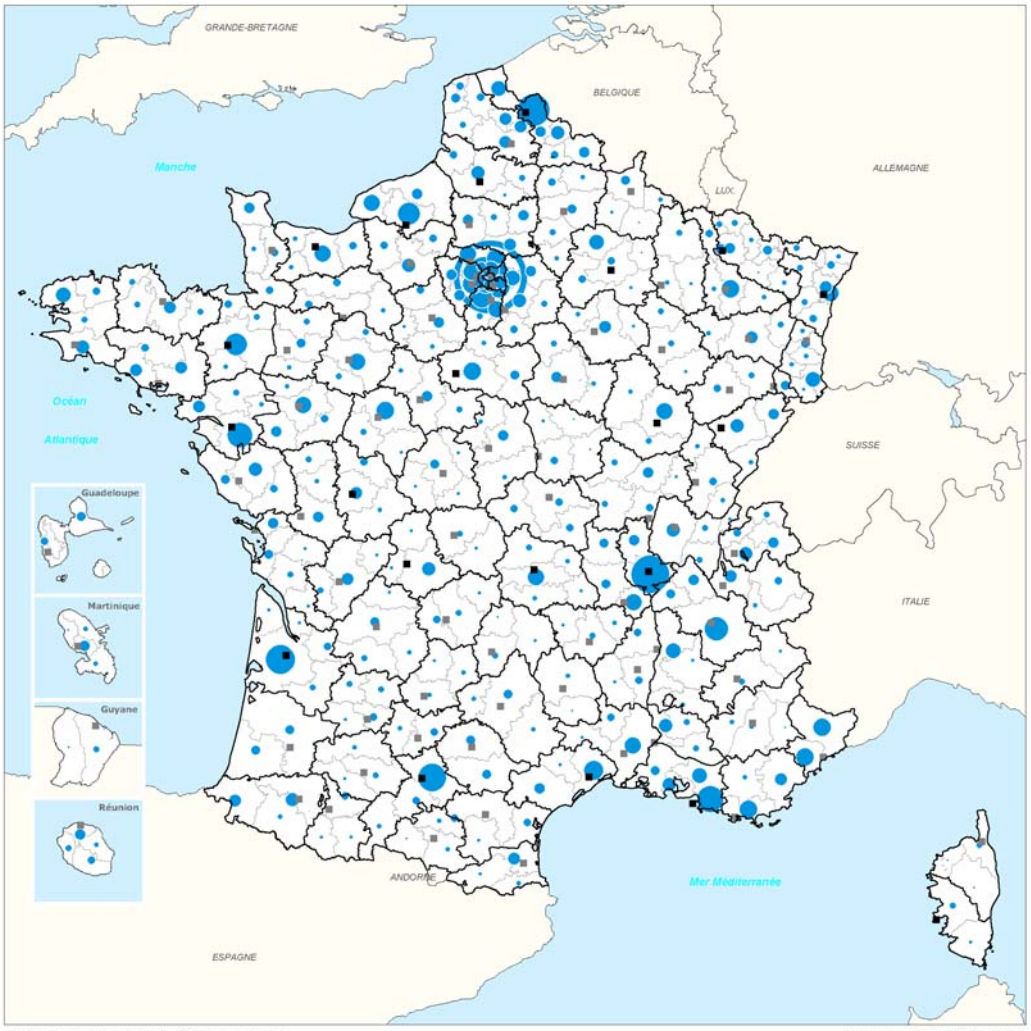
Globalement, la croissance de l'emploi entre 1990 et 1999 a touché surtout les arrondissements du sud-est de la France et du pourtour méditerranéen, ceux d'Alsace, du grand - ouest (Bretagne, Pays de Loire, côte Aquitaine) et d'Ile de France.

Tous les arrondissements DOM ont quant à eux des taux d'évolution de l'emploi positifs. C'est à la Réunion que la croissance de l'emploi est la plus élevée avec Saint Paul (+36%) et Saint Benoit (+23%).

A l'opposé, c'est aux Antilles que les taux de croissance sont les plus faibles avec seulement +0.5% à Pointe à Pitre et +1.3% à Fort de France.

France (Arrondissements)

Emploi en 1999



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Nombre d'emploi en 1999

1 700 000

850 000

170 000

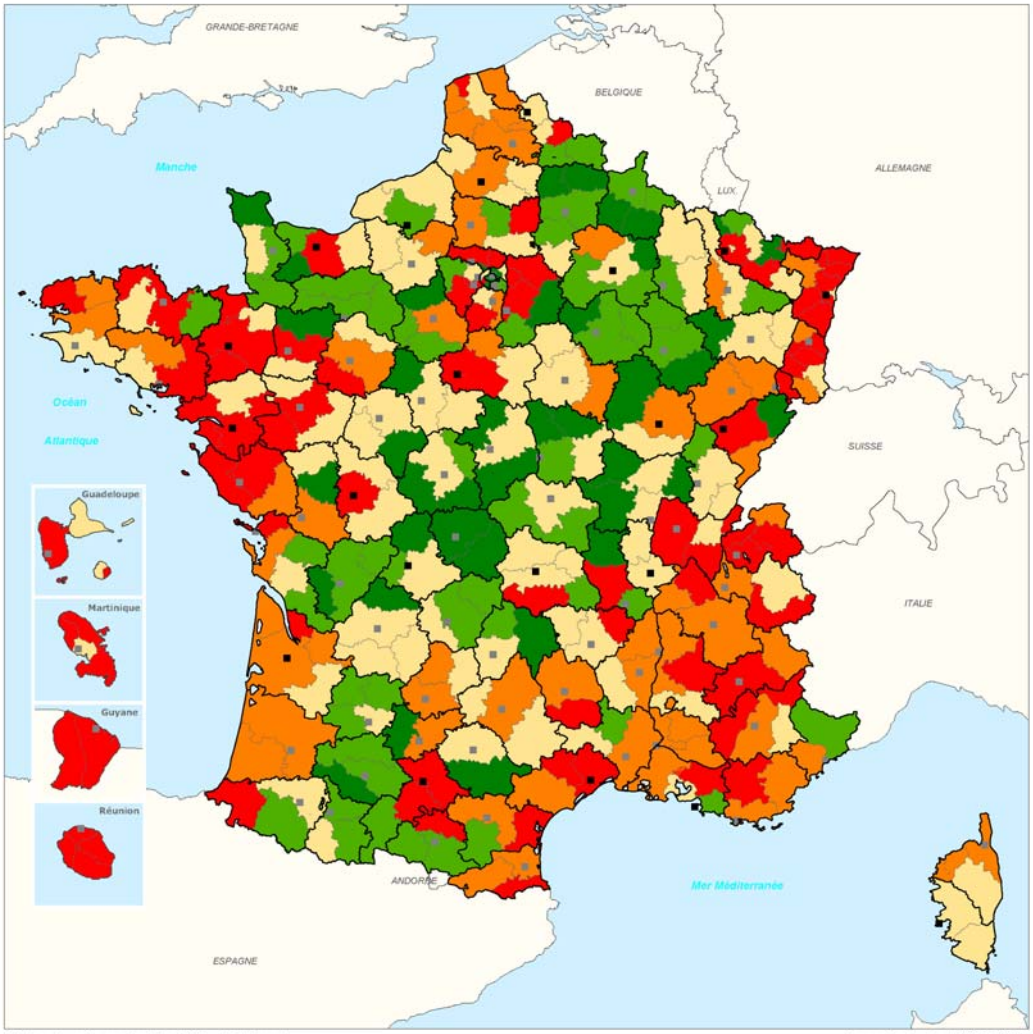
Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

France (Arrondissements)

Evolution de l'emploi entre 1990 et 1999



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Evolution de l'emploi entre 1990-1999 (en %)

- > à 7,5
- 4,2 à 7,5
- 0 à 4,2
- -3 à 0
- < à -3

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

C - Répartition sectorielle des emplois

	Secteur		
Répartition (%)	Primaire	Secondaire	Tertiaire
France métropolitaine (hors Paris)	4,5	25	70,5
Paris	0,1	10,5	89,4
DOM	6,1	14,4	79,4
France entière	4,2	23,8	72,0

Les emplois, France entière, se répartissent pour près des ¾ dans le secteur tertiaire, pour presque ¼ dans l'industrie et la construction et pour environ 4% dans l'agriculture.

La typologie développée ici considère que le secteur agricole reste important si la part de ses emplois est supérieure à 10% dans l'arrondissement, que le secteur secondaire est important si la part de ses emplois est supérieur à 31,8% de l'ensemble des emplois de l'arrondissement et que le secteur tertiaire est dominant s'il concentre plus de 60% des emplois du territoire.

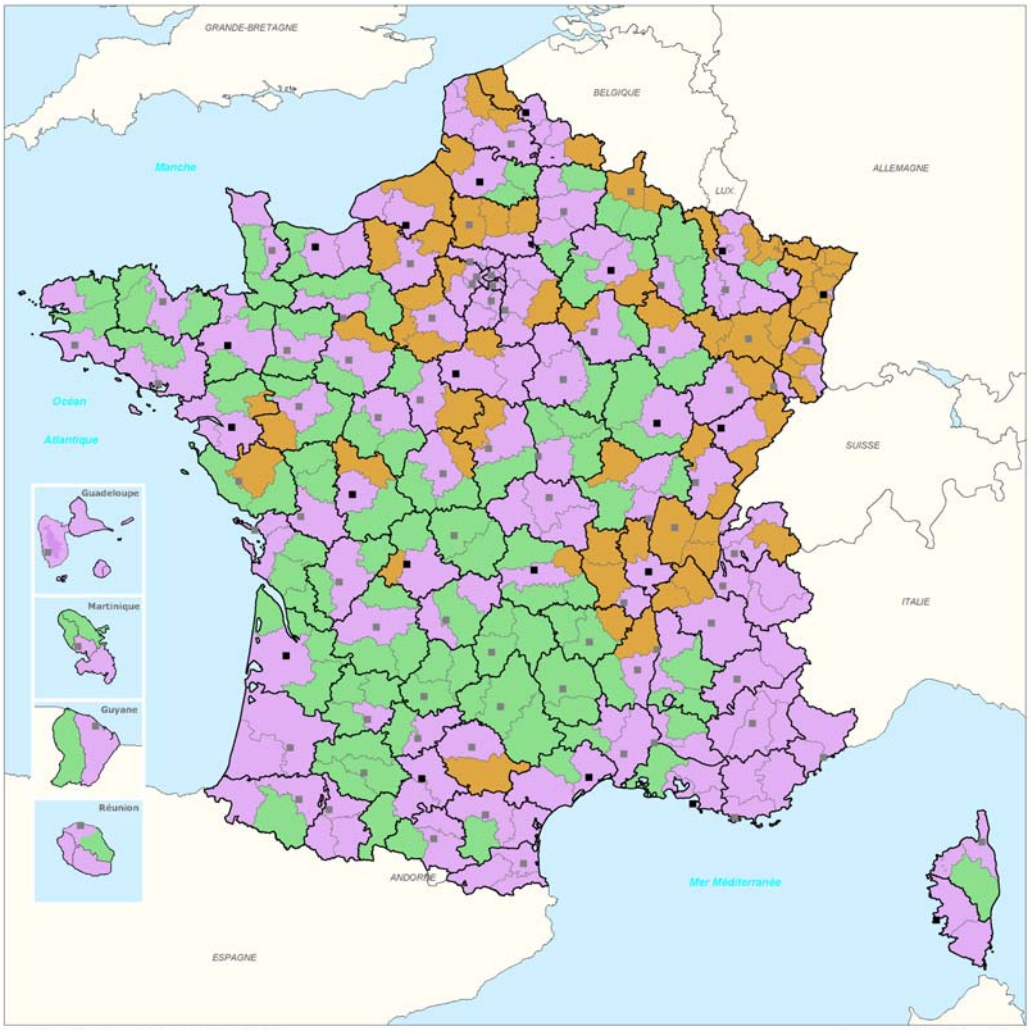
A partir de cette grille, on constate que 50% des arrondissements ont une activité tertiaire dominante (+ de 60% des emplois), que 31% des arrondissements ont encore un secteur agricole important et que 19 % ont un secteur secondaire important.

Globalement, les arrondissements ayant un secteur primaire important sont plutôt dans le sud-ouest et le massif-central, en Bretagne et en Normandie. Ce secteur reste encore assez présent dans l'arrière-pays méditerranéen, en Bourgogne et en Champagne-Ardenne.
Les arrondissements ayant un secteur secondaire important sont plutôt dans la partie nord du pays, en particulier à l'est, dans la vallée du Rhône, le pourtour de l'Ile de France, les régions Pays de la Loire et Poitou-Charentes.
Enfin, les arrondissements à dominante tertiaire sont assez diffus sur le territoire, cependant ceux qui ont une dominance très prononcée (plus de 75% des emplois de l'arrondissement) se trouvent plus particulièrement en Ile de France, en PACA, en Corse et dans les arrondissements ayant une grande agglomération comme ceux de Bordeaux, Toulouse, Rouen, Nancy, Lyon ou Brest.

Dans les DOM, l'activité secondaire est faible (moins de 20%), les emplois se concentrent plutôt dans les activités de services mais avec tout de même une présence souvent forte de l'activité agricole.

France (Arrondissements)

Typologie des secteurs d'activité



Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Typologie des secteurs d'activité

- Dominante tertiaire (> 60%)
- Secteur agricole important (> 10%)
- Secteur secondaire important (> 32%)

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

D - Une approche complémentaire de l'emploi à travers la répartition des salariés entre privé et public.

L'emploi public comprend ici les titulaires de la Fonction publique (Etat, collectivités locales, hôpitaux) au recensement de la population de 1999.

Exception faites de 4 arrondissements des DOM (ceux de Guyane, et ceux de Saint Pierre et Saint Benoit à la Réunion), l'emploi public est inférieur à 50% de l'emploi total salarié de chaque arrondissement avec un maximum pour les arrondissements Corse (49,7 et 49,2%).
A l'opposé, l'emploi public est le plus faible dans les arrondissements de Ancenis avec 14.1% et de Cholet avec 15%.

Globalement, la proportion d'emploi public est plus forte dans les arrondissements de la partie sud de la France que dans ceux de la partie nord.
Outre la Corse et les DOM dont tout les arrondissements ont une forte proportion d'emplois publics, les régions PACA, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées sont aussi concernés par presque tout leurs arrondissements. Il en est de même pour le Limousin et la Bourgogne.
L'emploi privé se localise quant à lui plutôt dans les arrondissements ayant une activité secondaire importante comme dans la vallée du Rhône, en Alsace ou en pays de Loire.

(la base de données indique aussi la part de l'emploi public dans la population totale)

E - L'activité

Définition : Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs et la population en âge de travailler (ensemble des personnes âgées de 15 ans et plus). La population active comprend la population active ayant un emploi (ou population active occupée) et les chômeurs.

1 – Le taux d'activité total

Le taux d'activité France entière en 1999 est de 55,3%.

Le taux d'activité par arrondissement va de 40,1% à Corte à 65.7% à Torcy.

Les arrondissements ou le taux d'activité est le plus élevé se trouvent plus particulièrement en Ile de France et son pourtour, en Alsace et en Rhône-Alpes ainsi que dans les arrondissements dotés d'une grande agglomération comme Toulouse, Bordeaux, Nantes et ses arrondissements environnants, ainsi que dans les DOM.

2 – Le taux d'activité des jeunes

Le taux d'activité France entière des 15-24 ans en 1999 est de 29.9%.

L'arrondissement ayant le taux le plus élevé est celui de Haguenau avec 45.5% et celui ayant le taux le moins élevé est celui de Corte avec 19.8%.

Le taux d'activité des 15-24 ans est le plus faible (inférieur à la moyenne nationale) dans les arrondissements ayant une grande ville universitaire (Bordeaux, Montpellier mais aussi Poitiers, Limoges ou Caen). Il est peu élevé en Ile de France ainsi que dans les arrondissements de Bretagne. A contrario, il est des plus élevé (> 36%) dans les arrondissements alsaciens dans leur totalité, ainsi qu'en Bourgogne, région Centre ou encore Pays de la Loire.
Dans les DOM c'est à La Réunion qu'il est le plus élevé (>31%) et le plus faible à la Martinique (de 24 à 29%)

3 – Le taux d'activité des femmes

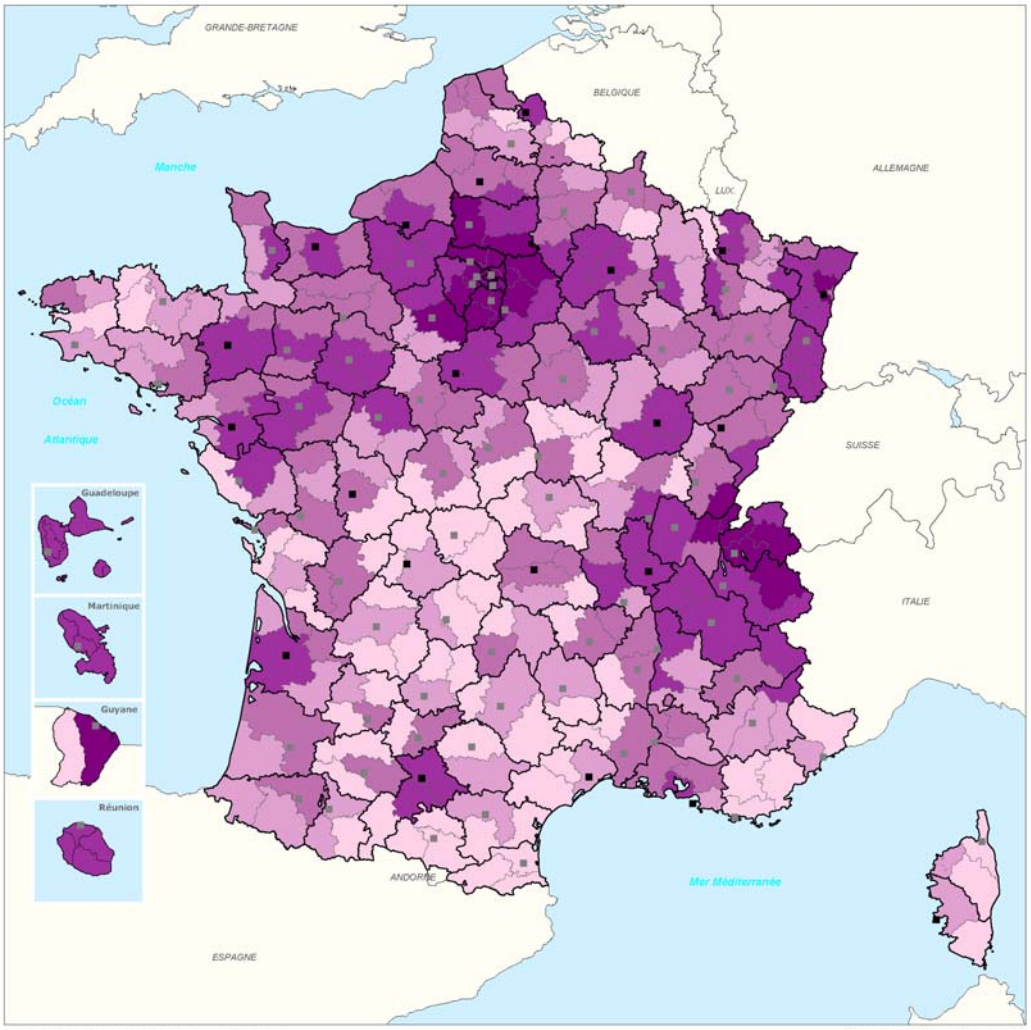
Le taux d'activité féminin France entière en 1999 est de 40.4%.

L'arrondissement ayant le taux le plus élevé (Hors Paris avec 49,1%) est celui de Torcy avec 47.9% et celui ayant le taux le moins élevé en France métropolitaine est celui de Corte avec 26,9%.

Le taux d'activité des femmes est le plus élevé dans les arrondissements d'Ile de France (systématiquement plus de 44%). Pour le reste il se cale peu ou prou sur le taux d'activité global.

France (Arrondissements)

Activité



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Taux d'activité (en %)

- > à 60
- 55 à 60
- 52,5 à 55
- 50 à 52,5
- < à 50

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

F- Le chômage

Avertissement : L'échelon pertinent de mesure du chômage est la zone d'emploi. Cet échelon géographique n'est pas superposable à l'échelon arrondissement (à de rares exceptions près comme pour le Limousin). En conséquence, une appréciation du chômage par arrondissement n'est pas possible et il faudra ici se contenter d'une approche territoriale globale calée sur les zones d'emploi. La carte ci-jointe permet de visualiser le niveau des taux de chômage sur le territoire métropolitain, par zone d'emploi.

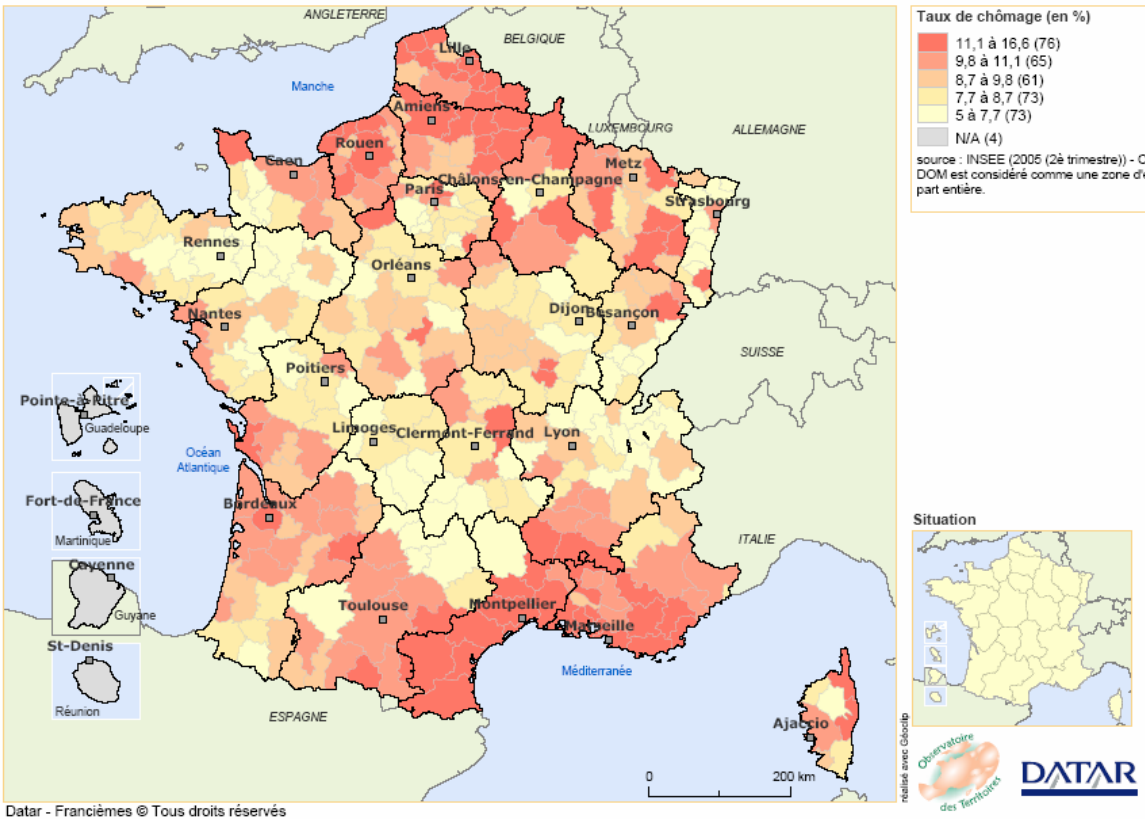
« La géographie du chômage en France reste très contrastée, révélant un double effet régional et local :
=> à l'échelle régionale (mi-2005), des taux nettement plus élevés que la moyenne et depuis longtemps dans les régions du nord de la France (Nord-Pas-de-Calais avec 13.4%, Picardie avec 11.1%) et de la façade méditerranéenne (Languedoc-Roussillon avec 13.7% et PACA avec 11,9%) ; à l'inverse des taux inférieurs à 9% dans certaines régions du centre (Limousin avec 7.9%, Auvergne avec 8.6%) et de l'Ouest (Bretagne avec 8.3% et Pays de la Loire avec 8.4%).

=> à l'échelle locale, des disparités parfois très importantes entre zones d'emploi d'une même région en Bretagne entre la zone de Vitré dans la périphérie Est de Rennes qui présente un des taux les plus bas de France (5.3%) et Lorient ou le taux atteint 10.6% ; en Languedoc-Roussillon entre la Lozère (5.7%) et la zone d'Alès ou le chômage est un des plus élevé en France métropolitaine (16.6%) ou encore en Champagne-Ardenne entre Epernay (6.4%) et la vallée de la Meuse (14%).

Ces écarts trouvent leur origine dans une grande diversité de situations des marchés locaux de l'emploi et ne peuvent s'interpréter sans référence aux dynamiques dans lesquelles s'insèrent ces territoires :
=> Des zones dynamiques et attractives mais avec des taux de chômage élevés (Languedoc-Roussillon)
=> Des zones très productives mais avec aussi des taux élevés Lorraine, Nord Pas de Calais),
=> Des zones peu actives avec un chômage faible (Lozère, Limousin)
=> Mais aussi des zones dynamiques avec un taux faible (Rennes, Vitré, Colmar…). »

Source : Rapport de l'observatoire des territoires page 100, (actualisé).

France par Zone d'emploi



Datar - Francièmes © Tous droits réservés

➔ *carte chômage par ZE disponible aussi sur* www.territoires.gouv.fr/indicateurs

G – Deux autres indicateurs de contexte lié à l'activité économique : les systèmes productifs locaux (SPL) et les contrats de site et territoriaux

1 - Les SPL

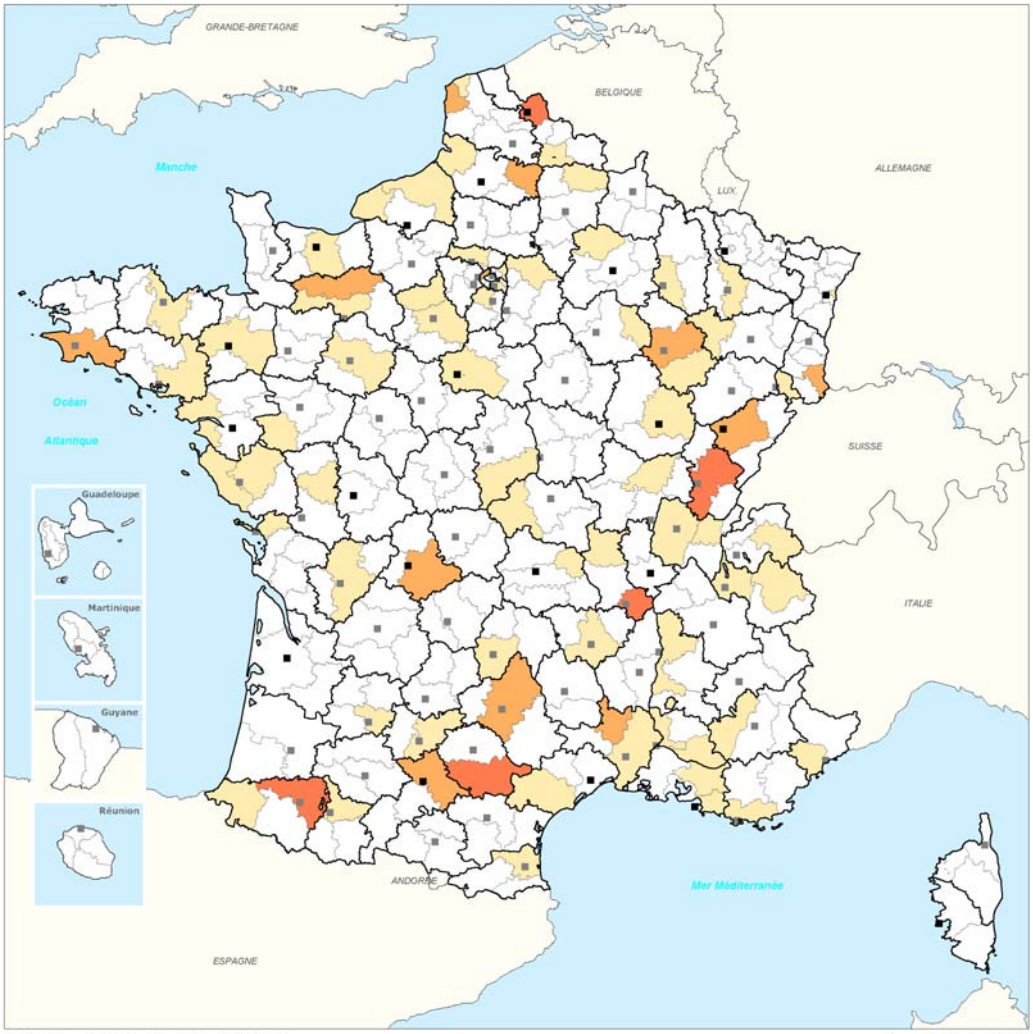
Un Système Productif Local (SPL) est une organisation productive particulière localisée sur un territoire correspondant généralement à une zone d'emploi. Cette organisation fonctionne comme un réseau d'interdépendances constitué d'unités productives ayant des activités similaires ou complémentaires qui se divisent le travail (entreprises de production ou de services, centres de recherche, organismes de formation, centres de transfert et de veille technologique, etc.).

Ces SPL portent entre autres sur les activités agro-alimentaires et les équipements mécaniques (15% chacun), la métallurgie - transformation des métaux (10%) ou encore sur le bois-papier, le textile, ou l'automobile….. (une carte des SPL est disponible sur www.territoires.gouv.fr/indicateurs.)

➔ *La carte ci-jointe permet de voir quels arrondissements disposent sur leur territoire de ce mode d'organisation initié et soutenu par une politique publique*.

France (Arrondissements)

Systèmes Productifs Locaux



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : DATAR

Nombre de SPL présent dans l'arrondissement

- 1 SPL
- 2 SPL
- 3 SPL

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

2 – Une politique publique pour aider les bassins victimes d'un sinistre économique

Depuis 1999, des mutations économiques ont fait évoluer la situation des territoires face à l'emploi (restructurations industrielles, reconversions ou délocalisations). Pour accompagner ces mutations, l'Etat a mis en place des politiques d'accompagnement et de soutien. Ces mesures de soutien s'expriment en particulier sous la forme de contrats de site et de contrats territoriaux.
A ce jour, 5 contrats de site sont signés et 7 contrats territoriaux. Cela concerne 22 arrondissements.

On notera que certains de ces arrondissements font aussi partie de ceux qui ont aussi connu des baisses significatives d'emploi entre 1990 et 1999 (arrondissement des Ardennes, arrondissement de Castres, de Saint Etienne, d'Argentan…)

Contrats de site :

- Noyelles-Godault/Courcelles-lès-Lens (Pas-de-Calais) suite au dépôt de bilan de METALEUROP NORD,
- Longwy (Meurthe-et-Moselle) suite à la fermeture des sites DAEWOO,
- Angers (Maine-et-Loire) suite à la fermeture d'ACT-Manufacturing,
- Romorantin-Lanthenay (Loir-et-Cher) suite à l'annonce de la fermeture de l'usine MATRA Automobile.

Contrats territoriaux (CIADT des 14 septembre 2004 et 12 juillet 2005) :

- La redynamisation économique du bassin de CASTRES-MAZAMET : programme d'appui signé le 24 mai 2004
- La revitalisation économique du PAYS de FOIX-HAUTE ARIEGE : contrat territorial signé le 23 janvier 2004
- La revitalisation du département des ARDENNES : contrat territorial signé le 21 février 2005
- La redynamisation de l'aire urbaine BELFORT-MONTBELIARD-HERICOURT : programme d'actions signé le 15 juillet 2004
- La revitalisation économique du bassin d'ARGENTAN : contrat territorial signé le 12 janvier 2004
- Bassins de THIERS et des COMBRAILLES : contrats territoriaux signé le 21 juillet 2004.
- Bassin de SAINT-QUENTIN : plan d'actions validé le 27 janvier 2005.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 26 mai 2003 a également fait bénéficier du dispositif les sites touchés par les restructurations de GIAT-Industries, à savoir :
- Saint-Etienne/Roanne/St-Chamond (Loire)
- Vichy-Cusset (Allier)
- Tarbes (Hautes-Pyrénées)
- Tulle (Corrèze)
- Bourges-La Chapelle St-Ursin (Cher).

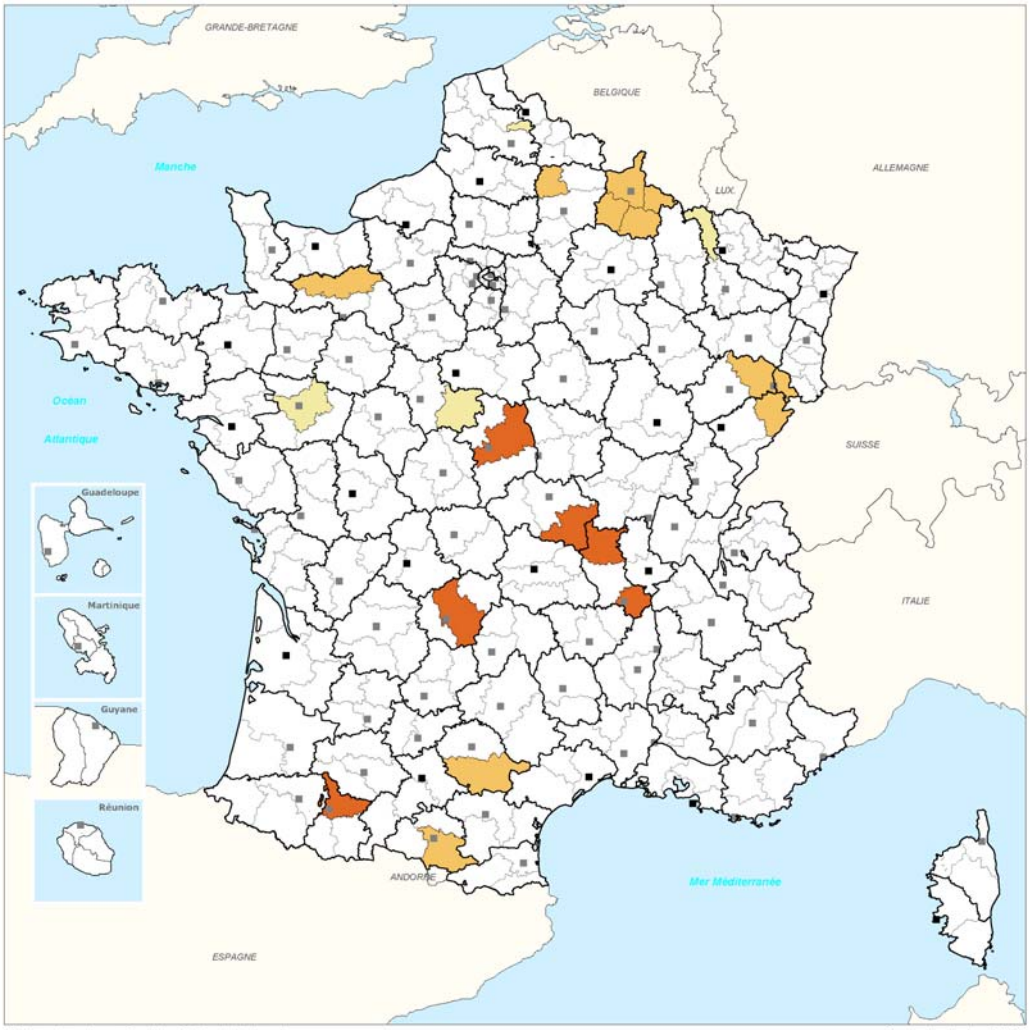
Mise en forme : Puces et numéros

Mise en forme : Puces et numéros

Mise en forme : Puces et numéros

France (Arrondissements)

Contrats d'aide aux bassins victimes d'un sinistre économique



Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés

Source des données : DATAR

Type de contrats

- Contrats de site
- Contrats territoriaux
- Contrats de restructuration liés à GIAT-industrie

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

IV – AUTRES INDICATEURS DE CADRAGE : REVENUS, LOGEMENTS, RISQUES NATURELS

A - Revenus et redistribution

Les indicateurs suivants permettent d'apprécier la situation des populations vivant dans les arrondissements d'une part en terme d'origine du revenu (revenus d'activité ou de redistribution) sans que cela ne soit pourtant exhaustifs et d'autre part en terme de richesse à travers le nombre de foyers fiscaux non imposables sur le revenu.

1 - Part des salaires, pensions, rentes dans les revenus fiscaux

Définition : Les revenus fiscaux correspondent à la somme des revenus déclarés à l'administration fiscale au titre de l'IRPP avant tout abattement. Il comprend les revenus d'activité salariée et indépendante, les pensions d'invalidité et les retraites, les pensions alimentaires reçues, certains revenus du patrimoine, et les revenus sociaux imposables (indemnités de maladie et d chômage). Il exclut les revenus financiers exonérés d'impôt (livret A, Codevi, PEL…) et les prestations sociales défiscalisées (RMI, aides au logement…).

En France métropolitaine, la part des revenus d'activité (salaires et bénéfices) dans les revenus fiscaux est prépondérante et va de 85% dans l'arrondissement de Torcy à un peu moins de 53% pour l'arrondissement de Céret. La part des « pensions, retraites et rentes » représente quant à elle 42% dans l'arrondissement de Céret et seulement 12,7% dans celui de Torcy.

Dans 25% des arrondissements au moins 75% des revenus sont des revenus d'activité et dans 19% des arrondissements, la part des « pensions, retraites et rentes » est supérieure à 30% des revenus fiscaux.

Les arrondissements ayant une forte part de revenus d'activité se trouvent plutôt en Ile de France et dans le grand bassin parisien, en Alsace, en Rhône-Alpes, dans l'ouest autour de Rennes et Nantes et dans l'arrondissement de Toulouse, de Lille et de Châlons-en-Champagne. Ceux ayant une part importante de « pensions, retraites et rentes », sans jamais être supérieur aux revenus d'activité se trouvent plutôt dans le centre de la France (Limousin, Dordogne, Lot, Nièvre, Auvergne (hors ZE de Clermont-Ferrand), en Corse, dans le sud du Languedoc-Roussillon et en Bretagne centrale.

Cette répartition permet d'identifier les territoires productifs et ceux plus dépendants des mécanismes de redistribution.

2 - Le RMI

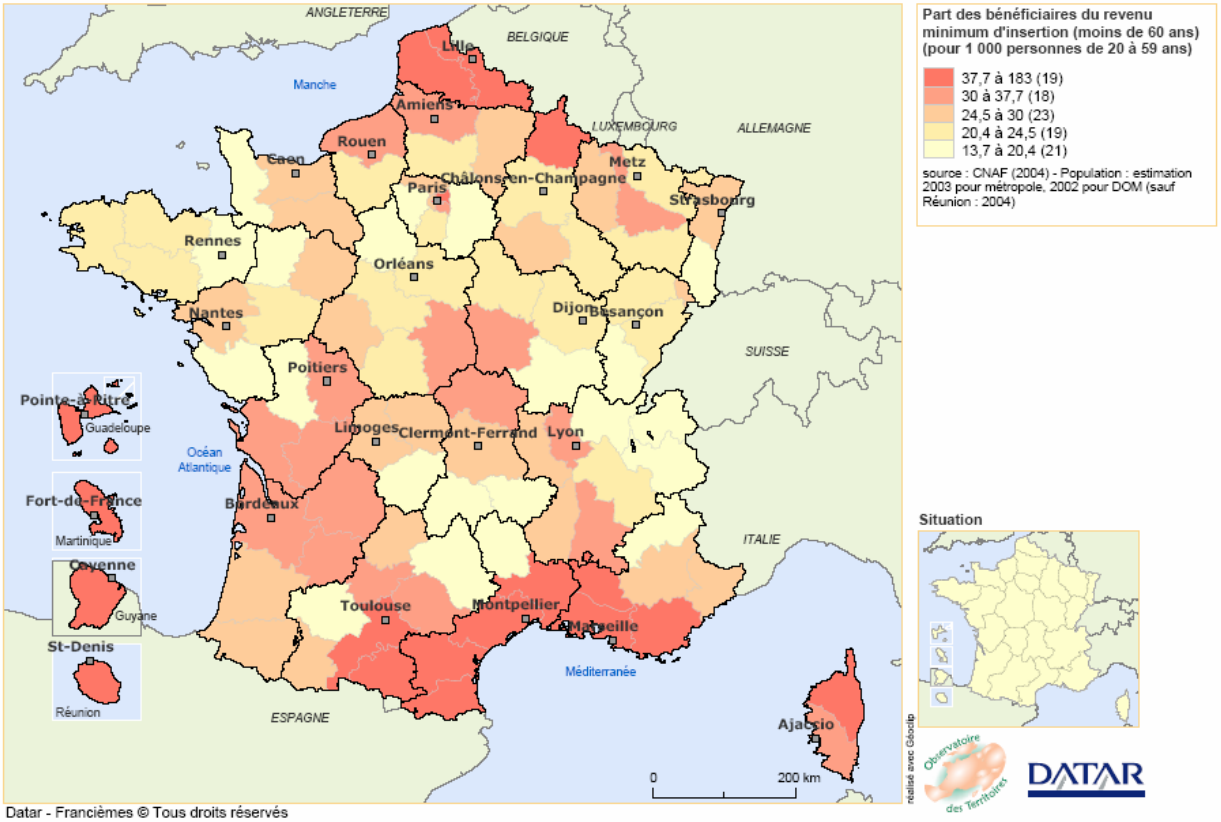
On ne dispose pas d'information au niveau des arrondissements mais seulement au niveau des départements.

En France métropolitaine la part bénéficiaires du RMI (pour 1000 personnes de 20 à 59 ans) est de 31,7 pour 1000, dans les DOM elle est de 160,9 pour 1000.

Ainsi, la part des bénéficiaires du RMI, chez les moins de 60 ans, pour 1000 personnes de 20 à 59 ans, va de 14 pour 1000 dans l'Ain et la Mayenne à 68 pour 1000 dans les Bouches du Rhône, en France métropolitaine et, dans les DOM de 133 pour 1000 en Guyane à 183 pour 1000 à la Réunion.

Les départements ou la part est la plus élevée concerne les deux départements de la région Nord, les Ardennes et la Seine Saint-Denis dans la partie nord de la France, les départements du pourtour méditerranéen (hormis les Alpes-Maritimes) l'Ariège et la Haute-Garonne dans la partie sud ainsi que la Haute-Corse et les DOM.

France par Département



Datar - Francièmes © Tous droits réservés

3 - La part des foyers fiscaux non imposables

En France métropolitaine, la part des foyers non imposables est de 48,1%.

La part des foyers fiscaux non imposables va de 25.8% dans l'arrondissement de Boulogne-Billancourt à 66.6% dans l'arrondissement de Corte.
Dans les DOM, tous les arrondissements ont une part de foyers non imposables supérieure à 70% avec un maximum de 86.8% dans l'arrondissement de Saint Laurent du Maroni.

36% des arrondissements ont une part de foyers fiscaux non imposables inférieurs à 50%.

Les arrondissements ou la part des foyers non imposables est la plus importante se trouvent plutôt dans le grand sud-ouest, dans les arrondissements proches de la frontière Belge et Luxembourgeoise et en Corse. Les arrondissements ou la part est la plus faibles sont plutôt en Ile de France, en Alsace et dans des arrondissements ayant des grandes villes telles que Orléans (39 ,3%), Dijon (41.2%), Toulouse (43,4%), ou encore Nantes (44,4%).

B - Logements et capacités d'hébergement touristique

5.1- Résidences secondaires et logements vacants

La présence plus ou moins importante de ces deux catégories de logement sur un territoire peut conditionner des actions publiques spécifiques (urbanisme, prévention, équipements publics…).

5.1.1 - Les logements vacants

En France métropolitaine l'arrondissement ayant la proportion de logements vacants le plus élevé est La Châtre avec 12,7% des logements recensés en 1999. L'arrondissement ayant le taux le plus faible est Albertville avec seulement 2.9%.

Globalement, les arrondissements ayant une forte proportion de logements vacants se trouvent dans le centre de la France, en particulier en Limousin, Auvergne, Bourgogne et sud de la région Centre. Le Languedoc-Roussillon ainsi que les arrondissements situés entre Bordeaux et Toulouse sont aussi concernés. L'arrondissement de Nice avec 11,3% et ceux de Guingamp et Mayenne avec 8,3% se démarquent aussi de leur environnement.

Par ailleurs ils sont particulièrement nombreux dans les DOM (systématiquement plus de 10%).

5.1.2 - Les résidences secondaires et logements occasionnels

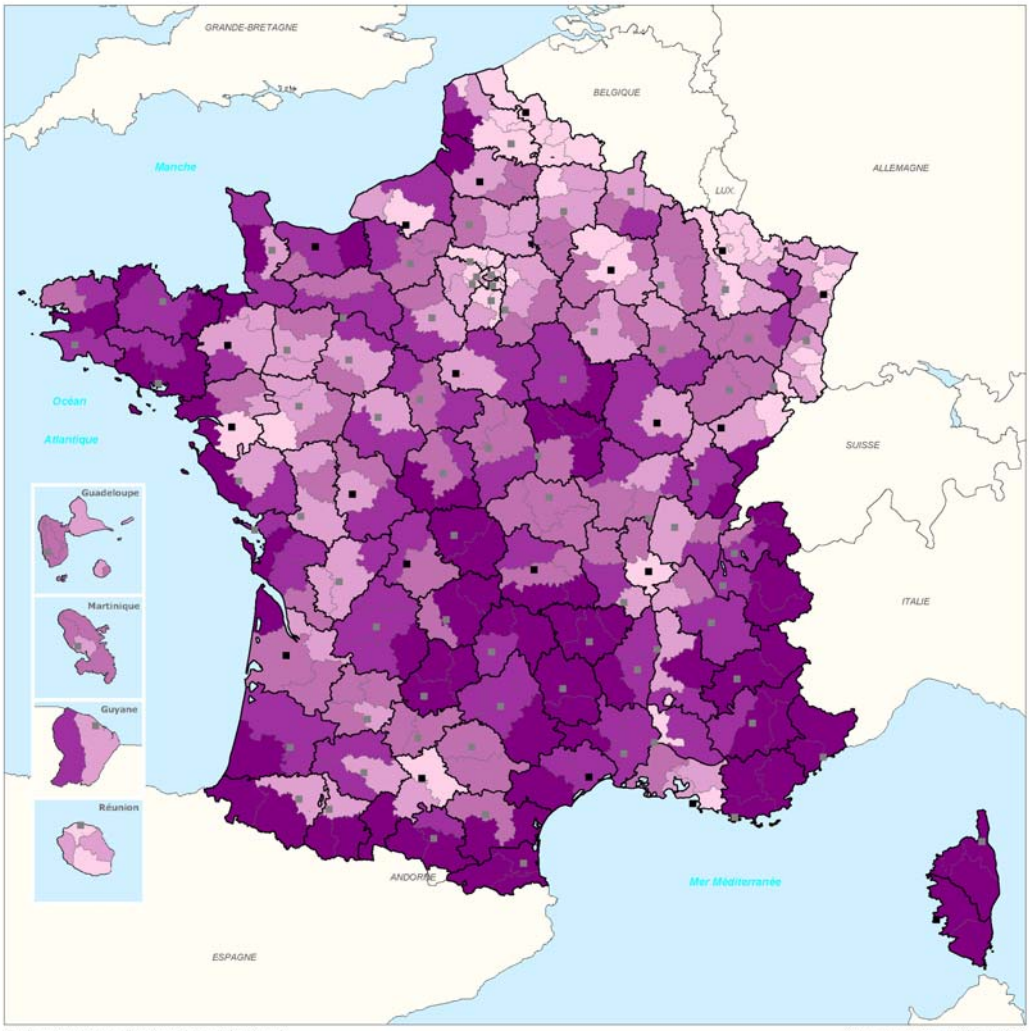
En France métropolitaine l'arrondissement ayant la proportion de résidences secondaires et de logements occasionnels le plus élevé est celui de Castellane avec 69,8% des logements recensés en 1999. Les 5 arrondissements ayant le taux le plus faible (< à 1%) sont ceux de Thionville-Ouest, Lens, Lille, Valenciennes et Béthune.

Globalement ces logements se trouvent plus particulièrement en zones touristiques, dans les arrondissements littoraux et dans ceux de haute montagne d'une part et dans des arrondissements plutôt ruraux en perte de vitesse démographique d'autre part tels ceux du massif central (Largentière avec 41.2%, Ambert avec 34.2 %) ou encore en Bourgogne (château-chinon-ville avec 30.5%).

Arrondissements	Part résidences secondaires(%)
Littoral	
Les Sables-d'Olonne	49,7
Sartene	48,7
Narbonne	42,3
Montreuil	40,3
Haute-montagne	
Albertville	61,3
Saint-Jean-de-Maurienne	49,1
Saint-Girons	41,1
Bagnères-de-Bigorre	39,2
Littoral et montagne	
Céret	43,0

France (Arrondissements)

Résidences secondaires



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Part des résidences secondaires dans l'ensemble des logements (en %)

- > à 18
- 10 à 18
- 6 à 10
- 3 à 6
- < à 3

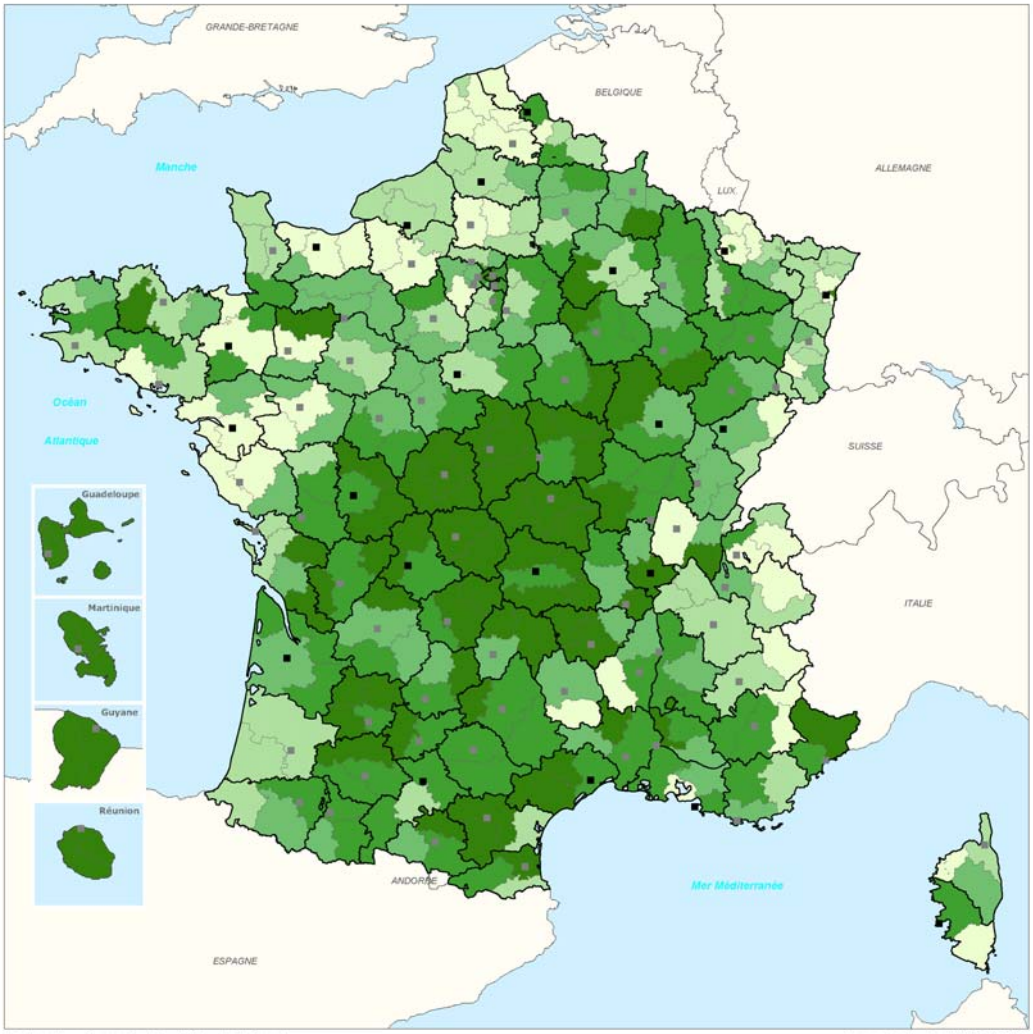
Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

France (Arrondissements)

Logements vacants



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Part des logements vacants dans l'ensemble des logements (en %)

- > à 8
- 7 à 8
- 6 à 7
- 5 à 6
- < à 5

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

5.2 - Capacité d'hébergement touristique

Définition : L'hébergement touristique correspond ici au nombre d'emplacements de campings cumulés avec le nombre de chambres d'hôtels.

L'hébergement touristique se localise en premier lieu dans les arrondissements littoraux, puisque 45% des chambres d'hôtel et des emplacements de camping s'y trouvent. Parmi ceux-ci 44% sont situés sur la côte atlantique, près de 33% sur la cote méditerranéenne auxquels ont peut ajouter les 4,5% en Corse. Enfin, 18,4% de ces 706 000 hébergements de tourisme se trouvent dans les arrondissements en bord de Manche.
Paris et les arrondissements des départements limitrophes concentrent quant à eux plus de 7,5% des hébergements totaux, Paris à lui seul représentant 5% du total France métropolitaine.

L'arrondissement ayant la capacité la plus élevée derrière Paris est l'arrondissement des Sables d'Olonne avec plus de 55 000 hébergements. Outre les arrondissements littoraux, les arrondissements tels celui de Largentière en Ardèche avec près de 15 000 hébergements ou ayant des activités de haute et moyenne montagne comme Albertville dans les Alpes avec plus de 13 000 hébergements ont aussi une forte capacité d'hébergement . Parmi ces arrondissements à forte capacité on peut noter aussi le bon positionnement de Lyon avec 13200 hébergements et Sarlat-la-Canéda avec 13700 hébergements.

En terme d'évolution du parc d'hébergement touristique on peut noter la forte croissance du parc de l'arrondissement de Saint-Denis dans le 93 (+150%), celui de l'arrondissement de Montmorency avec +80% et celui de Sens avec +60%. Parmi les diminutions notons les plus fortes avec l'arrondissement de Thionville-ouest (-60%), Forbach (-34%), Evreux (-28%) ou encore Ussel (-27%).

C- Arrêtés de catastrophes naturelles dans les arrondissements français

La prise en charge des conséquences d'une catastrophe naturelle par l'assureur repose sur l'existence d'un arrêté interministériel publié au Journal Officiel reconnaissant l'état de catastrophe dans la commune, en application de la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Sont considérés comme risques naturels les avalanches, les cyclones et tempêtes, les feux de forêt, les inondations, les mouvements de terrain, les séismes, les éruptions volcaniques. La récurrence des catastrophes sur un territoire est décrite par le nombre total d'arrêtés de catastrophes naturelles, par commune, parus au Journal Officiel depuis 1982 (la commune est comptée autant de fois dans la période qu'elle a donné lieu à un arrêté).

En France, de 1982 à 2004, 121 500 arrêtés de catastrophes naturelles ont été pris, soit une moyenne de 355 par arrondissement. 141 arrondissements sont au dessus de cette moyenne, soit 41% des arrondissements, les 201 autres étant au dessous de cette moyenne.

L'arrondissement le plus touché est celui de Toulouse. Avec 1583 arrêtés cela représente 4.5 fois la moyenne nationale. Derrière Toulouse, 5 autres arrondissements ont plus de 1000 arrêtés de catastrophes naturelles, ce sont ceux de Vesoul, Périgueux, Nîmes, Bordeaux et Carcassonne. A l'opposé, 36 arrondissements ont enregistré moins de 100 arrêtés sur cette période, ainsi Saint-Laurent-du-Maroni n'en a enregistré aucun et Thionville-Ouest, 99.

V - ELEMENTS DE CLASSIFICATION ENTRE ARRONDISSEMENTS A DOMINANTE URBAINE ET ARRONDISSEMENTS A DOMINANTE RURALE

Définition

Le zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER) défini par l'INSEE distingue :
- un espace à dominante urbaine composé :
  D'une aire urbaine ayant,
  - un pôles urbain (au moins 5000 emplois)
  - des communes périurbaines (40% des actifs résident travaillant hors de la communes mais dans l'aire urbaine).
  Et
  - des communes multipolarisées

- un espace à dominante rurale composé :
  D'aires d'emploi de l'espace rural ayant,
  - un pôle d'emploi de l'espace rural (au moins 1500 emplois)
  - une couronne des pôles d'emploi de l'espace rural (40% des actifs résident travaillant hors de la communes mais dans l'aire d'emploi).
  Et
  - d'autres communes de l'espace à dominante rurale

Ce zonage ne concerne que la France métropolitaine.

27 % des arrondissements sont très urbains (au moins 90% de leur population appartient à l'espace à dominante urbaine) et 12% peuvent être considérés comme très ruraux (plus de 90% de la population de l'arrondissement est dans l'espace à dominante rurale).
Les premiers se trouvent en Ile de France (dans son intégralité) et autour des grandes villes françaises (Lille, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon…), les seconds sont assez dispersés sur le territoire quoique assez présents en zone de montagne, dans le centre de la France et dans le sud-ouest ainsi qu'en Bretagne et en Corse.

Parmi les 200 arrondissements restants, 139 soit 70 % ont plus de 50% de leur population dans l'espace à dominante urbaine. L'arrondissement de Gap réussi quant à lui l'égalité quasi-parfaite et ne serait donc sans aucune dominante.

Dans le tableau et la carte ci-dessous la notion « urbain-rural » est définie sur la base d'une équi-répartition des arrondissements en quatre classes.
On considèrera donc ici qu'un arrondissement est « très urbain » si sa population appartenant à l'espace à dominante urbaine est supérieure à 90%, qu'il est « urbain » si sa population appartenant à l'espace à dominante urbaine est comprise entre 70 et 90%, qu'il est « plutôt urbain » si sa population appartenant à l'espace à dominante urbaine est comprise entre 45 et 70% est qu'il est « plutôt rural » si sa population appartenant à l'espace à dominante urbaine est inférieure à 45%.

	Arrondissement					
	Très Urbain	Urbain	Plutôt urbain	Plutôt rural	métr	
Nombre d'arrondissements	88	72	81	87		
Nombre de communes	8141	9668	9546	9209		
Nombre moyen de communes	91	134	118	106		
Superficie moyenne (km²)	1109	1784	1892	1879		
Densité moyenne	301	99	56	32		
Population totale (1999)	29 763 370	12 731 677	8 591 748	5 306 354		
Population moyenne (1999)	334 420	176 829	106 071	60 993		
Evolution de la population 1990-1999 (%)	4,6	4,2	1,3	0,04		
% arrondissements en croissance	84,1	75	56,8	44,8		
% arrondissements avec SN et SM positifs	43,2	51,4	25,9	12,6		
% arrondissements avec SN et SM négatifs	0	4,2	8,6	11,5		
Indice de vieillissement	72	91	110	125		
Part des étrangers (%)	7	3,9	2,8	2,8		
Emploi total (1999)	11 398 624	4 632 617	3 187 522	1 899 507		
Evolution de l'emploi 1990-1999 (%)	5,1	4,7	2,4	1,2		
Répartition sectorielle						
Primaire	1,7	5,3	8,6	12,3		
Secondaire	22,9	26,6	28,2	28,6		
Tertiaire	75,4	68,1	63,2	59,1		
Taux d'activité	57	53,8	52,6	50,8		
Taux d'activité des 15-25 ans	28,1	30,6	34,1	35,1		
Part de l'emploi public (%)	30,9	30,6	29	28,2		
Résidences secondaires (%)	5,5	11,3	16,1	21,5		
Logements vacants (%)	6,7	6,3	6,9	7,3		
Hébergements de tourisme (part dans le total)	26,6	24	24,4	20		
Catastrophes naturelles (part dans le total)	25,7	26	25,9	22,4		
Part des foyers fiscaux non imposables (%)	44	50,2	53	56,1		

Grille de lecture du tableau :

De façon générale, dans cette typologie, on remarque que plus l'arrondissement est à dominante urbaine, moins il a de communes (en moyenne), et plus il est rural, plus sa superficie moyenne est importante et sa densité faible.

Les arrondissements à dominante urbaine ont une croissance de population plus importante et ont plus souvent des soldes naturels et migratoires favorables que les arrondissements à dominante rurale.

Le rapport entre jeunes et personnes âgées est plus favorable aux jeunes en milieu urbain et plus favorable aux personnes âgées en milieu rural.

Plus les arrondissements sont à dominante urbaine et plus l'emploi progresse. Le secteur primaire étant bien entendu plus présent dans les arrondissements à dominante rurale et le tertiaire plus présent dans les arrondissements à dominante urbaine.

Le taux d'activité général est plus faible dans les arrondissements à dominante rurale mais celui des jeunes y est le plus élevé.

L'emploi public est à peu près identique quelque soit l'espace considéré.

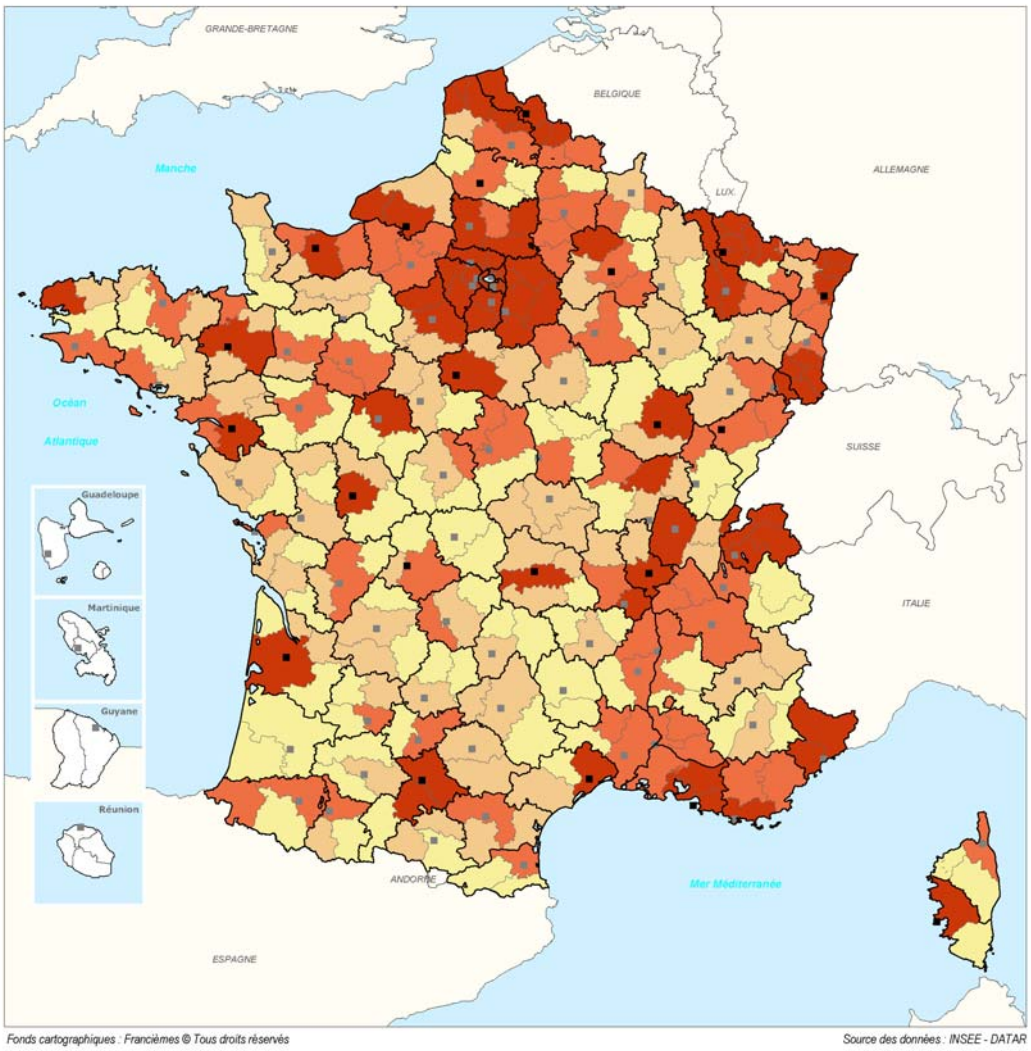
Moins l'arrondissement est à dominante urbaine, plus il a de résidences secondaires et de logements vacants.

La répartition des hébergements de tourisme ainsi que des catastrophes naturelles est réparti de façon assez homogène entre les 4 catégories d'espace.

Plus les arrondissements sont dans l'espace à dominante rurale, plus ils ont de foyers fiscaux non imposables.

France (Arrondissements)

Population de l'espace à dominante urbaine



Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés

Source des données : INSEE - DATAR

Part de la population appartenant à l'espace à dominante urbaine (en %)

- < à 45
- 45 à 70
- 70 à 90
- 90 à 100

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

VI - LES PERIMETRES D'INTERVENTION

De nombreux périmètres d'intervention couvrent le territoire ; que ce soit les zonages de mise en œuvre de politiques publiques (ZRR, ZUS, PAT), ceux de mise en œuvre de politiques européennes (Fonds structurels, LEADER+), les découpages institutionnels de gestion et de développement à fiscalité propre (EPCI), les découpages d'animation du territoire, d'élaboration de stratégies ou de schémas de développement, support à des cadres d'action de développement et d'aménagement du territoire (Pays, PNR, SCOT), ils ont tous des objectifs spécifiques et définis.

L'essentiel :

A l'exception de Paris, tous les arrondissements sont concernés par au moins un périmètre.
Aucun n'est concerné par tous mais 3 le sont par 11 sur les 12 étudiés (Bayonne, Béziers, Narbonne).
La moitié des arrondissements est concerné par plus de la moitié des périmètres.

Les problématiques qui déterminent ces périmètres mais aussi qui en découlent diffèrent en fonction de la situation géographique de l'arrondissement d'une part et des périmètres d'intervention qui le concerne d'autre part. A partir de ces différents éléments il est difficile de définir des catégories strictes, les combinaisons pouvant être nombreuses. Cependant 4 regroupements sont possibles :

A – Les arrondissements ayant tout ou partie de leur territoire identifié comme nécessitant un soutien spécifique dans le cadre d'une politique publique

1 - Les ZUS (zones urbaines sensibles)

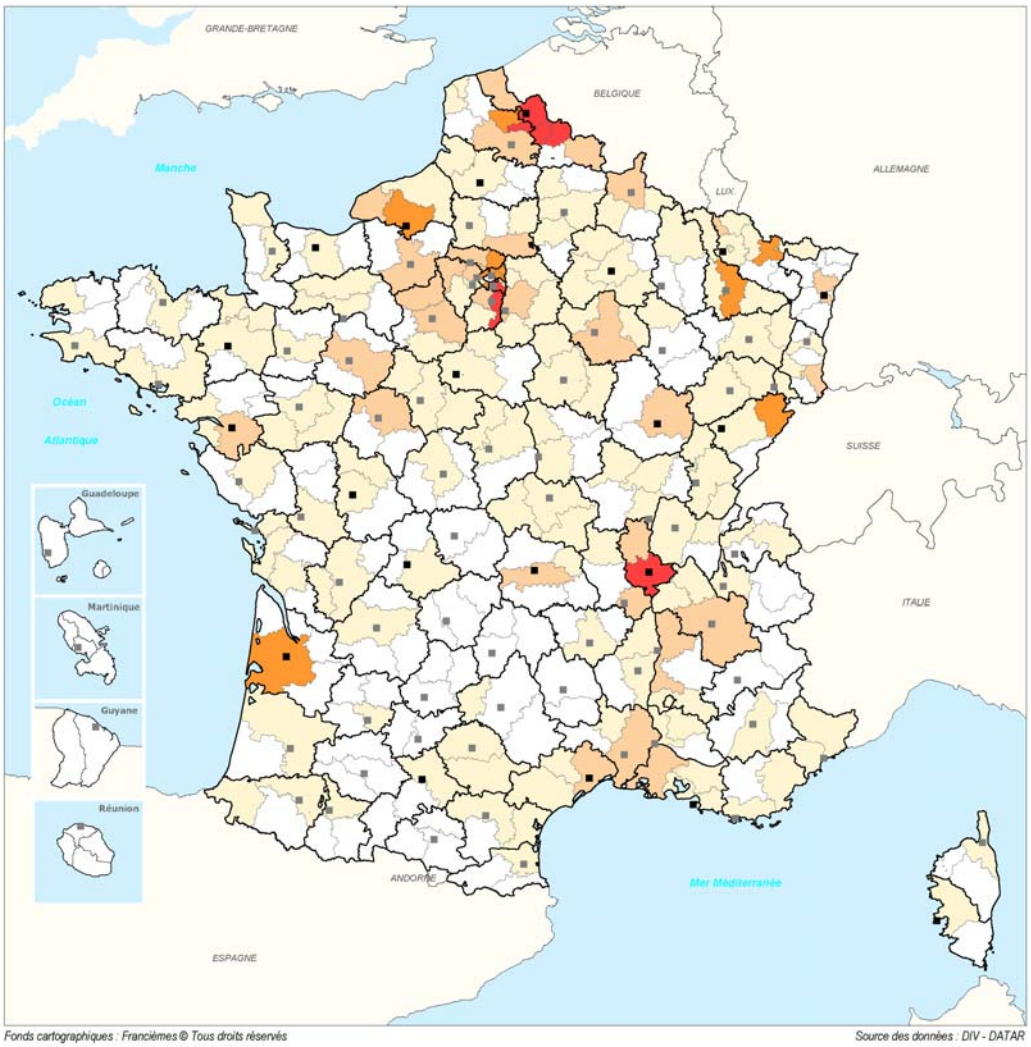
Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires.

L'essentiel :
55% des arrondissements sont concernés par au moins une ZUS.

L'ensemble des ZUS (au 1er janvier 2005), soit 469, se trouvent en France métropolitaine.
Près de 55% des arrondissements sont concernés par au moins une ZUS. Parmi ceux-ci 73% sont concernés par une seule ZUS, 21% par deux ZUS, 8,5% par 3 ZUS, 4,2% par quatre ZUS.
7 arrondissements sont concernés par au moins 10 ZUS. L'arrondissement le plus concerné est celui de Lyon avec 16 ZUS, viennent ensuite Valenciennes et Evry avec 14 ZUS, Lille et Créteil avec 11 puis Douai et Lens avec 10 ZUS.

France (Arrondissements)

Zones Urbaines Sensibles



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : DIV - DATAR

Nombre de communes en ZUS dans l'arrondissement

- 10 à 16
- 6 à 9
- 3 à 5
- 1 à 2

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

2 - Les ZRR (zones de revitalisation rurale)

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) du 4 février 1995 a prévu la définition de zones prioritaires pour lesquelles s'appliquent des mesures spécifiques en faveur du développement économique. La loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 apporte des évolutions de fond, à la fois sur la structure du zonage - l'éligibilité est désormais conditionnée à des critères démographiques, socio-économiques et institutionnels - et sur les dispositifs fiscaux et sociaux qui s'y attachent – exonération d'imposition sur les bénéfices, de taxe professionnelle, de cotisations sociales sous certaines conditions, déductions forfaitaires sur les revenus fonciers, certaines réductions d'impôt sur le revenu.
Ce périmètre est valide pour 2006.

L'essentiel
Presque 65% des arrondissements sont concernés par les ZRR (au moins une de leur commune est classée.

49 arrondissements soit 14,6% sont couverts en totalité par le zonage ZRR.
Cela concerne bon nombre d'arrondissements du massif central et du massif Pyrénéen, les arrondissements du sud de la région Centre, du centre de la Bourgogne ainsi qu'en Lorraine et en Champagne-Ardenne auxquels ont peu ajouter les arrondissements de Mont-de- Marsan, de Castellane, de Montmorillon et de Vitry le François concernés à plus de 90%.

120 arrondissements soit 35% ne sont pas du tout concernés.
Ils sont situés en Alsace (dans son ensemble), en Ile de France (exception faites de Melun (0,2% de la population), Fontainebleau (1,1%) et Provins (8,6%), en région Nord-Pas-de-Calais (exception faites de Montreuil (6,6%)) mais aussi dans les département de la Manche, de l'Ile-et-Vilaine, de la Vendée et de l'Oise, dans les arrondissements autour de Marseille, autour de Nantes et de Lyon.

Dans les DOM, ne sont concernés que les arrondissements de Guyane.

Si l'on apprécie cette couverture en terme de communes, dans les arrondissements concernés, près de 30% des arrondissements ont au moins 75% de leurs communes en ZRR, 49% ayant au moins 50% de leurs communes en ZRR.

3 - Les territoires éligibles à la PAT industrielle (prime à l'aménagement du territoire)

Le zonage actuel de la Prime d'Aménagement du Territoire (PAT) s'appliquera jusqu'au 31 décembre 2006. Ce zonage couvre d'une part,
- 169 zones d'emploi (maille élémentaire unique permettant de fournir des éléments statistiques simples, objectifs et justifiables, limités au nombre de cinq), dont le revenu net moyen imposable par foyer fiscal est inférieur à la moyenne de l'ensemble des zones d'emploi, ayant soit un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale (11,3 % en 1998) soit un déclin démographique entre 1990 et 1995 supérieur à 1,2 %, pour les zones rurales et les zones d'emploi dont le taux de chômage est supérieur à 10 % et présentent des fragilités liées à l'importance des emplois sensibles ou ayant fait l'objet de décisions significatives de restructuration économique depuis 1996.

Et d'autre part,
- 14 zones d'emplois partielles - acceptées à titre dérogatoire, par la Commission européenne - agglomérations ayant un taux de chômage très élevé et territoires confrontés à une situation de restructuration minière spécifique.

L'essentiel
59% des arrondissements sont concernés par le zonage PAT industrielle.

Ce zonage s'applique uniquement à la France métropolitaine.
112 arrondissements soit près de 33% sont couverts en totalité par le zonage PAT industrielle, 43,5% l'étant à 75%. Presque autant (42,4%) ne sont pas du tout ou très peu couverts (moins de 2% de la population). Ces derniers se trouvent principalement dans le bassin parisien au sens large, en Alsace et dans les Alpes.

Si l'on apprécie cette couverture en terme de communes, 43,2% des arrondissements ont au moins 75% de leurs communes en zone PAT industrielle, près de 48% en ont au moins 50% de leurs communes en zone PAT industrielle.

Des cartes sur les investissements et les emplois liés à la PAT sont disponibles sur www.territoires.gouv.fr

B – Les périmètres de gestion, d'organisation et de programmation

1 - Les EPCI (Etablissements publics de coopération communale)

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont la forme la plus élaborée de coopération intercommunale.
Il permet aux communes qui se regroupent en son sein de gérer en commun des équipements, des services publics, d'élaborer des projets de développement économique, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire à l'échelle plus vaste que celle d'une commune. Les communes transfèrent aux groupements des compétences, leur conférant le pouvoir décisionnel et le pouvoir exécutif au titre des compétences déléguées. Certaines de ces compétences doivent être transférées obligatoirement, d'autres de façon optionnelle. Pour l'exercice de ces compétences, les communes transfèrent à l'EPCI une partie de leur fiscalité. La loi du 12 juillet 1999 donne une nouvelle cohérence à l'articulation des EPCI à fiscalité propre. Selon l'importance de la population regroupée, peuvent être créées des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes.

L'essentiel
Tous les arrondissements sont concernés par au moins un EPCI à l'exception de ceux de Paris, Bobigny, Argenteuil et Saint-Martin-Saint-Barthélemy.

Au 1er janvier 2005 la France compte 2525 (dont 30 dans les DOM) EPCI à fiscalité propre (2343 communautés de communes, 162 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 6 syndicats d'agglomération nouvelle).

L'arrondissement ayant le plus d'EPCI est celui de Saint-Claude avec 27 EPCI, viennent ensuite Bourg-en-Bresse avec 25 et Saint-Dizier avec 24. En moyenne un arrondissement est concerné par 8 ou 9 EPCI.

70% des arrondissements ont un taux de couverture en terme de population, supérieur à 90%.
A l'opposé, 4 arrondissements n'ont aucun EPCI, ce sont ceux de Paris, de Bobigny, d'Argenteuil et de Le Marin en Martinique.
Que se soit en population ou en nombre de communes, près de 94% des arrondissements ont un taux de couverture supérieur à 50%.

2 - Les SCOT (Schémas de cohérence territoriale)

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) succèdent aux schémas directeurs (SD). Les élus définissent ensemble l'évolution de l'agglomération et les priorités en matière d'habitat, de commerce, de zones d'activité, de transports alors que les SD portaient essentiellement sur la destination des sols sans prendre en compte les autres politiques au niveau de l'agglomération
(urbanisme, logement, déplacement).
Ils seront, par ailleurs, soumis à enquête publique avant approbation et feront l'objet d'un examen périodique. Leur élaboration et révision seront simplifiées.

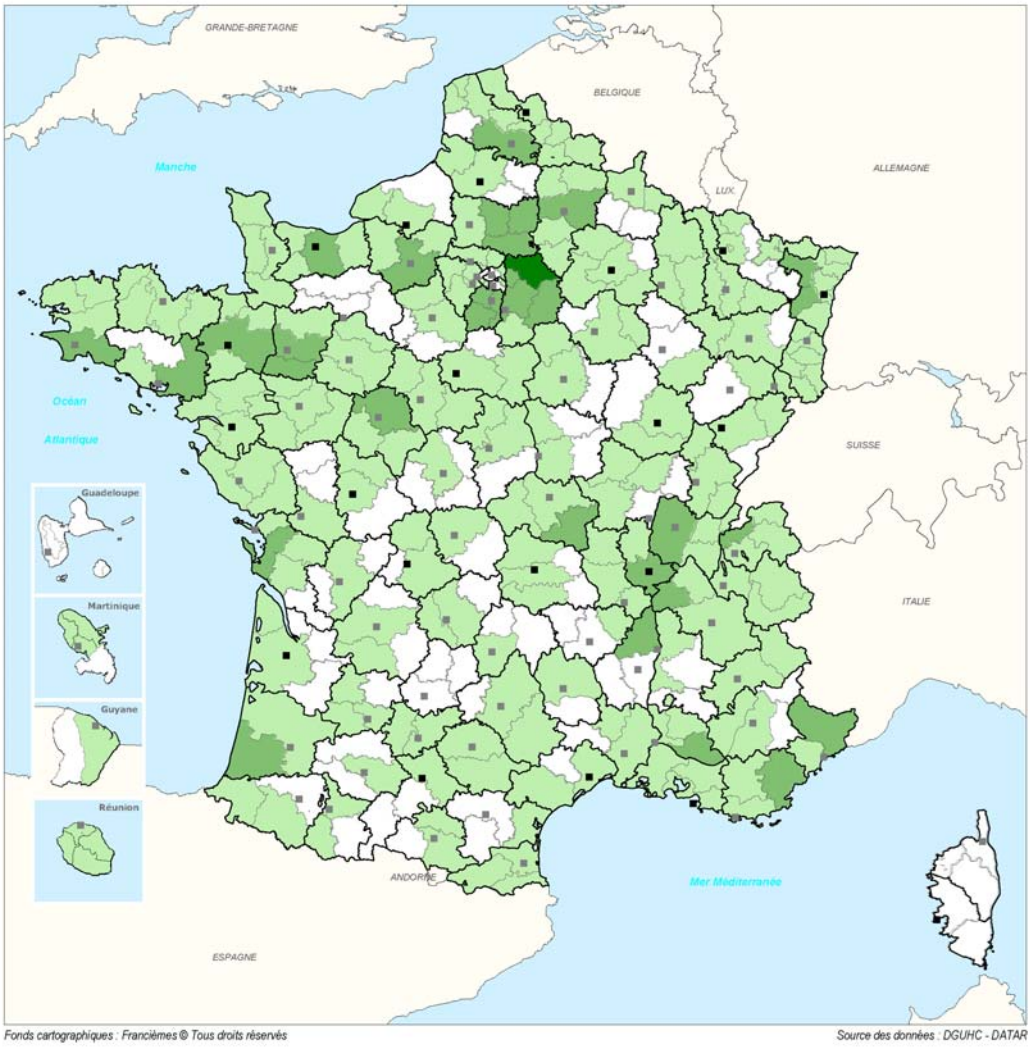
L'essentiel
73% des arrondissements sont concernés par au moins un SCOT au 1er janvier 2005.

27,2% des arrondissements ne sont concernés par aucun SCOT, 33,6% sont concernés par un SCOT, 21,3% par deux SCOT, 16,1% par trois à cinq SCOT.
L'arrondissement le plus concerné est celui de Meaux avec 7 SCOT, suivent ceux de Caen, Melun, Torcy, Etampes et Palaiseau avec 6 SCOT.

Sur les arrondissements concernés, 20% des arrondissements sont couverts en totalité par un SCOT (100% des communes et 100% de la population), 35% le sont à plus de 75% de leurs communes et presque 50% le sont à plus de 75% de leur population.

France (Arrondissements)

Schémas de cohérence territoriale



Fonds cartographiques : Franciémes © Tous droits réservés

Source des données : DGUHC - DATAR

Nombre de SCOT dans l'arrondissement

- 7 et plus
- 4 à 6
- 1 à 3

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

C – Des périmètres spécifiques d'action collective et de partenariat

1 - Les PNR (Parcs naturels régionaux)

Les parcs naturels régionaux (PNR) concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

La charte du parc détermine pour le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en oeuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation, accompagné d'un document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc.

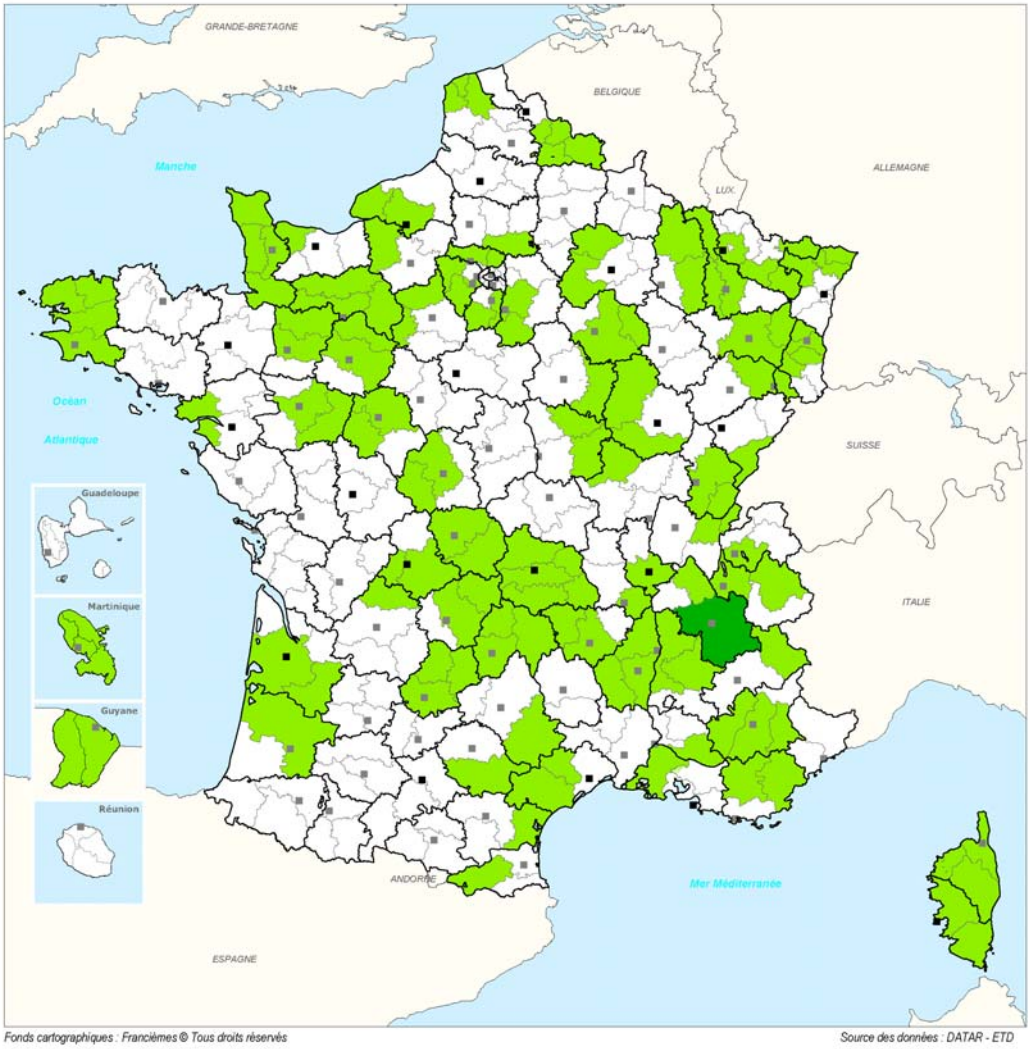
L'essentiel :
Il y a au 1er janvier 2005, 44 PNR (dont 2 dans les DOM).
41% des arrondissements sont concernés par au moins un PNR. Un arrondissement est même concerné par 2 PNR : Grenoble.

2 arrondissements (Le Marin et Saint-Pierre en Martinique) sont couverts en totalité par un PNR. D'autres PNR peuvent aussi être sur plusieurs arrondissements (PNR du Limousin-Périgord…)
Pour 26 arrondissements, plus de 50% de la population est concernée et pour 31 arrondissements, plus de 50% des communes sont concernées (l'un n'excluant pas l'autre).

Dans seulement 6 cas, le PNR s'inscrit strictement dans l'arrondissement. 38 PNR s'étendent sur au moins 2 arrondissements, le maximum étant des PNR s'étendant sur 8 arrondissements (PNR Ballon des Vosges et PNR Lorraine).

France (Arrondissements)

Parcs Naturels Régionaux



Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés

Source des données : DATAR - ETD

Nombre de PNR par arrondissement concerné

- 2
- 1

Contexte administratif

- Contour départemental
- Préfecture de département
- Préfecture de région

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 06/12/2005

2 - Les pays

Un pays est un territoire de projet caractérisé par une "cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale"; un lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations... autour d'un projet commun de développement ; un niveau privilégié de partenariat et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'État et de
l'Europe en faveur du développement local.

La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 encadre la procédure de constitution d'un pays. Les communes et groupements concernés, élaborent, en association avec un conseil de développement, le projet de développement durable du pays. Ils délibèrent pour approuver le projet et le périmètre du pays. C'est l'accord des élus sur le projet commun qui fonde le pays. Le périmètre du pays est donc le résultat du projet et non un préalable.

L'essentiel :
Il y a au 1er septembre 2005, 352 périmètres de pays (dont 3 dans les DOM (Antilles)).
81% des arrondissements sont concernés par au moins un pays.

66 arrondissements (19%) ne sont couverts par aucun pays. Ce sont principalement les arrondissements d'Ile de France, de Picardie, de Rhône-Alpes, de Corse et dans les Dom, de Guyane et de La Réunion.
La Bretagne est couverte en totalité, les régions de Basse-Normandie, du Limousin et de l'Alsace l'étant quasiment.
Parmi les 81% d'arrondissements concernés, 57% le sont par un seul, 25% par deux, 17% par trois ou quatre pays.
Les arrondissements concernés par le plus grand nombre de pays sont ceux de Besançon et Bourges (6 chacun) et Angoulème et Troyes (5 chacun).

D – Les périmètres d'intervention ouvrant droit à des financements européens

1 - Les fonds structurels (objectifs 1 et 2)

Les fonds structurels européens financent trois objectifs, dans le cadre des programmes d'initiative nationale, dont deux sont territorialisés.
L'objectif 1 a pour objet de promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions (NUTSII) en retard de développement.
L'objectif 2 vise à soutenir la reconversion économique et sociale des zones connaissant des problèmes structurels, en particulier les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté et les zones en crise dépendant de la pêche. Il recouvre les problématiques des anciens Objectifs 2 et 5b.
Les territoires qui étaient éligibles à l'un des deux objectifs durant la période 1994-1999 et qui ne le sont plus durant la période 2000-2006 bénéficient cependant d'un soutien transitoire afin que la sortie du dispositif ne soit pas trop brutale.

L'essentiel :
89% des arrondissements sont concernés par les fonds structurels européens

L'objectif 1 concerne l'intégralité des arrondissements des DOM et de la Corse, ainsi que les arrondissements de Douai, Valenciennes et Avesnes-Sur-Helpe. Pour les arrondissements métropolitains la période 2000-2006 étant pour eux une sortie du dispositif, nommé soutien transitoire, il est probable que pour la prochaine programmation ils ne soient plus dans ce programme (l'un des critères majeur pour appartenir à ce dispositif étant que le territoire soit en dessous des 75% du PIB moyen européen).

En ce qui concerne l'objectif 2 certains territoires sont aussi en soutien transitoire.
Globalement (tout statuts confondus, 51,5% des arrondissements sont couverts à 100% par ce zonage. Sur les 138 arrondissements restant, 34% ont au moins 75% de leurs communes concernées, 32% ayant au moins 75% de leur population couverte, l'un n'excluant pas l'autre.
37 arrondissements soit 11,4% ne sont pas du tout couverts par ce zonage. Ils se trouvent principalement en Ile de France (hors quelques communes des arrondissements de Bobigny, de Le Raincy, de Montmorency et de Nanterre, le Loiret dans son ensemble, dans l'Oise, en Haute-Savoie, le Var, l'Eure et Loir ou encore l'Ile et Vilaine et le Bas-Rhin.

2 - Le programme LEADER +

Leader + est l'un des quatre programmes d'initiatives communautaires financés dans le cadre de la génération 2000-2006 des fonds structurels européens. Il vise à encourager les territoires ruraux à mettre en oeuvre des stratégies originales de développement durable, sur la base de partenariats locaux. Ce sont les périmètres des territoires bénéficiant de ce programme (GAL) qui sont représentés ici, ainsi que les thèmes principaux de ces projets.

L'essentiel :
60.5% des arrondissements sont concernés par au moins un programme LEADER+.

Pour cette période, 140 programmes LEADER sont en cours dont 4 dans les DOM.
60,5% des arrondissements sont concernés par au moins un programme LEADER+. Parmi ceux-ci 71,5% le sont par un seul, 24,2% par deux programmes et 4,3% par trois.

9 arrondissements ont donc trois programmes, ce sont les arrondissements d'Alençon, Clermont-Ferrand, Limoges, Guéret, Saintes, Saint Brieuc, Vannes, Gap et Jonzac.