



**DNO 2009 des préfectures :
pas une directive mais l'affichage d'une régression**

Le lundi 14 septembre dernier, une réunion était organisée par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales pour faire, avec les organisations syndicales, un point d'étape de l'élaboration de la nouvelle directive nationale d'orientation (DNO) pour les préfectures. Lors d'une précédente réunion, tenue le 20 mai dernier, le ministère nous avait présenté le projet de DNO 2009 comme devant positionner les missions des préfectures et des sous-préfectures dans le nouveau paysage de l'administration territoriale de l'Etat, après le passage de la RGPP (cf. mail du 28 mai 2009).

L'exposé qui nous a été fait au cours de la réunion du 14 septembre, organisée après la synthèse des réflexions des groupes de travail, a révélé que la DNO n'infléchira pas les orientations régressives tracées pour les préfectures et les sous-préfectures, ni ne stabilisera ces administrations.

Concernant le calendrier, l'élaboration de la DNO 2009 a pris du retard. Aucun document n'a pu être formalisé. Le projet de DNO ne sera pas prêt avant le 20 octobre, et il ne pourra donc pas être soumis au CTP central des préfectures lors de sa prochaine réunion prévue le 15 octobre. Le ministère nous a annoncé une nouvelle réunion de présentation aux organisations syndicales lorsque le projet de DNO aura été finalisé.

Sur le fond, le ministère nous a confirmé que la nouvelle DNO n'aura pas de caractère normatif. Une grande marge de manœuvre sera laissée aux préfets pour l'organisation des services et il n'y aura pas d'organigramme-type. **La DNO n'aura pas d'autre but que d'acter les modifications fondamentales des missions des préfectures et des sous-préfectures résultant de la RGPP.**

Seront inscrites dans le marbre la régionalisation des politiques publiques et des missions support, surtout de la gestion des ressources humaines avec notamment les plateformes régionales RH, les CAP locales transférées au niveau de la préfecture de région vraisemblablement en 2010, ... soit dans les faits la sous-préfectoralisation des préfectures de département.

Les préfectures de département devraient garder des missions RH de proximité touchant au fonctionnement quotidien des services (horaires, congés, accompagnement individuel des agents, primes) ; elles devraient aussi, nous a-t-on dit, conduire des réflexions préparatoires aux futures CAP régionalisées (questions sans réponse : ces missions resteront-elles longtemps, combien cela représentera-t-il de postes de travail à maintenir sur les fonctions support dans les préfectures de département ?)

Autre évolution qui sera actée dans la DNO : l'externalisation et la réduction des missions formant le cœur de métier des préfectures : transfert des cartes grises aux garagistes, de l'accueil du public pour les passeports et CNI à des mairies, guichets régionaux d'accueil pour les migrants avec 40 guichets départementaux dans les préfectures de département subissant des flux migratoires particulièrement importants, recentrage confirmé du contrôle de légalité en préfecture.

Sur ce dernier point, le ministère confirme son intention de supprimer 450 ETPT sur la mission relation avec les collectivités territoriales, même si depuis l'élaboration des monographies d'évolution prévisionnelle en effectif, le législateur est revenu sur son intention initiale de réduire très sensiblement la liste des actes que les collectivités territoriales ont l'obligation de transmettre au préfet ou au sous-préfet : l'article 120 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 portant simplification et clarification du droit et allègement des procédures habilite le gouvernement à modifier ladite liste mais seulement dans les domaines de la voirie routière et de la fonction publique territoriale, à l'exclusion des actes de recrutement.

On est donc loin de l'allègement substantiel des missions des préfetures et sous-préfetures, un temps avancé par le gouvernement pour justifier les suppressions d'effectifs sur le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Le ministère estime qu'en priorisant le contrôle, la mission pourra être exercée de manière efficiente et performante.

Les représentants Force Ouvrière ont demandé que soit reconsidéré le projet de supprimer 450 ETPT et que la DNO comporte des dispositions claires exonérant la responsabilité des agents du Cadre national des préfetures pour les irrégularités qu'ils ne pourront pas repérer dans les actes des collectivités territoriales qui ne ressortiront pas des domaines de contrôle prioritaires arrêtés par les préfets.

La DNO ne reviendra pas davantage sur les autres perspectives de suppressions d'emplois d'ici 2012 (2500), ni même sur le reformatage des sous-préfetures et la régionalisation des plateformes CHORUS.

Le ministère a confirmé qu'il ne s'engageait pas dans une modification radicale de la carte des sous-préfetures (240 actuellement, dont 60 n'assurent pas d'accueil du public nous a-t-on affirmé), sans exclure cependant des adaptations là où elles apparaîtront nécessaires : transformation de sous-préfetures proches du chef-lieu dans les secteurs fortement urbanisés (ex : la sous-préfeture de Boulogne-Billancourt) ou rapprochements possibles entre arrondissements ruraux (perspectives en vue concernant les arrondissements de Bellac et Rochechouart en Haute-Vienne). Si une sous-préfeture devait fermer, nous a-t-on assuré, on gardera une « maison de l'Etat » sur le site.

Les sous-préfetures ne devraient pas subir de plans sociaux mais elles connaîtront une évolution de leurs missions. **Le ministère ne parle plus de rechercher de nouvelles missions pour les sous-préfetures mais se contente à présent de lister leurs missions résiduelles** : accueil du public pour celles qui en accueilleront (accueil des étrangers notamment dans les sous-préfetures où il sera justifié que l'on déconcentre ce type de mission), rôle de médiation du sous-préfet, ingénierie territoriale, missions que le préfet de région ou le préfet de département voudra bien confier à tel ou tel sous-préfet : il pourra s'agir de missions transversales telles que la représentation de l'Etat à un parc naturel régional !!!

On peut légitimement se poser la question de savoir combien d'agents de sous-préfetures ce genre de missions va occuper et craindre que ce soit autant de travail pris aux préfetures et par conséquent un recentrage sur les préfetures elles-mêmes, de la problématique des sureffectifs.

La nouvelle DNO devrait classer les sous-préfetures en trois catégories :

- les sous-préfetures accueillant du public et dans lesquelles seront exercées à un échelon réduit la plupart des missions d'une préfeture ;
- les sous-préfetures à missions réduites : l'accueil du public le plus souvent avec en sus certaines missions des préfetures et des moyens renforcés sur ces missions ;
- les sous-préfetures sans accueil du public dotées d'une équipe restreinte.

On peut aisément deviner quel sera l'avenir de la dernière catégorie de sous-préfectures : leur suppression à plus ou moins long terme que l'on justifiera par le coût excessif pour l'Etat de maintenir des moyens là où la situation ne le justifiera pas au regard des contraintes budgétaires.

Le sous-préfet conservera la relation avec les collectivités territoriales, pour le contrôle et le conseil. C'est lui qui signera les lettres d'observations au titre du contrôle de légalité préparées par la préfecture et en assurera le suivi, tout en restant maître de l'opportunité d'intervenir auprès de telle ou telle collectivité. Le sous-préfet d'arrondissement aura autorité fonctionnelle sur les agents des préfectures chargés du contrôle de légalité. Seul un ETPT devra assurer le rôle d'agent référent en sous-préfecture pour le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire, soit deux agents avec le secrétaire général de la sous-préfecture (sic).

Les représentants Force Ouvrière se sont à nouveau inquiétés du sort des agents des sous-préfectures qui n'auront plus à assurer le contrôle de légalité ou la délivrance des titres.

La réponse du ministère fut la suivante : il n'y aura pas de mobilité géographique contrainte sauf s'il n'y a pas d'autre possibilité. La mobilité fonctionnelle sera privilégiée avec recherche d'emplois de substitution dans le périmètre élargi du ministère de l'Intérieur (c'est-à-dire vers la gendarmerie et la police). Les agents, titulaires de leur grade et pas de leur emploi (affirmé avec insistance par les représentants du ministère), seront amenés à voir leurs missions évoluer. L'administration les accompagnera pour ce faire. Les agents qui seront en surnombre sur les missions CHORUS lorsque les plateformes seront régionalisées après 2013 se trouveront face à des perspectives similaires. Le glissement régional devrait se faire progressivement.

A ce jour, le ministère ne nous dit pas précisément où seront les emplois de substitution, s'il y en aura suffisamment sur chaque site impacté par des suppressions d'emploi RGPP en préfectures et sous-préfectures, ni même si des actions de prospection ont été engagées pour reconvertir nos collègues.

Pour mettre en place efficacement les nouvelles orientations, le ministère compte sur la valeur des personnels des préfectures (*c'est bien le moins que de le dire*), l'investissement managérial, un dialogue social de qualité (*attendons de voir si cet objectif se concrétise sur le terrain et si le ministère comme les préfets appliquent correctement la charte du dialogue social en préfecture que Force Ouvrière a signée le 11 juin dernier avec la ministre alors en fonctions*), la collégialité entre les préfets de région et les préfets de département et entre les préfets et les directions ministérielles et interministérielles.

Le directeur des ressources humaines nous a affirmé que le volet RH tiendra une grande place dans la future DNO, avec pour objectifs un positionnement accentué au plan régional, sans toutefois que le niveau de gestion RH départemental ne disparaisse, la rénovation des outils de mesure de la performance, l'amélioration du ratio d'efficience (personnels gérant / personnels gérés) pour économiser 200 ETPT, et aussi la création d'un opérateur national de paie qui va provoquer la disparition progressive de la fonction de pré-liquidation en préfecture.

La fusion des corps de fonctionnaires administratifs du ministère de l'Intérieur sera achevée en 2010 et des CAP locales communes seront installées au niveau du préfet de région.

Les personnels resteront gérés par les autorités actuellement compétentes : les préfetures pour les agents des préfetures et sous-préfetures, les SGAP pour les personnels administratifs de police, l'échelon régional de gendarmerie pour les administratifs de ce périmètre. Un regroupement de la gestion de toutes ces catégories de fonctionnaires n'est pas exclu pour l'avenir.

Le ministère de l'Intérieur est bien conscient que la culture administrative est toute différente entre les préfetures et la gendarmerie. Un temps d'adaptation sera nécessaire aux agents qui iront en gendarmerie. L'action sociale restera gérée au niveau départemental, mais sans la gendarmerie pour le moment. Elle sera orientée progressivement vers l'interministérialité.

Les représentants Force Ouvrière ont demandé que soient prévues des garanties pour qu'avec les futures CAP régionales les personnels des préfetures de région ne soient pas systématiquement privilégiés dans les avancements par rapport à leurs collègues des préfetures de département. Ils ont sollicité de la part du ministère, un point sur les mouvements de personnels opérés entre les préfetures et les directions départementales interministérielles (DDI) avec la mise en œuvre de la réorganisation RGPP.

La réponse du ministère à la première demande fut que les réunions des CAP régionales devront être précédées d'un travail approfondi entre administrations de niveau régional et de niveau départemental. Un point des mouvements de personnels entre préfetures et DDI sera communiqué dès que possible.

Il est apparu, au cours des discussions, que rien n'est évident concernant la situation des agents de préfetures affectés en gendarmerie au regard des instances paritaires. Force Ouvrière a demandé au ministère d'apporter des clarifications sur ce point, une préfecture ayant enlevé de l'ordre du jour d'une CAP locale le dossier d'un agent en poste dans un service de gendarmerie.

Le ministère n'est pas en mesure de garantir que les agents de préfecture qui, au travers de la réorganisation, partiront dans les DDI avec leurs missions, conserveront longtemps ces missions. Il compte, pour défendre la situation des personnels des préfetures, sur l'esprit de responsabilité des futurs directeurs interministériels qui ne se donneront vraisemblablement pas pour objectif de défaire ce qui aura été fait et il met en avant le fait que les agents en question resteront gérés par le ministère de l'Intérieur...attendons de voir.

La formalisation de charte de gestion des DDI, censée permettre de gérer au mieux les différences de situation entre agents au sein de ces futures directions (différences de statuts, d'horaires et conditions de travail, etc...) n'avance pas pour le moment.

La DNO 2009 ne sera pas un bouclier protecteur pour les agents des préfetures et des sous-préfetures.

Il vous est conseillé de solliciter des débats en CTP, de questionner les préfets autant que nécessaire sur les modalités pratiques de la nouvelle organisation des services de l'Etat et surtout sur le devenir de chacun des agents.

Vous pourrez utilement demander aux préfets et aux secrétaires généraux des préfetures d'engager sans tarder les démarches nécessaires pour trouver des emplois de substitution sans mobilité géographique à ceux de nos collègues dont l'avenir est impacté par les mesures RGPP.