



*LA FORCE
DE L'INDÉPENDANCE*

Syndicat National **FORCE OUVRIÈRE**
des Personnels de Préfecture

Directive Nationale d'Orientation (DNO)

BILAN D'ETAPE DES DIFFERENTS CHANTIERS

Réunion du 12 juin 2007 présidée par M. Pascal MAILHOS (DMAT)

Ce bilan établi sur la base des trois grands volets tirés de la DNO des préfectures reprend point par point, les missions, les structures et les moyens.

Alors qu'un certain nombre d'évolutions sont intervenues depuis 2004, notamment avec :

- la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 prévoyant un transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales,
- la réforme de l'administration territoriale de l'Etat pour rénover le niveau territorial,
- la création d'Agences,

l'apparition de nouveaux chantiers (cohésion sociale, droit au logement opposable...) devraient désormais être pris en compte dans le cadre une nouvelle DNO « relookée » et moins normative.

Pour les représentants FO, la décentralisation et la réforme de l'administration territoriale de l'Etat ont entraîné des tâches nouvelles non compensées. Dans le même temps, la mise en œuvre de la LOLF particulièrement difficile sur le plan technique s'est révélée être une contrainte en interministériel. De même, la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) a atteint ses limites en raison du non-remplacement des départs à la retraite ce qui fait naître des difficultés certaines dans les services.

1^{ère} PARTIE : LES MISSIONS

I - POINT SUR LES MISSIONS ET LEURS EVOLUTIONS :

Quatre grandes missions identifiées :

1) Sécurité des personnes et des biens

Pour l'administration, une action structurée mieux articulée entre missions de sécurité et de police administrative passe par un partenariat renforcé avec les collectivités locales en référence à la loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007.

En ce qui concerne la sécurité civile, amélioration des COD, développement du dispositif d'accueil téléphonique en cas de crise.

Cette mission fait l'objet d'une montée en puissance avec la loi de modernisation de la sécurité civile du 13-08-2004 : implication des collectivités locales, attente des populations, élévation du risque sanitaire, à cause notamment de la grippe aviaire.

Pour FO, les SIDPC ont dû faire face à l'événement climatologique (tempête, canicule). La majeure partie de ces services n'ont pas attendu la DNO pour s'organiser et s'équiper dans les meilleures conditions.

2) Mission garantie de l'identité, nationalité, délivrance des titres

Même si des progrès restent à accomplir, l'administration souligne que cette mission continue d'évoluer, la charge de travail globale des préfectures devrait peu progresser à l'avenir.

Les résultats révèlent "une stabilité voire une amélioration en terme de délais de délivrance des titres ou de traitement de dossiers lorsque la préfecture ne maîtrise pas la totalité de la chaîne".

Cependant, la part des effectifs affectés à cette mission a augmenté en 2006, signe que la pression est bien présente dans les services concernés.

Parmi les grands projets de modernisation figurent :

- La création de l'agence nationale des titres sécurisés,
- Le SIV, système d'immatriculation des véhicules,
- La CNI électronique,
- Le passeport bio métrique,
- Les droits à conduire (projet PHAETON), partage des tâches entre DDE et préfetures.

Pour ce qui concerne les titres destinés aux étrangers, on constate un renforcement de la charge de travail des services des étrangers. Avec les facteurs d'évolution prévus le cadre de la modernisation des systèmes d'information, le remplacement de l'application AGDREF devrait intervenir avec l'application GREGOIRE.

Concernant la mission « garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres », les représentants FO ont souligné, d'une manière générale, la stabilité de la demande en matière de titre, voire son augmentation, en particulier pour ce qui concerne l'obligation de délivrer des passeports à chaque enfant y compris en bas âge.

Si l'année 2006 a vu se confirmer une amélioration dans les délais de délivrance, en réalité, il faut relativiser l'impact qu'elle a pu avoir auprès des services après les péripéties liées à la mise en place du passeport électronique.

Aussi, comment peut-on, d'ores et déjà, s'engager pour l'échéance du 28 juin 2009 du passeport biométrique de 2^{ème} génération alors que dans le même temps, la lutte contre la fraude engagée avec la délivrance des titres d'identité met un frein à la productivité des services ?

Cette situation se traduit le plus souvent par des délais d'attente de près de deux mois pour certaines préfetures entraînant inévitablement des réactions hostiles de la part des usagers dont pour certains le voyage annulé n'est même pas remboursée par les assurances.

Enfin, l'activité des bureaux des cartes grises ne diminue pas bien au contraire. Le non-remplacement des départs d'agents crée actuellement des situations invivables pour les personnels en place avec toutes les répercussions prévisibles pour les usagers. L'insuffisance de crédits pour recruter des vacataires en nombre suffisant rend plus difficile le quotidien de ces services durant les périodes scolaires notamment. Fréquemment, certaines missions ne sont plus traitées, tels que les VEI (véhicules économiquement irréparables) et les cessions par exemple, avec tous les problèmes juridiques que cela comporte...

3) Contrôle de légalité et conseil aux collectivités locales

Pour l'administration, il faut désormais un contrôle plus réactif, mieux ciblé, harmonisé et modernisé dans chaque département compte tenu de la réduction des actes qui étaient jusqu'alors obligatoirement transmissibles. Les nouvelles conditions juridiques d'exercice du contrôle de légalité doivent pouvoir mieux s'exercer. Dorénavant, la préfeture devient le lieu privilégié de l'expertise.

Ici est clairement affichée la remise en cause totale de l'exercice du contrôle de légalité dans les sous-préfetures dont les agents n'auraient soi-disant pas la technicité pour ce faire ! Sans attendre la réécriture de la DNO, certains préfets ont déjà allègrement anticipé et rapatrié le contrôle de légalité en préfeture ! Par suite, en se référant au discours de la secrétaire générale du ministère devant les DDE à l'automne dernier, que restera-t-il de l'exercice de ces missions y compris en préfeture ?

4) Le développement durable

Une réelle prise de conscience des enjeux avec des perspectives d'évolution :

- désignation de référents développement durable,
- un certain engouement pour les mesures éco-responsables,
- élaboration d'une stratégie territoriale du développement durable,
- pour le niveau régional, échelon privilégié par la LOLF, les difficultés de mise en œuvre sont bien identifiées,
- le suivi de la performance interministérielle reste à affirmer,
- le système information territorial SIT doit faire l'objet d'une meilleure exploitation...

II - SIMPLIFICATION, QUALITE DE SERVICE ET COMMUNICATION SUR L'ACTION DE L'ETAT

a) l'exercice des missions doit tendre vers la recherche permanente de la qualité de service. A cet effet une politique de certification des services a été mise en place dans les préfetures et les sous-préfetures volontaires avec la charte d'accueil des usagers et charte marianne.

Par ailleurs, certaines préfetures ont mis en œuvre des procédures de qualification (qualipref) qui requiert qualité et régularité du service. Il s'agit d'une démarche volontaire qui nécessite du temps et un certain investissement.

b) la simplification des missions se traduit par des chantiers conduits au niveau national avec l'analyse locale des attributions de différents services dans le but d'éviter les tâches redondantes : par exemple, suppression de certaines commissions. La délivrance des cartes professionnelles (VRP, agent immobilier) a été simplifiée ou voire même supprimée dans certains cas.

c) mise en place dans toutes les préfetures d'un bureau en charge de la communication interministérielle.

III CONTEXTE DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT

L'organisation territoriale des préfetures s'organise autour de quatre niveaux qui doivent fonctionner en réseau :

- 1) L'échelon zonal est privilégié pour l'exercice des missions de défense et de sécurité civiles ainsi que la gestion mutualisée des moyens de crise.
- 2) L'échelon régional, avec le renforcement des comités de l'administration en région CAR, et l'organisation de l'Etat en huit pôles.
- 3) L'échelon départemental : Etat recentré autour du préfet (projet OSE, préfeture du lot en expérimentation), renforcement de l'animation interministérielle en s'appuyant sur les outils souples de coordination (pôle de compétence, missions inter services, délégations inter services et DAI dont le positionnement reste à clarifier).
- 4) Les sous-préfetures : déconcentration de la procédure de délimitation des arrondissements auprès des préfets de région, développement de leurs missions

S'agissant de l'Interministérialité, les représentants FO ont indiqués que les préfets de département avaient sans doute eu raison de ne pas aller trop vite en besogne pour concevoir une organisation administrative la plus intégrée possible et resserrée autour du préfet avec l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat afin de dépasser les limites des périmètres ministériels.

En effet, avec la LOLF, cette réflexion n'est possible qu'au niveau régional, tout le monde l'a bien compris avec la régionalisation de tous les BOP au 1^{er} janvier 2008, ce qui relègue, en quelque sorte, les préfets de département au rang de sous préfets.

Les fonctions stratégiques (suivi du PASED, de la DNO, de la réforme de l'Etat, suivi de la performance dans le cadre de la LOLF...), « sont assurées par un nombre très restreint de cadres », dans des conditions insatisfaisantes.

Enfin, les représentants FO ont demandé qu'un point d'étape soit effectué au prochain CTP central sur l'expérimentation du LOT. Le DMAT a donné son accord de principe.

2^{ème} PARTIE : LA GESTION DES MOYENS ET DES RESSOURCES HUMAINES

Les moyens des préfetures s'inscrivent dans l'effort général de maîtrise de la dépense publique. Pour ne prendre qu'un exemple, la mutualisation des standards téléphoniques s'inscrit dans cette démarche.

Au niveau des ressources humaines, une politique pluriannuelle sera développée pour anticiper des nouvelles missions du ministère, responsabiliser des acteurs publiques et valoriser les personnels.

Cette stratégie s'inscrit dans un contexte marqué par :

- des départs massifs à la retraite entre 2009 et 2013,
- la maîtrise des dépenses publiques et des contraintes budgétaires imposées aux ministères,
- les nouveaux modes de gestion imposés par la LOLF,
- la nécessité également de moderniser les ressources humaines.

Le plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines inclut, au regard de l'évolution des missions, un scénario de réduction globale des effectifs de 1500 emplois d'ici à 2010.

Où sont donc les « belles paroles » lors de la 1^{ère} DNO, bâtie aux dires de l'administration sur la base d'une adéquation entre les emplois et les missions ? En effet, les missions n'ont cessé d'augmenter quand les effectifs n'ont fait que diminuer !

Comme FO l'a dénoncé depuis le début, le postulat du plan de GPRH a toujours été la suppression massive des emplois et peu importe les conditions d'exercice du service public !

Suite à nos interventions, le DRH du ministère admet que la 1^{ère} DNO a dérapé dans son application. Néanmoins cette dernière n'est pas remise en cause compte tenu des contraintes budgétaires notamment. Pour l'administration, la DNO reste un instrument imparfait avec des aléas ce qui implique un effort que l'on doit préserver.

Les représentants FO ont objecté qu'il était difficile d'allier quantité et qualité compte tenu de la complexité accrue de la réglementation, de la mobilité désormais obligatoire imposée aux personnels etc... dans un contexte marqué également par des conditions de travail pénibles, et l'incertitude liée à leur avenir.

Le DMAT a reconnu que cette DNO avait pris beaucoup de retards et que les objectifs ciblés n'avaient pas été atteints en raison de facteurs imprévisibles et indépendants de la volonté des rédacteurs de la DNO (contentieux imprimerie nationale pour le passeport biométrique, retard pour le SIV...).

Il indique que désormais la DNO fera état de moins de précisions quant aux calendriers prévisionnels tout en précisant aussi la nécessité de respecter les contraintes budgétaires.

Il ajoute que la mutualisation des moyens sera systématiquement recherchée. Selon lui, ces mesures ne devraient pas avoir d'incidence sur le niveau territorial de même que sur les missions des préfetures !!!

S'agissant de l'expérimentation proprement dite de BOP régional, l'administration a expliqué, par l'intermédiaire de M. PREVOST (DMAT/SDAT), que l'objectif poursuivi était d'assurer une meilleure optimisation de la gestion des ressources humaines des préfetures.

Pour le DRH, le ministère, dans ses négociations avec Bercy, serait bien avisé de présenter un volume de crédits de personnel non consommés (masse salariale) beaucoup moins important qu'il ne l'est actuellement en raison d'une gestion inefficace en l'état, des effectifs des préfetures. Cette expérimentation se propose d'y parvenir en opérant une mutualisation des missions supports et transversales (gestion des ressources humaines, logistique, formation, budget et finances) des préfetures par le regroupement de ces activités au sein de la préfeture de région.

FO a réaffirmé sa vive inquiétude quant à la généralisation de cette expérimentation qui conduirait à la suppression des services concernés au sein des préfetures de département !

De même, FO s'est inquiétée des risques pour les usagers d'un regroupement régional d'autres missions, notamment la délivrance des titres. Une telle situation remettrait en question la proximité des services publics, notamment en milieu rural.

Sur toutes ces questions, l'administration n'a pas apporté de véritables réponses...

Calendrier annoncé :

Ce bilan d'étape est adressé aux préfets afin qu'ils puissent fournir aussi leurs observations.

Une nouvelle rédaction de la DNO dont le projet sera présenté à la mi-septembre 2007, devrait être moins normative et laissera la place à la « respiration » ou à l'initiative locale ainsi que l'a précisé le DMAT qui devrait solliciter de nouveau les représentants des personnels sur :

- les facteurs d'évolution de l'Etat,
- les missions des préfetures et services de l'Etat par échelon,
- les fonctions supports (financier, ressources humaines, etc...).

Etant entendu que la DNO dans sa 2^{ème} version devrait être finalisée pour octobre prochain..