

Rapport Individuel d'Expertise

Le métier de sous-préfet  
d'arrondissement au XXI<sup>e</sup> siècle



**Wassim KAMEL**

Administrateur civil hors classe

**Centre des Hautes Etudes du Ministère de l'Intérieur**

**« Dès que les populations de nos provinces qui vivent éloignées de la capitale, siège des pouvoirs publics, éprouvent une difficulté qui leur paraît sérieuse, elles ne manquent pas d'aller trouver, à défaut du préfet moins accessible, le sous-préfet de l'arrondissement qu'elles se représentent comme une sorte de personnage aux pouvoirs assez mystérieux, capable, tel le sorcier des tribus primitives, de faire le bien et le mal à volonté : le bien lorsqu'il leur accorde ce qu'elles lui demandent, le mal dans le cas d'un refus ».**

**Pierre Gay, Le sous-préfet, Paris, Berger-Levrault, 1954.**

# SOMMAIRE

---

<b>Résumé</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>3</b>
<b>Liste des quinze recommandations</b> .....	<b>4</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>6</b>
<b>Chapitre I : un métier qui recouvre des champs étendus d'intervention et qui nécessite des pré-requis spécifiques</b> .....	<b>8</b>
I. De multiples champs d'intervention.....	8
A. La permanence et la représentation de l'État.....	8
B. La sécurité et la garantie de l'ordre public .....	9
C. La territorialisation des politiques publiques.....	12
D. L'appui aux collectivités territoriales et la participation au contrôle administratif	14
E. L'ingénierie de développement territorial.....	15
F. L'animation et la coordination de l'action des services de l'État dans l'arrondissement.....	18
II. Les pré-requis nécessaires .....	20
A. Sur le plan éthique .....	20
B. Sur le plan physique et psychologique .....	22
C. Sur le plan technique .....	23
<b>Chapitre II : un métier dont les modalités d'exercice sont variables et qui est confronté à des transformations majeures de son environnement</b> .....	<b>25</b>
I. Des modalités différenciées .....	25
A. Selon la spécificité des arrondissements.....	25
B. Selon le classement des postes territoriaux .....	27
C. Les postes territoriaux dans les départements ultramarins .....	28
II. Des transformations majeures .....	28
A. Le nouveau cadre territorial .....	28
B. Les nouvelles demandes des citoyens .....	31
C. Les évolutions des aspirations des membres du corps .....	32
<b>Chapitre III : quinze recommandations pour mieux ancrer le sous-préfet d'arrondissement dans le XXI<sup>e</sup> siècle</b> .....	<b>35</b>
I. Repositionner le sous-préfet d'arrondissement au sein du corps préfectoral.....	35
A. Développer le découplage entre le sous-préfet et l'administration exclusive d'une circonscription administrative .....	35
B. Valoriser la carrière du sous-préfet par la création d'au moins un poste en classe fonctionnelle I .....	36
C. Rendre systématique l'attribution d'une mission régionale .....	36
D. Mettre fin au doublement fonctionnel systématique du secrétaire général de préfecture.....	37
E. Instaurer un statut juridique de sous-préfet coordonnateur .....	38
II. Renforcer sa professionnalisation .....	39
A. Inscrire son action dans une multiplicité de réseaux.....	39
B. Concevoir un parcours de formation individualisé dès l'entrée dans le corps.....	40
C. Former les sous-préfets aux nouveaux défis sécuritaires.....	40

D. Expérimenter pour les nouveaux sous-préfets le stage préalable .....	41
E. Désigner les sous-préfets comme chef de file pour le contrôle de légalité des domaines prioritaires .....	41
F. Etablir un code de déontologie.....	41
III. Accroître sa dimension interministérielle .....	42
A. En faire un « point de contact territorial» du Commissariat général à l'égalité des territoires .....	42
B. Désigner le sous-préfet comme relais territorial du Service d'information du Gouvernement (SIG).....	43
C. Tester une fonction « banc d'essai » pour chaque projet de nouvelle politique ministérielle auprès d'un panel de sous-préfets .....	44
E. Elaborer un texte interministériel actualisant la doctrine d'emploi des sous-préfets d'arrondissement .....	44
<b>Conclusion .....</b>	<b>45</b>
<b>Liste des personnes interrogées .....</b>	<b>48</b>
<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>51</b>
<b>Liste des sigles et acronymes .....</b>	<b>54</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>55</b>
Annexe I : Fiche métier.....	56
Annexe II : Eléments de synthèse de l'enquête menée auprès des sous-préfets d'arrondissement.....	57
Annexe III : Liste des sous-préfectures disposant de l'application de gestion des dossiers des étrangers en France (AGDREF 1) .....	63

# RÉSUMÉ

---

Le sous-préfet d'arrondissement est le collaborateur historique du préfet. Comme lui il a été créé, par le Premier consul, Napoléon Bonaparte, il y a 214 ans. Ses attributions sont nombreuses. Elles consistent, par délégation du préfet, à assurer la permanence, la continuité et la représentation de l'Etat au sein de sa circonscription administrative, à y mettre en œuvre les directives gouvernementales et les politiques publiques, à y veiller au respect des lois et règlements et à y concourir au maintien de l'ordre public et à la garantie de la sécurité des citoyens. Il est également chargé d'animer et de coordonner, à son niveau, l'action des services de l'Etat et de participer à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales.

Membre du corps préfectoral le plus proche du terrain, il est en contact quotidien avec toutes les composantes de la population.

Toutefois, face aux évolutions institutionnelles, économiques et sociétales actuelles, il est légitime de se demander si la présence d'un représentant de proximité de l'Etat de cette nature est toujours nécessaire ? Et si les registres de compétences professionnelles qu'il déploie sont encore adaptés à son environnement ? A ces questions, le présent rapport suggère que le métier de sous-préfet peut conserver sa pleine utilité au XXI<sup>e</sup> siècle à condition qu'il évolue dans trois directions : un nouveau positionnement au sein de l'administration territoriale de l'Etat, un renforcement de sa professionnalisation et un accroissement de sa dimension interministérielle.

# ABSTRACT

---

A sub-prefect of an arrondissement collaborates with the prefect. Both of them have been created by First Consul Napoleon Bonaparte 214 years ago. He has got several decisions making. By delegation of the prefect, the sub-prefect applies governmental directives and public policies in its administrative arrondissement. He is in charge of permanence, continuity and representation of the State. He ensures that laws and regulations are respected and maintains public order. He also contributes to the safety of population and is responsible for the coordination of the government actions at a local level. Finally, he takes part in the administrative monitoring of the local authorities and informs the latter. The sub-prefect is the nearest prefectoral administrative ground member; he is in contact with the different components of the population on a daily basis. However, face institutional, economic and societal changes that we are currently experiencing, it is legitimate to wonder whether there is still a need for a representative of a State of such nature? Do his professional functions still fit with our shifting world? This report answers these questions by stating that in the 21st century the sub-prefect will still be of great help for our society by making evolve his role in three different directions: by placing him in a different position within the territorial administration, by strengthening his professionalization and by increasing his Inter-Ministerial dimension.

# LISTE DES QUINZE RECOMMANDATIONS

---

## Axe I : Repositionner le sous-préfet d'arrondissement

### Recommandation n°1

Développer le découplage entre le sous-préfet et l'administration exclusive d'une circonscription administrative.

### Recommandation n°2

Valoriser le métier de sous-préfet d'arrondissement en inscrivant au moins un poste en classe fonctionnelle I.

### Recommandation n°3

Rendre obligatoire, dans la prochaine Directive nationale d'orientation des préfetures, l'attribution d'une mission régionale pour chaque sous-préfet d'arrondissement.

### Recommandation n°4

Mettre fin au dédoublement fonctionnel systématique du secrétaire général de préfecture, par ailleurs sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu du département.

### Recommandation n°5

Instituer un statut juridique de « sous-préfet coordonnateur » à l'instar de celui de préfet « coordonnateur ».

## Axe II : Renforcer sa professionnalisation

### Recommandation n°6

Inscrire l'activité du sous-préfet dans une multiplicité de réseaux : le réseau de ceux qui exercent dans des territoires ayant des caractéristiques communes, le réseau de ceux qui assurent la veille d'une même politique publique...

### Recommandation n°7

Concevoir un parcours de formation individualisé dès l'entrée dans le corps des sous-préfets.

### Recommandation n°8

Former l'ensemble des sous-préfets aux nouveaux enjeux sécuritaires : intelligence économique, cybermenaces et prévention des mouvements radicaux.

### Recommandation n°9

Désigner chaque sous-préfet d'arrondissement comme chef de file du suivi d'un des axes prioritaires (de niveau national ou départemental) du contrôle de légalité.

### Recommandation n°10

Expérimenter le passage par un stage préalable auprès d'un collègue, avant la prise de poste, pour les nouveaux sous-préfets.

### Recommandation n°11

Doter le métier d'un code de déontologie et/ou d'un « déontologue ».

### **Axe III : Accroître sa dimension interministérielle**

#### **Recommandation n°12**

Faire des sous-préfets des points de contact territoriaux du Commissariat général à l'égalité des territoires.

#### **Recommandation n°13**

Etablir les sous-préfets comme des relais du Service d'information du Gouvernement.

#### **Recommandation n°14**

Tester une fonction « banc d'essai » obligatoire pour les projets de nouvelles politiques ministérielles auprès d'un panel de sous-préfets.

#### **Recommandation n°15**

Elaborer un texte interministériel actualisant la doctrine d'emploi des sous-préfets.

\*

\*

\*

# INTRODUCTION

---

Le sous-préfet d'arrondissement est le collaborateur<sup>1</sup> du préfet et ce, sans discontinuité, depuis leur création commune, par le Premier consul, Napoléon Bonaparte, il y a 214 ans<sup>2</sup>. **Le sous-préfet met en œuvre, essentiellement par délégation du préfet<sup>3</sup>**, au sein de sa circonscription administrative, les directives gouvernementales et les politiques publiques. Il y assure également la permanence, la continuité et la représentation de l'Etat. Il veille au respect des lois et règlements, concourt au maintien de l'ordre public et à la garantie de la sécurité des citoyens et a en charge d'animer et de coordonner, à son niveau, l'action des services de l'Etat. Il participe aussi à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales.

Membre du corps préfectoral le plus proche du terrain, il est en contact quotidien avec toutes les composantes de la population et capte, en permanence, le pouls de la société. En dépit des débats récurrents<sup>4</sup>, depuis sa création, sur l'utilité de ce fonctionnaire et sur la nécessité de le supprimer ou de le garder, la plus-value qu'apporte le sous-préfet, en particulier à chaque territoire et à ses citoyens et, en général, à l'efficacité de l'action étatique locale, a toujours préservé son maintien. Mais cette plus-value va-t-elle encore exister dans un contexte de plus en plus mouvant où la société est engagée dans un processus de recomposition continue, où de nouveaux acteurs concurrencent directement son champ d'intervention et où de nouvelles demandes émergent chez les citoyens ? Pour répondre à ces questions, il nous est apparu pertinent de nous interroger sur les modalités actuelles d'exercice du métier de sous-préfet d'arrondissement et sur leurs perspectives d'évolution. **Par métier nous entendons l'ensemble des pratiques concrètes que recouvre l'exercice d'une activité professionnelle, ainsi que les représentations spontanées que produisent ceux qui l'exercent.**

Comment ce haut fonctionnaire de proximité va-t-il continuer à remplir ses fonctions traditionnelles ? Comment s'inscrira-t-il dans un environnement en perpétuelle réforme ? Quid de son positionnement interministériel ? Selon quelles modalités va-t-il continuer de porter une vision particulière de l'État dans son aire d'intervention ? Sur quels nouveaux fondements va-t-il asseoir son expertise territoriale ? Sa formation est-elle toujours adaptée ?

---

<sup>1</sup> Cf. en annexe I la fiche « sous-préfet » du *Répertoire interministériel des métiers*, DGAFP, 2010, p.52.

<sup>2</sup> Cf. art. 8 de la loi fondatrice du 28 pluviôse de l'an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et l'administration qui fonde le corps préfectoral.

<sup>3</sup> Le sous-préfet exerce quelques attributions qui relèvent de sa propre compétence comme par exemple la convocation des électeurs pour les élections municipales partielles ou l'autorisation d'épreuves sportives ne comportant pas la participation de véhicules à moteur se déroulant exclusivement dans son arrondissement.

<sup>4</sup> Voir notamment : Vacquier (Paul), *La question de la suppression des sous-préfectures*, Paris, Sirey, 1922 et Bricault (Jean-Michel), *Le sous-préfet d'arrondissement: élément de modernisation de l'Etat en France*, L'Harmattan, Paris, 2004.



Pour répondre à ces différentes questions ce travail s'est appuyé, outre les éléments tirés de la propre expérience de son auteur, d'une part sur l'analyse du droit positif, des articles, des ouvrages et des rapports récents ou incontournables afférents au sujet, d'autre part sur les résultats d'une enquête « métier » effectuée auprès de l'ensemble des sous-préfets d'arrondissement en activité et, enfin, sur les données issues de plus d'une soixantaine d'entretiens qualitatifs<sup>5</sup> menés auprès de trois groupes de « sachants » : en premier lieu une quinzaine de sous-préfets d'arrondissement, ensuite des personnes qui fixent son cadre d'intervention (gestionnaire du corps, association du corps préfectoral, préfets, administrations centrales...) et enfin un panel des bénéficiaires de son action (élus, entrepreneurs, associations et usagers).

**Ce rapport se propose de présenter d'abord le champ d'intervention que recouvre le métier de sous-préfet d'arrondissement et les prédispositions qu'il requiert<sup>6</sup> (I) ; puis de décrire ses modalités différenciées d'exercice et le cadre évolutif dans lequel elles s'inscrivent (II) ; enfin de suggérer une quinzaine de propositions opérationnelles<sup>7</sup> permettant d'adapter ce métier aux exigences du siècle (III).**

\*

\*

\*

---

<sup>5</sup> Cf. la liste des personnes interrogées à la fin du rapport.

<sup>6</sup> Trois éléments essentiels doivent être, au préalable, rappelés : le métier s'exerce d'abord à partir de la relation de confiance qui doit s'établir entre le sous-préfet et le préfet. Il s'exerce ensuite, au sein d'une équipe préfectorale. Les liens, professionnels et amicaux, qui s'y nouent influencent nécessairement les pratiques des uns et des autres. Il ne s'exerce pas enfin, dans l'arrondissement, de manière isolée mais en bénéficiant de l'appui compétent et dévoué de l'équipe de la sous-préfecture.

<sup>7</sup> Ce rapport n'abordera ni le thème de la réforme de la carte des arrondissements, ni celui de l'adaptation du réseau des sous-préfectures. Si à l'évidence, ces deux thèmes impactent et impacteront l'exercice du métier de sous-préfet d'arrondissement, ils nécessitent aujourd'hui moins de réflexions- tant ils ont été documentés ces dernières années- que de décisions.

# CHAPITRE I : UN MÉTIER QUI RECOUVRE DES CHAMPS ÉTENDUS D'INTERVENTION ET QUI NÉCESSITE DES PRÉ-REQUIS SPÉCIFIQUES

---

Aux termes de l'article 14 du décret du 29 avril 2004 modifié<sup>8</sup>, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements : « **le sous-préfet d'arrondissement est le délégué du préfet dans l'arrondissement. Il assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'Etat et, sous son autorité :**

- **il veille au respect des lois et règlements et concourt au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations ;**
- **il anime et coordonne l'action, dans l'arrondissement, des services de l'Etat. Ces dispositions s'appliquent à la gendarmerie nationale, dans les limites compatibles avec son statut militaire ;**
- **il participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales.**

**Le préfet peut lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, le cas échéant hors de l'arrondissement.**

**Le préfet de région peut, avec l'accord du préfet de département, lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, d'intérêt régional ».**

## I. De multiples champs d'intervention

Le périmètre d'action du sous-préfet d'arrondissement<sup>9</sup>, défini par le décret précité, recouvre la permanence et la représentation de l'Etat, la sécurité et la garantie de l'ordre public, la territorialisation des politiques publiques, l'appui aux collectivités territoriales et la participation au contrôle administratif, l'ingénierie de développement territorial et l'animation et la coordination de l'action des services de l'Etat dans l'arrondissement.

### A. La permanence et la représentation de l'Etat

Les fonctions de permanence et de représentation de l'Etat sont à l'origine et au cœur du métier de sous-préfet.

#### a. La permanence de l'Etat

De manière générale, la présence continue du sous-préfet, depuis plus de deux siècles - hormis deux changements temporaires de dénomination en 1848 et 1982 - dans l'environnement géographique et administratif des français, symbolise cette permanence. De

---

<sup>8</sup> Décret modifié n° 2004-374 du 29 avril 2004, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

<sup>9</sup> Dans la suite du rapport, pour ne pas en alourdir la lecture et par choix de ne pas utiliser l'acronyme inélégant de SPA, le terme « sous-préfet » désignera le sous-préfet d'arrondissement. Ce dernier avait d'ailleurs, jusqu'à la réforme statutaire de 1964 qui en a fait un grade, l'exclusivité de cette appellation.

manière plus prosaïque, cela signifie que c'est aujourd'hui le seul haut fonctionnaire civil de l'Etat qui réside obligatoirement dans le chef lieu de son ressort administratif et qui peut être joint 24h sur 24h tous les jours de l'année pour toutes les questions relatives à son arrondissement ou au département quand, certains week-ends, il assure la « permanence départementale ».

### **b. La représentation de l'Etat**

Elle correspond à une fonction éminente et exigeante. Elle signifie l'incarnation juridique et physique, par le sous-préfet, de la collectivité nationale<sup>10</sup> et de sa représentation démocratique : le Gouvernement. Par sa seule présence d'une part, lors des commémorations patriotiques officielles<sup>11</sup>, des cérémonies d'accueil dans la citoyenneté, des manifestations publiques, des inaugurations, des diverses réunions ou visites de travail et d'autre part, dans les actes quotidiens de sa vie privée, **le sous-préfet manifeste aux yeux de chaque participant la réalité, la dignité, l'exemplarité et la proximité de l'Etat.**

Cette dimension explique qu'il soit le seul fonctionnaire civil dont le premier acte professionnel consiste à déposer une gerbe au monument aux morts du chef-lieu d'arrondissement. En moyenne, le sous-préfet consacre à la représentation de l'Etat, selon les résultats de l'enquête que nous avons menée auprès des sous-préfets d'arrondissement, 12% de son activité<sup>12</sup>.

## **B. La sécurité et la garantie de l'ordre public**

La sécurité et la garantie de l'ordre public constituent des domaines essentiels de l'investissement professionnel du sous-préfet. Ces domaines occupent, en moyenne, selon les résultats de notre enquête, 14% de son temps de travail. Concernant la garantie de

---

<sup>10</sup> C'est la raison pour laquelle le protocole républicain donne la prééminence au sous-préfet dans son arrondissement sauf, bien sûr, en présence du préfet. Cf. décret n° 95-1037 du 21 septembre 1995.

<sup>11</sup> Le sous-préfet préside dans son arrondissement les onze cérémonies patriotiques officielles : la journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, le 19 mars ; la journée nationale du souvenir des victimes et des héros de la Déportation, le dernier dimanche d'avril ; la commémoration de la victoire du 8 mai 1945, le 8 mai ; la fête nationale de Jeanne d'Arc et du patriotisme, le 2ème dimanche de mai ; la journée nationale de la Résistance, le 27 mai ; la journée nationale d'hommage aux "morts pour la France" en Indochine, le 8 juin ; la journée nationale commémorative de l'appel du général de Gaulle, le 18 juin 1940, à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi, le 18 juin ; la journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'Etat français et d'hommage aux "Justes" de France, le 16 juillet si c'est un dimanche, ou le dimanche qui suit ; la journée nationale d'hommage aux harkis et autres membres des formations supplétives, le 25 septembre ; la commémoration de l'Armistice du 11 novembre 1918 et la journée nationale d'hommage aux morts de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie, le 5 décembre. Il préside également les cérémonies patriotiques locales.

<sup>12</sup> L'enquête a été menée par diffusion d'un questionnaire par voie électronique du 19 février au 19 mars 2014, via la mission d'appui et d'animation du réseau des sous-préfets de la Direction de la modernisation et de l'action territoriale, auprès de l'ensemble des sous-préfets d'arrondissement. Un peu moins d'un tiers (104/338 soit 30,8%) des membres du corps y ont répondu. Cf. les éléments de synthèse en annexe II.

l'ordre public, le sous-préfet exerce la police administrative dans l'ensemble de sa circonscription. C'est-à-dire qu'il veille à la préservation de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques. En matière de sécurité, son action se partage, plus précisément, entre la sécurité publique, la sécurité routière et la sécurité civile.

### a. La sécurité publique

Le sous-préfet entretient, sur ce sujet, un dialogue permanent avec la population, les élus et les forces de l'ordre. Pour ces dernières, au-delà des contacts quotidiens dictés par l'actualité locale qu'il a avec le commandant de compagnie de gendarmerie et/ou le responsable de la circonscription de sécurité publique, il organise une réunion, le plus souvent hebdomadaire. Ce temps de régulation permet de faire le point sur les faits marquants survenus dans le territoire, d'examiner l'évolution des chiffres de la délinquance et les événements qu'il convient d'anticiper en matière d'ordre public. Il est aussi l'occasion, pour le sous-préfet, de partager avec les responsables locaux de la sécurité les informations et les doléances qu'il a recueillies dans ce domaine auprès des particuliers, des entreprises, du tissu associatif et des collectivités locales.

Le sous-préfet décline, dans son arrondissement, les directives fixées par le plan de prévention de la délinquance de son département, arrêté conformément aux orientations gouvernementales : prévention de la délinquance juvénile, lutte contre les violences intrafamiliales et celles faites aux femmes, préservation de la tranquillité publique.

**Certains sous-préfets président également, avec le procureur de la République, les deux instances de pilotage de l'une des 80 zones de sécurité prioritaires (ZSP) créées depuis septembre 2012 et qui visent à mettre en place des stratégies locales et coordonnées de lutte contre la délinquance dans les territoires les plus exposés.**

De même, le sous-préfet participe activement, lorsqu'ils existent dans sa circonscription, aux dispositifs partenariaux de prévention de la délinquance présidés par les élus locaux : conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), cellules de veille communales...

Enfin, le sous-préfet contribue également à la maîtrise des flux migratoires. Il est à noter, à ce sujet, qu'environ une soixantaine de sous-préfectures continuent de gérer les mesures d'ordre individuel tenant au droit du séjour<sup>13</sup>.

### b. La sécurité routière

Dans ce domaine, le sous-préfet a une double action : améliorer la sécurité des déplacements routiers et sensibiliser les futurs usagers. En matière de prévention des conduites à risque, il programme avec les forces de l'ordre des opérations de contrôle, ciblées sur les zones les plus accidentogènes de l'arrondissement, et y participe fréquemment.

---

<sup>13</sup> Selon la Direction générale des étrangers en France, 57 sous-préfectures sont raccordées à l'application de gestion des dossiers des étrangers en France (AGDREF 1 bio). Cf. liste en annexe.

Concernant le second aspect, il se traduit par des actions régulières de communication et d'information auprès des établissements scolaires, des associations, des organismes publics, des entreprises et de la population.

**De plus, des initiatives particulières existent en la matière : ainsi, du fait d'une mortalité accidentelle préoccupante, le sous-préfet de Béziers a, par exemple, mis en place un Observatoire pour l'étude et l'analyse des causes locales de l'insécurité routière.**

### **c. La sécurité civile**

En matière de sécurité civile, le sous-préfet agit dans différentes directions. Tout d'abord, il assure le suivi de l'élaboration et de la réactualisation des plans de secours et de défense qui couvrent son territoire. Son engagement est particulièrement important pour aider les élus concernés à faire aboutir leur plan communal de sauvegarde (PCS)<sup>14</sup> et à organiser leur réserve communale de sécurité civile<sup>15</sup>.

Ensuite, il relaie la politique départementale d'information préventive sur les risques majeurs et de sensibilisation aux modalités d'alerte auprès de la population. En particulier, dans l'aide au déploiement du Système d'Alerte et d'Information de la population (SAIP).

Enfin, il joue un rôle prépondérant dans la gestion des crises. En effet, lorsqu'une catastrophe naturelle, technologique ou sanitaire se produit dans son arrondissement le sous-préfet se rend, à chaque fois que cela est possible, sur les lieux pour donner une information détaillée de la situation au préfet (localisation précise, premier bilan des dégâts, évaluation des secours...). Après cela, il peut activer, à la demande du préfet<sup>16</sup> et en lien

---

<sup>14</sup> Sous la responsabilité du maire, le PCS complète le dispositif ORSEC relevant de la responsabilité de l'Etat. Il détermine les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, les modes de diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, les moyens disponibles et les mesures d'accompagnement et de soutien des populations. Le PCS est obligatoire dans les communes concernées par un plan de prévention des risques naturels (PPRN), technologique (PPRT) ou un plan particulier d'intervention (PPI) approuvé.

<sup>15</sup> Facultative et décentralisée, créée par délibération du conseil municipal, la réserve communale de sécurité civile permet de faire appel à des citoyens de tout âge et de tout métier pour des missions d'appui distinctes des missions de secours.

<sup>16</sup> Le positionnement du sous-préfet en tant que relais local du Préfet pour la gestion de crise est illustré de manière éclairante par le témoignage de M. Christian Frémont relatif à sa gestion, en janvier 2003, en tant que Préfet de la région Aquitaine, de la marée noire provoquée par le pétrole qui s'échappait du Prestige : « Pour gérer la crise, j'avais mis en place des postes de commandement (PC) à trois niveaux : un PC à la préfecture de Bordeaux qui organisait les opérations (en liaison avec le préfet maritime), gérait les opérations financières, assurait la communication de crise ; un PC dans chaque sous-préfecture du littoral pour répartir les hommes et les matériels suivant l'avancement des travaux au quotidien ; un PC dans chaque mairie pour l'organisation concrète des tâches, la formation, l'équipement et la direction des équipes de secours. Chaque sous-préfet gérait la partie littorale de son arrondissement. L'un d'eux jouait un rôle d'organisateur sur l'ensemble du littoral [...] le sous-préfet d'Arcachon a organisé, à chaque menace de pollution, un barrage constitué de bateaux de pêcheurs et de matériels divers. La collaboration des professionnels de la pêche et de l'ostréiculture n'a pas été facile à organiser mais elle a été parfaite et très efficace » ; in *Le rôle du représentant territorial de l'Etat dans la gestion des crises de sécurité civile*, INHES/AERTE, la Documentation française, Paris, 2005, p.51.

avec les acteurs locaux concernés, une cellule de crise au plus près de l'évènement. Il peut lui arriver, dans certaines conditions, d'assurer la direction des opérations de secours par délégation du préfet.

Il convient de souligner qu'à côté de ces trois grands segments, le sous-préfet préside la commission de sécurité de l'arrondissement qui a en charge la prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

**Bien évidemment, pour tous les domaines précités, le sous-préfet s'appuie sur son équipe, sur les responsables locaux des services concernés et surtout travaille en lien permanent avec son collègue directeur de cabinet du préfet.**

Par ailleurs, de manière prospective, le sous-préfet devra, selon les membres du corps interrogés, s'investir de plus en plus dans la consolidation de son portefeuille de compétences « *sécurité* » au travers d'une plus grande maîtrise des volets *intelligence économique, cybermenaces et prévention des mouvements radicaux*.

## C. La territorialisation des politiques publiques

La territorialisation constitue aujourd'hui l'une des modalités dominantes de l'Etat pour la mise en œuvre de ses politiques. Elle est l'un des éléments d'approfondissement de la démarche de déconcentration. La territorialisation<sup>17</sup> consiste à prendre en compte, dès le stade de l'élaboration des directives et des programmes étatiques, la diversité des caractéristiques des territoires sur lesquels ils vont s'appliquer et à faire prévaloir, à chaque fois que cela est possible, une déclinaison concertée et localisée pour répondre aux mieux aux besoins des bénéficiaires de ces actions. **Le rôle prépondérant que joue le sous-préfet dans ce processus peut être illustré au travers de deux politiques publiques prioritaires : l'environnement et l'emploi.**

### a. L'environnement

Le Schéma Régional Climat, Air, Energie (SRCAE) - exemple de politique publique concrète de territorialisation - est un document d'orientation, issu de la loi Grenelle II. Il définit, en particulier, les objectifs et les leviers que les acteurs régionaux mobilisent pour répondre aux engagements nationaux, d'ici 2020, en matière de réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre, d'amélioration de 20% de l'efficacité énergétique et d'atteinte du niveau de 23% de la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie.

Il est élaboré conjointement par le Conseil régional et l'Etat et arrêté par le préfet de région. A chaque SRCAE est annexé un schéma régional de l'éolien (SRE) qui, lui, est un document opposable.

**Dans la procédure de définition de la cartographie du SRE, nombre de sous-préfets ont été sollicités par les élus locaux, les entreprises, les associations**

---

<sup>17</sup> Pasquier (Romain), Guigner (Sébastien), Cole (Alistair)(dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p.475.

**environnementales et les services déconcentrés régionaux.** Sollicitations divergentes, le plus souvent. Il est vrai que l'enjeu n'était pas négligeable dans la mesure où seuls les territoires inclus dans le périmètre défini comme favorable peuvent ensuite être intégrés aux zones de développement de l'éolien (ZDE), ce zonage ouvrant droit à la possibilité de bénéficier de financements publics (tarifs d'achats).

Concernant cette orientation gouvernementale majeure, l'action du sous-préfet, pour aboutir à la prise en compte la plus fine possible des besoins des territoires, est parfaitement exprimée par ce témoignage<sup>18</sup> : « *La communauté de communes de G. portait depuis longtemps un projet éolien mais la DREAL, dans la première version de la carte, excluait son territoire des zones préférentielles. Pour moi, au vu des études, des échanges avec les parties prenantes, et de mon analyse pédestre du site le projet était viable. J'en ai parlé au préfet qui m'a soutenu. On a fait passer une note circonstanciée au préfet de région. La DREAL a demandé une nouvelle réunion avec la comcom, elle a proposé de diminuer la zone initialement demandée pour l'intégrer au schéma. Les élus ont accepté et le problème a été réglé. La territorialisation c'est exactement cela !* »<sup>19</sup>.

### **b. L'emploi**

Sur le volet de l'emploi, le sous-préfet participe aussi pleinement à la démarche de territorialisation de l'action publique<sup>20</sup> au travers, en particulier, de l'animation du service public de l'emploi au niveau local (SPEL).

Dans chaque zone d'emploi<sup>21</sup>, le SPEL est le lieu de coordination et d'échanges où se retrouve l'ensemble des acteurs locaux concernés : unité territoriale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), Pôle emploi, Cap emploi, missions locales, collectivités territoriales, organismes consulaires, fédérations professionnelles, association pour la formation professionnelle des adultes, organismes paritaires collecteurs agréés, maisons de l'emploi, éducation nationale...

Les priorités de cette instance de coordination territoriale sont notamment de :

- suivre l'évolution de la demande d'emploi ;
- connaître l'état des entrées en formation ;
- développer l'alternance ;
- mobiliser les contrats aidés (contrats uniques d'insertion, contrats de génération ...) ;
- répondre aux besoins de main d'œuvre des entreprises locales ;
- veiller à l'adaptation de l'offre de formation disponible sur le territoire ;

---

<sup>18</sup> Entretien avec un sous-préfet d'arrondissement.

<sup>19</sup> Entretien avec un sous-préfet d'arrondissement.

<sup>20</sup> Lors du conseil des ministres du 9 février 2011, le Président de la République a appelé à la mobilisation des sous-préfets pour coordonner l'action des services publics de l'emploi sur les territoires. L'instruction DGEFP n°2011-09 du 3 mars 2011 relative « à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental - implication attendue des sous-préfets : objectifs et suivi » est ensuite intervenue pour préciser les modalités de celle-ci.

<sup>21</sup> Il existe 322 zones d'emploi qui ne correspondent pas nécessairement aux limites administratives des arrondissements. Cf. DARES, INSEE, DATAR, Atlas des zones d'emploi, 2010.



- favoriser la sécurisation des parcours professionnels ;
- réfléchir à la promotion de nouvelles filières économiques.

Pour répondre à ces objectifs, le SPEL établit un plan local d'action fondé sur un diagnostic territorial partagé de la situation de l'emploi et de la formation du bassin.

Au vu du nombre des intervenants dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation et de la diversité de leurs cultures professionnelles, l'existence d'une telle instance de régulation est primordiale pour assurer l'adéquation entre les qualifications des demandeurs d'emploi et les besoins du tissu économique local. La zone d'emploi constituant, sans aucun doute, le meilleur niveau pour apporter les réponses les plus adaptées aux problèmes des usagers.

**Outre l'animation<sup>22</sup> du dispositif, le sous-préfet y a un rôle d'impulsion souvent décisif.** A titre illustratif, dans tel arrondissement, le sous-préfet a écrit personnellement aux chefs d'entreprise du secteur de l'industrie agroalimentaire pour leur proposer des candidatures ciblées, dans tel autre il a mobilisé les réseaux nationaux des opérateurs du placement pour pourvoir une entreprise locale qui ne trouvait pas, sur place, les carrossiers nécessaires pour décrocher un marché prometteur et, enfin, dans un dernier, il a œuvré pour la mise en place de la formation qualifiante qui permettait l'implantation d'une nouvelle entreprise. Ce ne sont là que quelques exemples, mais pour chaque problème individuel en matière d'emploi pour lequel il est saisi, le sous-préfet mettra toute son énergie à y apporter une solution.

Quelles que soient les évolutions futures de l'architecture institutionnelle en matière de gouvernance des dispositifs locaux d'emploi et de formation professionnelle, la présence du sous-préfet doit y être maintenue, parce qu'elle représente une réelle plus-value dans la recherche collective des instruments les plus adaptés, sur le terrain, pour favoriser les retours vers l'emploi de nos concitoyens.

## **D. L'appui aux collectivités territoriales et la participation au contrôle administratif**

### **a. Le conseil**

Les élus, plus particulièrement ceux du secteur rural<sup>23</sup>, cherchent et vont continuer de rechercher conseil auprès de « leur sous-préfet ». Même ceux qui sont aujourd'hui dotés de véritables pôles d'expertise juridique apprécient de recueillir à un moment donné son avis, de manière plus ou moins formelle. Ils apprécient sa capacité à les guider dans des procédures d'instruction complexes qui peuvent retarder l'avancée de leurs dossiers. Ils s'appuient sur son entregent pour faire hâter une procédure longue, sa neutralité pour concilier des parties antagonistes, sa diplomatie pour faire accepter des compromis en obtenant de part et d'autre des concessions ou ses interventions pour trouver, par exemple,

<sup>22</sup> Même si celle-ci mérite d'être repensée au vu des évolutions en cours comme le suggère MM. Borel(Patrice), Ferras(Benjamin), Ville(Christian), *Evaluation de la politique territoriale de l'emploi. Evaluation des politiques publiques, Bilan et recommandations*, Inspection générale des affaires sociales, rapport n° RM2013-091P, Paris, juillet 2013, 141p, p.4.

<sup>23</sup> Bricault(Jean-Michel), « La rationalisation de la représentation territoriale de l'Etat à l'échelon des sous-préfectures », *Revue Pouvoirs Locaux* n° 91, IV/2011, pp.57-61.



les voies et moyens de convaincre un opérateur téléphonique d'étendre sa couverture à une section de la commune. Comme le souligne, avec subtilité, un conseiller général par ailleurs président d'une communauté de communes : « *j'ai connu les sous-préfets d'avant la décentralisation qui avaient réellement la capacité de décider ; aujourd'hui ils n'ont vraiment plus le pouvoir de décision. Mais je continue, pour des dossiers complexes, à aller voir le sous-préfet parce qu'il est de bon conseil !* »<sup>24</sup>.

### **b. La participation au contrôle de légalité**

Historiquement, le sous-préfet a exercé, à des périodes données<sup>25</sup>, des pouvoirs propres et conséquents en matière de contrôle de la légalité des actes des communes de son arrondissement. La réforme de l'administration territoriale de l'Etat<sup>26</sup> a donné deux nouvelles orientations à cette activité : d'une part, la concentration du contrôle sur des thèmes à enjeux (marchés publics, fonction publique territoriale, urbanisme...) qui font l'objet de stratégies territorialisées et d'autre part, sa centralisation en préfecture.

La plupart des sous-préfets participent aujourd'hui au contrôle de la manière suivante : les actes des collectivités territoriales arrivent en sous-préfecture, ils y sont visés et une première sélection des actes prioritaires ou sensibles est faite avant l'envoi en préfecture. Les services de la préfecture préparent ensuite, si nécessaire, les lettres d'observation pour les élus de l'arrondissement en lien direct avec le sous-préfet qui en demeure le seul signataire. Un nombre non négligeable d'entre eux ont regretté, dans notre enquête, l'affaiblissement de leur rôle dans ce domaine voire les difficultés réelles qui pouvaient en découler. « *Pour moi qui viens d'intégrer le corps et qui n'ai jamais fait de contrôle de légalité, qui ne peux m'appuyer en interne que sur un secrétaire général qui découvre la fonction c'est une situation angoissante... Je ne me vois pas dire à chaque fois qu'on me pose une question : attendez, je demande à la préfecture et je vous donne la réponse ! Et ce d'autant plus que je sais que les élus, lorsqu'ils n'ont pas de réponses rapides, ne s'adressent plus au sous-préfet* »<sup>27</sup>.

## **E. L'ingénierie de développement territorial**

L'ingénierie de développement territorial<sup>28</sup> peut se définir comme une approche stratégique visant à mobiliser l'ensemble des moyens et des compétences des forces agissantes d'un territoire pour mener à bien, collectivement, des projets ayant comme objectif son développement. La maîtrise de cette approche sera demain, encore plus une nécessité

---

<sup>24</sup> Entretien avec un sous-préfet d'arrondissement.

<sup>25</sup> Pendant une brève période à la création du corps, puis avec le décret impérial du 13 avril 1861 et les décrets-lois des 10 septembre et 5 novembre 1926.

<sup>26</sup> Cf. la circulaire ministérielle du 23 juillet 2009 relative aux modalités de réorganisation du contrôle de légalité en préfecture.

<sup>27</sup> Entretien avec un sous-préfet

<sup>28</sup> La nécessité de « conforter le rôle des sous-préfets en matière d'ingénierie de développement territorial » figurait déjà dans le rapport interservices (IGA, CGM, CGPC, CGGREF et IGE), « Quel avenir pour le sous-préfet d'arrondissement » de 2006. Cette nécessité a également été inscrite dans la Directive nationale d'orientation des préfectures 2010-2015 et se retrouve dans le Programme ministériel de modernisation et de simplification de mai 2013 qui indique « le développement territorial et l'appui aux porteurs de projets locaux sont au cœur de la fonction d'ensemblier de l'ingénierie locale exercée par les préfets et les sous-préfets », p. 4.

professionnelle indispensable pour le sous-préfet, tout à la fois *une ardente obligation* et un *horizon indépassable*.

L'ingénierie de développement territorial ne mobilise pas les savoir-faire traditionnels des sous-préfets en matière de pilotage de dispositifs territoriaux complexes, sensibles et partenariaux comme les contrats de sites, les contrats territoriaux, les contrats ou plans de redynamisation des sites de défense. Elle n'est pas davantage la conduite locale d'un plan particulier (comme par exemple le plan Vosges hier, ou le Pacte d'avenir pour la Bretagne aujourd'hui). Enfin, elle ne s'identifie pas à la démarche en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises<sup>29</sup> ou à des approches de même nature. **Elle fait appel à un autre cadre conceptuel. Dans ce cadre, le représentant local de l'Etat n'est plus le concepteur ou l'initiateur du projet à mener ou du programme à mettre en œuvre, il n'occupe plus une position de chef de file ou d'animateur mais se trouve dans un rôle parfois de co-animateur, ou le plus souvent de contributeur ou de prestataire aux côtés des autres acteurs locaux. Il est constamment dans la co-construction. Pour réussir cette révolution culturelle, le sous-préfet se doit d'acquérir et de maîtriser des compétences-clés (conduite de diagnostics, aide à la décision, conduite de projets, animation, communication, évaluation et appui-conseil) et d'adopter une posture professionnelle qui va davantage se référer au registre de « l'apprenant » plutôt qu'à celui du « sachant ».**

Deux dispositifs peuvent illustrer l'application<sup>30</sup> de cette approche par les sous-préfets : les pôles d'excellence rurale et les conventions de revitalisation des territoires.

#### **a. Les pôles d'excellence rurale**

Les pôles d'excellence rurale (PER) ont été initiés par l'État à la fin de l'année 2005 sous la forme d'un appel à projets sélectif en direction des territoires ruraux. L'appel à projets se structurait autour des éléments suivants : en contrepartie de son aide financière aux porteurs de projets, l'Etat fixait le choix des thématiques, les règles relatives à la conduite de projet et la décision de labellisation.

**Dès la mise en place du dispositif, les sous-préfets ont été sollicités par les élus, les associations, les entreprises et les organisations professionnelles pour les aider à monter des projets.** Plus de 600 PER ont été labellisés depuis le lancement du programme.

Chaque PER fait l'objet d'un accompagnement par un sous-préfet. A titre d'illustration, on peut évoquer, au travers du PER « *Pour une troisième vie active en pays graylois*<sup>31</sup> », le

---

<sup>29</sup> Cf. circulaire du Premier ministre n°5572/SG relative à l'organisation de l'administration en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises, p. 3 : « le préfet de département désigne de manière générale le sous-préfet d'arrondissement territorialement compétent ».

<sup>30</sup> Même si les deux exemples ne s'apparentent pas au "modèle pur" de l'ingénierie de développement territorial car les PER résultent d'un appel à projets décidé et dirigé par l'Etat au niveau central et les conventions de revitalisation obéissent à une obligation réglementaire.

<sup>31</sup> Ce projet, qui se situe dans l'arrondissement de Vesoul, en Haute-Saône était porté par l'association du « Pays Graylois ». Il a été labellisé en août 2011. Il décline trois principales actions : un service de transport à la demande, des résidences pour personnes âgées non

travail d'ingénierie territoriale effectué par le représentant local de l'Etat concerné et son équipe. Ce travail s'est traduit par les interventions suivantes :

- aide à l'élaboration du diagnostic via, notamment, la fourniture des données détenues par les services de l'État et les opérateurs publics sur les perspectives démographiques et sanitaires ;
- contribution à la construction d'une stratégie de développement en aidant le porteur de projet à construire sa réflexion sur la triple nécessité pour ce territoire de conserver et d'augmenter sa population, de créer des emplois et d'apporter des services de proximité aux personnes âgées ;
- appui à la formalisation du projet par l'aide à la recherche de la meilleure articulation des opérations, par la vérification de la cohérence du projet avec les autres démarches territoriales et par l'aide à l'établissement de la maquette financière (respect des plafonds d'aide et des taux applicables) ;
- aide à la mobilisation des acteurs locaux et à l'animation des réseaux par un travail visant à convaincre les élus réticents du territoire et à mobiliser les acteurs du réseau gérontologique de l'Agence régionale de santé et des opérateurs privés ;
- accompagnement actif du porteur de projet après la labellisation ;
- appui à la définition de la procédure d'évaluation et à la détermination des indicateurs de résultats ;
- participation aux actions de communication et de valorisation du projet ;
- et enfin suivi des actions mises en œuvre (participation aux comités techniques et au comité de pilotage) et soutien pour les modifications programmatiques.

### **b. Les conventions de revitalisation**

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a institué une obligation de revitalisation des territoires à la charge des entreprises de 1 000 salariés et plus lorsqu'elles procèdent à des licenciements collectifs affectant, par leur ampleur, l'équilibre des bassins d'emploi concernés (exception faite des situations de redressements ou de liquidations judiciaires). A ce titre, elles doivent contribuer à un nombre de créations d'emplois équivalent à celui qu'elles ont supprimé par le biais d'actions qu'elles financent, en investissant un montant minimum de deux fois la valeur mensuelle brute du salaire minimum interprofessionnel de croissance par emploi supprimé.

Depuis la création de cette obligation, près de 650 conventions ont été signées.

De manière procédurale, dès que le préfet indique à l'entreprise qu'elle est soumise à l'obligation de revitalisation, la phase de négociation peut démarrer<sup>32</sup>. C'est à ce stade que débute, le plus souvent, l'action du sous-préfet territorialement compétent, qui, en lien avec les services de l'unité territoriale de la DIRECCTE et avec un mandat du préfet, va négocier avec l'entreprise le contenu de la convention : les limites géographiques du ou des bassins

---

dépendantes et la création « d'une maison des capacités » au sein d'un établissement hospitalier privé.

<sup>32</sup> Cf. la Circulaire DGEFP/DGCIS/DATAR n° 2012-14 du 12 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation.

d'emploi affectés par le licenciement collectif et concernés par les mesures qu'elle prévoit ; les mesures permettant la création d'activité et le développement des emplois ; la durée d'application de la convention ; le montant de la contribution de l'entreprise par emploi supprimé et les modalités de suivi et d'évaluation du dispositif.

Ensuite, il lui reviendra de constituer et de co-piloter avec l'entreprise, puisqu'il s'agit de ses fonds, le comité de pilotage et le comité de suivi de l'application de la convention comprenant les principaux acteurs locaux concernés.

Enfin, tout au long de la durée de la convention - en moyenne trois ans - il mettra avec les autres parties prenantes toute son énergie pour réussir à retrouver les emplois perdus par le territoire.

C'est ce qu'on peut voir au travers de deux conventions qui viennent récemment de s'achever :

- l'une dans l'arrondissement de Charolles, entre l'Etat et FIAT POWERTRAIN TECHNOLOGIES qui aboutit à retrouver, avec 86 emplois validés sur le territoire, l'équivalent de ceux précédemment détruits ;
- l'autre dans celui de Saint-Amand-Montrond, avec CPI Bussière, qui a permis la création de 113 emplois pour 116 supprimés.

**Dans les deux cas, les sous-préfets concernés, n'ont pas ménagé leurs efforts, de l'avis des acteurs locaux, pour parvenir à ces résultats exemplaires en faveur de l'insertion professionnelle de leurs concitoyens et de la revitalisation des territoires.**

## **F. L'animation et la coordination de l'action des services de l'Etat dans l'arrondissement**

Cette double fonction correspond à une volumétrie importante dans la charge de travail des sous-préfets des arrondissements de taille importante mais elle connaît des limites dans la majorité des autres arrondissements. Ces limites s'expliquent par deux éléments : d'une part, la fonction d'animation des services déconcentrés s'y trouve fortement atténuée car il n'y a plus beaucoup, du fait de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), de services de l'Etat présents à cette échelle, d'autre part, les nouveaux visages de l'Etat que sont les agences et les autres opérateurs étatiques, quand ils s'y trouvent, ont quelques réticences à s'inscrire dans une vision transversale des territoires qui ne correspond plus ni à leurs aires d'intervention ni à leurs orientations.

### **a. L'animation**

**Aux termes de la directive nationale d'orientation des préfetures (DNO),<sup>33</sup> le sous-préfet est : « l'animateur de la transversalité de l'Etat sur le territoire ».** Pour ce faire, il développe, avec chaque responsable de service déconcentré ou d'opérateur public, des relations humaines et professionnelles de qualité fondées sur la courtoisie, l'égalité et sur la consolidation du sentiment d'appartenance commune à la maison « Etat ». Il veille à

---

<sup>33</sup> Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, L'Etat en mouvement. Directive nationale d'orientation des préfetures 2010-2015, Paris, 2010,72p.

partager les éléments informatifs qu'il détient avec eux et à encourager la circulation de l'information entre les services au niveau local. Il lui revient, également, d'associer l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat aux manifestations patriotiques ou conviviales qui se déroulent à la sous-préfecture. Il doit constamment garder à l'esprit, qu'en dehors de lui, aucun autre agent de l'Etat dans l'arrondissement n'a sur sa feuille de route cette fonction d'animation.

### b. La coordination

Le moyen de coordination des services déconcentrés le plus utilisé par le sous-préfet est celui de la réunion de travail. La quasi-totalité (95%) des sous-préfets ayant répondu à notre enquête en organisent. Elles se tiennent, de manière privilégiée, à la sous-préfecture. Ces réunions relèvent, schématiquement, de quatre formats :

- celles, généralement hebdomadaire, dites de « sécurité » avec *a minima* les forces de l'ordre et, en fonction de spécificités locales, des représentants du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ou des collectivités territoriales ;
- les réunions mensuelles du service public de l'emploi local avec les parties prenantes (unité territoriale de la DIRECCTE, Pôle Emploi, Mission locale, Cap Emploi, Conseil Régional, Conseil Général, Communes ou EPCI, Chambres consulaires, OPCA ... ) ;
- les réunions interservices initiées par le sous-préfet pour le traitement d'un dossier particulier ;
- et celles qu'on peut qualifier de « régulation » avec un ou plusieurs des autres services de l'État (DDI, DDSEN, DDFIP, UT DRAC, UT DREAL, UT DIRECCTE, DT ARS...) dont l'existence, le format et la périodicité sont très variables et souvent fonction du niveau du poste occupé.

**En dépit du fort volontarisme développé par les sous-préfets dans ce domaine, force est de constater que l'animation et la coordination des services déconcentrés par le sous-préfet demeurent inégales et complexes.** La mise en cohérence des réseaux infra-départementaux de l'Etat reste à construire comme l'a souligné le récent rapport de MM. Rebière et Weiss<sup>34</sup>. La décision du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 d'engager le regroupement, dans certains cas, des services déconcentrés infra-départementaux au sein de « Maisons de l'Etat », distinctes des sous-préfectures, devrait constituer une réponse adaptée pour certains territoires, à condition que le pilotage de ces nouvelles entités relève clairement de la responsabilité du sous-préfet<sup>35</sup>.

Comme on vient de le voir, les attributions du sous-préfet d'arrondissement sont nombreuses et variées. Pour les exercer aux mieux, il doit s'appuyer sur de solides bases sur les plans éthique, physique, psychologique et technique.

---

<sup>34</sup> Rebière (Jean-Marc), Weiss (Jean-Pierre), La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'Etat, rapport au Premier ministre, juin 2013, 132p, p.96.

<sup>35</sup> Cf. Premier ministre, CIMAP du 17 juillet 2013, Décision n°38, p.9.

## II. Les pré-requis nécessaires

L'adhésion à des valeurs fondamentales<sup>36</sup>, un engagement individuel exigeant et des compétences professionnelles de haut niveau sont nécessaires pour l'exercice du métier.

### A. Sur le plan éthique

**Cinq principales règles de conduite individuelle : la loyauté, la neutralité, l'impartialité, l'exemplarité et l'adoption de l'idéal républicain comme principe d'action sont constitutives de ce qu'on pourrait désigner, en empruntant l'expression du doyen Duguít<sup>37</sup>, comme étant « la loi de fonction » du sous-préfet.**

#### a. La loyauté

Du fait de la nature même de leur emploi, qui se traduit par une procédure de nomination et de cessation de fonctions prononcée, sur proposition du ministre de l'Intérieur, par décret du président de la République contresigné par le Premier ministre - ce qui témoigne du degré de confiance accordée à chaque membre du corps par les plus hautes autorités de l'Etat - les sous-préfets ont, plus que les autres agents publics<sup>38</sup>, un devoir de loyauté absolu vis-à-vis du Gouvernement. Ce devoir nécessite, en particulier, qu'ils se conforment strictement à ses instructions et qu'ils expliquent et défendent ses politiques.

#### b. La neutralité

Comme le préfet, le sous-préfet est soumis à un statut dérogatoire au droit commun de la fonction publique (en matière de droit de grève, de droit syndical, de position d'activité...) du fait des responsabilités prééminentes qu'il exerce. Il en découle, pour lui, l'obligation de respecter un devoir de stricte neutralité. Ce qui lui interdit d'exprimer ses opinions politiques, religieuses ou philosophiques, que ce soit dans le cadre de l'exécution de son service ou en dehors et quel que soit le mode d'expression (déclarations verbales, écrits, actes, réseaux sociaux ..). **Son comportement ou ses propos ne doivent jamais laisser transparaître ses propres convictions et doivent toujours s'inscrire dans les registres de la modération et de la mesure.**

#### c. L'impartialité

A l'instar des autres agents publics, le sous-préfet agit dans les mêmes conditions à l'égard de tous, sans aucune discrimination, de quelque nature que ce soit et sans esprit partisan.

Il n'a pas vocation à s'immiscer dans le débat politique local. Son activité publique est d'ailleurs limitée avant toute échéance électorale pendant la période dite de « réserve » .

En matière de relation avec les cultes, il doit veiller à établir des rapports égaux avec toutes les religions présentes dans l'arrondissement.

---

<sup>36</sup> Cf. Ministère de l'Intérieur, *Charte de gestion des hauts fonctionnaires*, Paris, mai 2013, p.16.

<sup>37</sup> Léon Duguít, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, 1903, réédition Dalloz, 2005, p.607.

<sup>38</sup> Cette obligation a une portée beaucoup plus étendue que l'obligation de « loyalisme » à l'égard du Gouvernement, dégagée par la jurisprudence, qui s'impose à l'ensemble des agents publics dans l'exercice de leur activité.



Du fait de la nature de ses fonctions, il est territorialement le représentant du Premier ministre et de chacun des ministres ; le respect du principe d'impartialité par le sous-préfet est observé en permanence par l'ensemble de ses interlocuteurs locaux et le moindre manquement à ce principe peut compromettre définitivement son autorité et sa légitimité.

#### d. L'exemplarité

**L'obligation d'exemplarité signifie que le sous-préfet se doit d'agir de façon à traduire les valeurs de probité, d'intégrité, de dignité, de désintéressement et d'honneur en comportements quotidiens visibles par tous.** Il doit toujours avoir présent à l'esprit qu'il est localement perçu comme un « modèle » et que ses faits et gestes sont constamment observés. Cette exemplarité s'applique aussi bien dans les actes de sa vie professionnelle que dans ceux de sa vie privée. Pour cette dernière, il doit se montrer extrêmement vigilant parce qu'elle se déroule au sein même de son espace professionnel et surtout du fait qu'il bénéficie de moyens particuliers<sup>39</sup> : logement, véhicule de fonction, personnel de service, frais de réception pour l'assumer.

#### e. L'idéal républicain comme vecteur permanent de l'action

Rarement cité comme une condition prioritaire dans les textes officiels ayant trait au recrutement, aux règles de gestion ou à l'évaluation des sous-préfets d'arrondissement et de moins en moins exalté par les principaux intéressés, l'idéal républicain doit constituer le vecteur permanent de l'action du sous-préfet. **Ce principe est le seul qui fonde la vraie plus-value de ce métier et qui peut en garantir la pérennité.** Il signifie que le sous-préfet, qui n'est pas le représentant d'un territoire particulier mais celui de la collectivité nationale dans un de ses espaces géographiques donnés, doit être littéralement « habité » par la propagation de l'idéal républicain<sup>40</sup>. Autrement dit, **son action quotidienne doit être transcendée, dans sa parole comme dans ses actes, par la diffusion de nos valeurs républicaines fondatrices : la liberté, l'égalité, la fraternité et la laïcité.**

En toute occasion, sa démarche doit contribuer à éclairer ou à raffermir notre identité républicaine commune. Il assume et assure par là, auprès de tous ses interlocuteurs, le rôle de **courtier du « désir de vivre ensemble »**<sup>41</sup> cher à Ernest Renan. Et c'est là, sans aucun doute, un des moyens les plus efficaces dont dispose l'Etat aujourd'hui pour lutter contre les processus latents de fragmentation, de radicalisation, de désaffiliation, de communautarisation, de désagrégation et de désunion qui menacent les fondements de notre société et du pacte républicain qui la fait tenir et progresser depuis la Révolution française.

---

<sup>39</sup> Dont les modalités d'utilisation, contrairement aux idées reçues, sont très strictement encadrées. Cf. la circulaire MIOCTI du 17 janvier 2011 relative à l'utilisation des moyens mis à disposition du corps préfectoral en poste territorial.

<sup>40</sup> Cette dimension est parfaitement illustrée, notamment, dans les ouvrages des préfets Paul Bernard, *Le Préfet de la République*, Economica, 1992, et Jean-Emile Vié, *Un préfet au XXème siècle*, l'Harmattan, 2002. Mais également dans l'ouvrage passionnant de Pierre Birnbaum, *Les fous de la République, Histoire politique des juifs d'Etat de Gambetta à Vichy*, Fayard, 1992, 512p.

<sup>41</sup> Cf. Renan (Ernest), « Qu'est-ce qu'une nation ? » [1882], in Id., *Qu'est-ce qu'une nation et autres essais politiques*, textes choisis et présentés par Joël Roman, Paris, Presses Pocket, 1992, p.54 et Guilluy (Christophe), *Fractures françaises*, Paris, François Bourin, 2010, p.2 et suivantes sur la crise du « vivre ensemble ».

Le respect de ces principes éthiques est assuré par de nombreux garde-fous : qualité du recrutement, sensibilisation par la sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF) dès le premier module de formation (CSET I), instructions écrites et précises du gestionnaire sur le sujet, conseils avisés des préfets et des équipes préfectorales, focus systématique lors des évaluations effectuées par les membres du Conseil supérieur de l'administration territoriale (CSATE). Mais il faut convenir qu'il manque, jusqu'à présent, une procédure formalisée qui matérialise l'adhésion individuelle de chacun à un corpus déontologique précis, comme le soulignait un sous-préfet : « *Sur le plan de la déontologie de notre métier, j'ai l'impression que c'est à géométrie variable ... par exemple, le président de la fédération des chasseurs du département m'a proposé de chasser avec lui. J'en ai parlé au préfet qui m'a déconseillé d'accepter. Pourtant mon prédécesseur y allait régulièrement... mais c'était avec un autre préfet !* »<sup>42</sup>.

## B. Sur le plan physique et psychologique

L'exercice du métier de sous-préfet exige des qualités d'endurance et de résistance certaines, tant sur le plan physique que psychologique. Ce qu'un sous-préfet expérimenté dénomme<sup>43</sup> « l'ascèse du dépassement de soi »<sup>44</sup> s'avère hautement nécessaire pour offrir une disponibilité permanente à ses concitoyens et vivre sereinement son itinérance.

### a. La disponibilité

L'activité du sous-préfet s'exerce, temporellement, sur un mode continu. Ce qui signifie, qu'il est susceptible d'être professionnellement occupé, la journée, le soir, le week-end et les jours fériés lorsqu'ils correspondent à des journées de commémorations nationales ou à tout autre évènement nécessitant sa présence.

Cette disponibilité permanente doit être gérée avec une fine intelligence des situations : le sous-préfet doit savoir, en fin de semaine, se ménager du temps pour être auprès de sa famille et/ou s'adonner à ses loisirs et donc refuser une partie des multiples sollicitations des forces vives de l'arrondissement, mais, en même temps, sa capacité à être présent aux diverses manifestations locales témoigne de son impartialité et contribue fortement au rayonnement de l'Etat ... et à sa propre évaluation.

### b. La mobilité géographique

La mobilité spatiale chez le sous-préfet ne se situe ni à l'échelle départementale, ni à l'échelle régionale mais à l'échelle métropolitaine. Elle concerne, globalement, un tiers de l'effectif du corps chaque année (74 sous-préfets d'arrondissement ont été concernés par un mouvement, en 2013, selon le chef du bureau du management du corps préfectoral et des

---

<sup>42</sup> Entretien avec un sous-préfet.

<sup>43</sup> Entretien avec un sous-préfet.

<sup>44</sup> « *Le métier de sous-préfet, voire même de préfet, est maintenant pire que celui de galérien. Les administrés ont perdu les vieilles traditions de respect pour les autorités constituées. Les journaux vous jettent dans la boue et les jurés les acquittent. Voilà les douceurs du métier à quoi il faut encore ajouter les ordres et les contre-ordres ministériels, les mauvaises humeurs des Excellences... J'admire toujours qu'il se présente des gens de bonne volonté pour se jeter au milieu de ce guépier* » in Prosper Mérimée, Correspondance générale, établie et annotée par Maurice Parjurier, Tome 1 (1822-1835), lettre du 22 octobre 1822, p.254, Paris, Le Divan 1942.



administrateurs civils). Temporellement, un peu plus de la moitié des mouvements s'effectue sur la période allant de juin à septembre (57% en 2013), le reste se déroulant en fonction des nécessités du terrain. Les répercussions psychologiques de ce mode de vie, fait de ruptures permanentes, sont indéniables sur celui qui exerce le métier mais également sur les autres membres de sa famille. **Ce qui explique que si elle a longtemps été vécue comme un marqueur identitaire fort du corps, cette mobilité géographique est davantage ressentie aujourd'hui comme un aspect constitutif du métier nécessitant une profonde rénovation.**

### C. Sur le plan technique

Les sous-préfets sont traditionnellement de fins connaisseurs du système administratif. **Ils doivent dorénavant posséder de réelles capacités managériales. En effet, l'aptitude au management devient : « un élément déterminant de l'évaluation des membres du corps préfectoral et de leur progression dans la carrière »<sup>45</sup>.**

#### a. Des connaissances administratives, juridiques et financières

Du fait de leurs voies de recrutement - Ecole nationale d'administration, tour extérieur des sous-préfets et accueils en détachement - les membres du corps sous-préfectoral sont pour l'essentiel des cadres administratifs de haut niveau ayant acquis préalablement à leur accès au corps, la maîtrise des principales techniques administratives et disposant de solides connaissances en matière juridique et financière.

#### b. Des capacités managériales

Le sous-préfet a la responsabilité de manager, pour l'essentiel, l'équipe constituée des agents de la sous-préfecture. Il y consacre en moyenne, selon notre enquête, 11% de son temps d'activité. L'équipe peut varier de trois agents (Castellane, Metz-campagne, Nice-montagne) à 108 (Le Raincy). En dehors de ces deux extrêmes, il faut retenir que les deux tiers des sous-préfectures comptent moins de vingt agents (tableau 1) et qu'au sein de cet ensemble une cinquantaine de sites ont un effectif de moins de dix agents.

Tableau 1 : Répartition des effectifs physiques des sous-préfectures par seuils

Seuils en nombre d'agents	Part des sous-préfectures concernées en %
Moins de dix	22
Moins de vingt	46,5
Moins de trente	14
De trente à quarante neuf	9
Cinquante et plus	8,5
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Source : SIRH Dialogue au 01/11/2013

<sup>45</sup> Charte de gestion, p.6.

Dans son approche managériale le sous-préfet se doit de mettre en œuvre en permanence le savoir-faire et le savoir-être adaptés à chaque situation et ne jamais perdre de vue que, **dans le management d'une équipe, le comportement prime sur l'expertise**. De plus, il doit pratiquer-en particulier dans le contexte actuel où existent de fortes interrogations des agents sur le devenir de la représentation de l'Etat au niveau infra-départemental- une gestion « bienveillante » des effectifs de sa sous-préfecture.

**Au final, le métier de sous-préfet nécessite des savoirs, des savoir-faire et des savoir-être professionnels spécifiques et contraignants. Mais ces caractéristiques particulières sont loin d'être rebutantes. Les sous-préfets interrogés reconnaissent, dans leur grande majorité, qu'en choisissant ce métier ils savent par avance qu'ils s'engagent dans la voie de la « servitude et de la grandeur » si justement décrite par Alfred de Vigny<sup>46</sup> pour la condition militaire.** De même, que selon le gestionnaire du corps, l'attrait pour ce métier demeure important chez les autres fonctionnaires. Ainsi, le nombre de candidats qui postulent chaque année pour l'exercer reste élevé. Toutefois, les évolutions tant institutionnelles que sociétales, en cours, nécessitent d'œuvrer à l'adaptation du métier de sous-préfet pour qu'il puisse conserver cette attractivité.

\*

\*

\*

---

<sup>46</sup> Alfred de Vigny, *Servitude et grandeur militaires*, 1835, Gallimard Collection Folio classique n° 2329, 1992, 352p.

# CHAPITRE II : UN MÉTIER DONT LES MODALITÉS D'EXERCICE SONT VARIABLES ET QUI EST CONFRONTÉ À DES TRANSFORMATIONS MAJEURES DE SON ENVIRONNEMENT

---

Le métier de sous-préfet ne s'exerce pas de la même façon à Barcelonnette, qu'au Havre ou à Saint-Laurent du Maroni. De plus, son exercice est fortement impacté par les réformes institutionnelles et les évolutions sociétales.

## I. Des modalités différenciées

Les modalités d'exercice du métier diffèrent en fonction, notamment, des caractéristiques géographiques, économiques et administratives propres aux différents territoires.

### A. Selon la spécificité des arrondissements

#### a. L'établissement récent d'une typologie

Conformément aux orientations données par le ministre de l'Intérieur, la Direction de la modernisation et de l'action territoriale a lancé, en septembre 2012, une réflexion sur la définition d'une typologie des arrondissements afin de mieux prendre en compte la diversité des besoins des territoires pour pouvoir y apporter les réponses les plus adaptées.

Après un an de travail, en collaboration étroite avec les préfets et en concertation avec les partenaires sociaux, le groupe « sherpa » a rendu en octobre 2013 une proposition de typologie.

Celle-ci classe, schématiquement, les 342 arrondissements actuels dans les sept catégories suivantes :

- **la circonscription « urbaine »** qui comprend une ou plusieurs agglomérations importantes et où au moins 80% de la population vit dans « une grande aire urbaine ». De cette catégorie relèvent 54 arrondissements, soit 15,8% de l'ensemble ;
- **la circonscription « périurbaine »** qui correspond à l'existence sur son territoire de la couronne d'un ou plusieurs pôles urbains. On y retrouve 71 arrondissements soit le cinquième de l'ensemble (20,8%) ;

- **la circonscription « littorale »**<sup>47</sup> qui possède une façade maritime et est fortement soumise à la saisonnalité de l'activité touristique. Cette catégorie regroupe 51 arrondissements (14, 9 % de l'ensemble) ;
- **la circonscription « montagnarde »** qui est affectée par son relief aussi bien pour ce qui concerne ses réseaux de circulation que ses activités économiques ou son urbanisme. Dix-sept arrondissements y appartiennent (5% de l'ensemble) ;
- **la circonscription « rurale peu dense »**<sup>48</sup> qui est marquée par une déprise démographique et la présence d'une activité agricole conséquente. On y comptabilise 39 arrondissements (11,4% de l'ensemble) ;
- **la circonscription « rurale rurbanisée »** : elle regroupe des communes qui connaissent, pour partie, une croissance démographique liée à leur proximité avec des pôles urbains. C'est numériquement la seconde catégorie de la typologie avec 64 arrondissements (18, 7% de l'ensemble) ;
- **et la circonscription « rurale de tradition industrielle »** qui se caractérise par une faible densité de population mais dont l'activité industrielle initiale reste prégnante. Cette dernière catégorie rassemble 46 arrondissements soit 13,5% de l'ensemble des arrondissements.

### **b. La nécessité de traduire cette typologie en compétences professionnelles référencées**

Le premier intérêt de cette typologie est d'ordre opérationnel : elle va permettre de construire un référentiel de compétences types pour le sous-préfet en adéquation avec les caractéristiques dominantes et les besoins du territoire où il va servir.

Par exemple, pour les arrondissements « littoraux »<sup>49</sup> ou « montagnards », la connaissance des dispositions des lois dites Littoral et Montagne semble incontournable. De même que la maîtrise des dispositifs sécuritaires particuliers inhérents aux risques résultant de l'important accroissement saisonnier de la population dans ces arrondissements.

Le second intérêt est d'ordre stratégique : les sous-préfets pourront constituer des réseaux d'expertise par rapport à la dominante de leur territoire. Ainsi, la cinquantaine de sous-préfets œuvrant dans des arrondissements littoraux seront à même d'échanger utilement sur leurs problématiques communes et sur les modalités les plus appropriées pour y répondre. Ces échanges pouvant même aboutir à des capitalisations transférables de certaines pratiques.

---

<sup>47</sup> Les catégories « montagnarde » et « littorale » comprennent également des arrondissements qualifiés de « mixtes » : littoral et urbain (Brest ou Perpignan) ou montagnard et urbain (Grenoble).

<sup>48</sup> Cf. pour une analyse globale de la déprise démographique de ces espaces et des solutions pour y remédier : Rogelet (Thierry), *Les territoires ruraux en déclin démographique*, CHEMI, mai 2012, 80p.

<sup>49</sup> Pour une illustration de la nature du travail effectué par un sous-préfet dans un arrondissement littoral voir : Rouhier (Daniel), *Administrer en Opalie : l'action de l'Etat sur le littoral du Pas-de-Calais*, *Administration*, n° 230, juin/juillet 2011, pp.66-70.

## B. Selon le classement des postes territoriaux

Le classement des postes territoriaux des sous-préfets d'arrondissement distingue les postes de classe fonctionnelle et les postes de classe normale.

### a. Les postes de classe fonctionnelle

Le décret du 29 septembre 2011<sup>50</sup> crée trois « classes fonctionnelles » au sein du grade de sous-préfet hors classe, afférentes à des postes territoriaux comportant l'exercice de responsabilités supérieures. Les sous-préfets qui exercent exclusivement en arrondissement relèvent pour 23 postes territoriaux de la classe fonctionnelle II et pour 40 postes de la classe fonctionnelle III. Les sous-préfectures de classes fonctionnelles assurent encore, pour la plupart, des activités de délivrance des titres (carte grise, permis de conduire, passeport...) et de contrôle de légalité. Elles bénéficient d'un bon niveau d'encadrement supérieur. Les sous-préfets y effectuent un travail plus conséquent d'animation des services infra-départementaux de l'Etat.

Tableau 2 : Répartition du temps de travail en fonction des principaux domaines d'activité et du niveau du poste occupé

Niveau des postes occupés	CFII	CFIII	CIV	CV
Territorialisation des politiques publiques	23	20	22	18
Ingénierie de développement territorial	17	18	19	23
Sécurités (intérieure, civile, routière)	13	17	14	12
Représentation de l'État	12	11	12	12
Contrôle de légalité et conseils aux élus	10	10	12	15
Management de votre équipe	11	12	11	11
Animation des services de l'État dans l'arrondissement	14	12	10	09
<b>TOTAL (%)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Enquête CHEMI 2014

### b. Les autres postes

Les trois-quarts des autres postes territoriaux de sous-préfets d'arrondissement sont des postes de classes IV (75) et V (95). La nature des activités des sous-préfets y est globalement comparable à celle de leurs collègues des classes fonctionnelles, mais ils disposent de beaucoup moins de moyens.

<sup>50</sup> JORF n°0227 du 30 septembre 2011, texte n° 12.

### C. Les postes territoriaux dans les départements ultramarins

Il existe sept postes territoriaux exclusifs<sup>51</sup> de sous-préfets d'arrondissement dans les départements ultramarins : Saint-Laurent du Maroni en Guyane, Pointe-à-Pitre en Guadeloupe, La-Trinité et Saint-Pierre, Le Marin en Martinique, Saint-Paul, Saint-Pierre et Saint-Benoît à la Réunion.

Le positionnement sur ces postes fait l'objet d'une demande spécifique des candidats et d'une double validation de la part de la DMAT et de la DGOM. Loin des images folkloriques habituellement véhiculées, **ces postes requièrent des aptitudes professionnelles et personnelles de haut niveau**<sup>52</sup>. Les sous-préfets ultramarins qui ont répondu à notre enquête sont d'ailleurs demandeurs de formations appropriées à ces postes territoriaux avant leur prise de poste et à une animation spécifique de ce réseau. Selon l'un d'entre eux : « *une fois que notre candidature est retenue, on a une journée programmée de rencontres avec les différents responsables du sujet en administration centrale et après on se débrouille sur place. C'est franchement insuffisant, surtout sur des problématiques comme la sécurité publique ou la politique d'immigration qui sont là-bas fortement contextualisées* »<sup>53</sup>.

**Les conditions d'exercice du métier de sous-préfet d'arrondissement sont, *in fine*, extrêmement variables en fonction de la taille de l'arrondissement, du contexte géographique, de la spécificité des enjeux économiques et/ou sociaux, de la nature des délégations consenties par le préfet, de la personnalité du titulaire...** Elles renvoient à une pluralité de profils de sous-préfets qui s'adaptent aux configurations particulières de chaque territoire et qui continueront à le faire dans le cadre des réformes organisationnelles, institutionnelles et sociétales intervenues ou à venir.

## II. Des transformations majeures

L'environnement professionnel des sous-préfets connaît de profondes mutations du fait des réformes institutionnelles, des nouvelles demandes des citoyens et de l'évolution des aspirations des membres du corps sous-préfectoral.

### A. Le nouveau cadre territorial

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, le sous-préfet d'arrondissement évolue dans une nouvelle organisation étatique qui a considérablement réduit le nombre de services déconcentrés et qui a affirmé le primat de

---

<sup>51</sup> C'est-à-dire hors de ceux des arrondissements chefs-lieux.

<sup>52</sup> Cf. Vizy(Marc), « Le dernier commandant du cercle ? Témoignage : sous-préfet à Saint-Laurent du Maroni », *Revue française d'administration publique*, 2002/1, n°101, p.111-114 et Etchegoyen (Pierre), « Un sous-préfet en forêt vierge », *Administration* n°79, mars 1973, pp.145-148.

<sup>53</sup> Entretien avec un sous-préfet.

l'échelon régional.<sup>54</sup> Il doit surtout trouver sa place, désormais, dans la réforme d'ensemble des institutions décentralisées engagée par le gouvernement. La loi du 27 janvier 2014<sup>55</sup> en constitue le premier volet. Le second volet de cette réforme territoriale vient d'être présenté au conseil des ministres.

### a. L'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité

La progression du mouvement de regroupement des communes, porté par un volontarisme législatif constant<sup>56</sup> et une implication permanente du corps préfectoral, a constitué un des faits marquants de la recomposition des territoires dans les deux dernières décennies.

Ainsi au 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>57</sup>, 2145 groupements à fiscalité propre couvraient 36 614 communes et regroupaient 62,6 millions d'habitants. Ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se répartissaient en 1903 communautés de communes, 15 communautés urbaines, 222 communautés d'agglomération, 4 syndicats d'agglomération nouvelle et une métropole (Nice Côte d'Azur).

Cet état de la couverture intercommunale témoigne de l'effort de rationalisation déjà entrepris, puisqu'il y avait 2611 EPCI à fiscalité propre en 2010. Ce double mouvement d'achèvement de la carte intercommunale et de sa rationalisation se poursuit :

- la loi du 27 janvier dernier a mis fin au statut dérogatoire des départements de la petite couronne en matière de couverture intercommunale. Des schémas départementaux de coopération intercommunale devront y être élaborés avant le 1<sup>er</sup> mars 2015 ;
- le projet de loi<sup>58</sup> « portant nouvelle organisation territoriale de la République » envisage une nouvelle orientation relative à l'accroissement de la taille minimale des EPCI à fiscalité propre **Les intercommunalités devront disposer d'une taille critique – 20 000 habitants au 1er janvier 2017 – organisée autour de bassins de vie. Des solutions spécifiques seront prévues pour les territoires faiblement peuplés et les zones de montagne.** La réforme a pour ambition que la nouvelle architecture territoriale repose sur un couple région / intercommunalités.

---

<sup>54</sup> Cf. Kamel (Wassim), « La nouvelle organisation de l'État en région », *Revue française d'administration publique*, 2010/4-n°136, p. 1011-1022. Voir également la récente circulaire budgétaire du 4 décembre 2013 (NORBUDB1323830C) qui conformément à la décision n° 30 du CIMAP du 17 juillet 2013 désigne le préfet de région comme unique responsable des budgets opérationnels de programme gérés par les services placés sous son autorité.

<sup>55</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

<sup>56</sup> Cf. les lois du 6 février 1992, du 12 juillet 1999, du 13 août 2004, du 16 décembre 2010.

<sup>57</sup> Bulletin d'information statistique de la DGCL, n°98, janvier 2014.

<sup>58</sup> Cf. communication au conseil des ministres du 18 juin 2014 relative au projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

## b. La métropolisation

La loi du 27 janvier 2014, renforce les dispositions de la loi du 16 décembre 2010<sup>59</sup> et place la métropole<sup>60</sup> et le pôle métropolitain au premier rang des instruments de recomposition des territoires.

En premier lieu, la loi distingue plusieurs catégories de métropoles :

- la métropole qui a vocation à constituer une collectivité territoriale à statut unique comme celle de Lyon, qui entrainera la disparition du département concerné (en l'occurrence le Rhône) dans les limites de son territoire ;
- les métropoles de droit commun qui auront le statut d'établissement public de coopération intercommunale. Cette catégorie comprendra les neuf plus importantes agglomérations du pays : Nice, Bordeaux, Lille, Grenoble, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse<sup>61</sup> ;
- et les métropoles qui bénéficieront d'un statut d'établissement public de coopération intercommunale spécifique comme Paris et Marseille.

Ensuite, s'agissant des pôles métropolitains, la nouvelle loi modifie deux éléments par rapport à leur régime juridique antérieur : ils pourront accueillir désormais en leur sein les régions et/ou les départements sur le territoire desquels le siège du pôle se situe; quant au critère démographique pour l'EPCI le plus peuplé du pôle, il passe de 150 000 à 100 000 habitants.

**La montée en puissance du processus de métropolisation, dans la prochaine décennie, interrogera nécessairement les métiers du corps préfectoral en général et celui de sous-préfet d'arrondissement en particulier : quel positionnement par rapport à une gouvernance s'inscrivant dans des systèmes d'échelles multiples ? Comment favoriser un accès équitable des populations aux ressources urbaines ? Comment inciter les élus à œuvrer pour un développement harmonieux des trames vertes et bleues ? Face à ces questionnements, il apparaît utile que le ministère détermine les principes d'intervention du corps préfectoral dans ce domaine.**

## c. Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux

Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), prévu à l'article 79 de la loi, est un établissement public, composé de plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Il est soumis au régime juridique du syndicat mixte fermé. Il élabore un projet de territoire qui « définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social » dans son périmètre et « précise les actions en matière de développement économique d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique ». La loi prévoit que les « Pays » issus de la loi du 4 février 1995, qui sont en

---

<sup>59</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme de collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, p.22146.

<sup>60</sup> Le terme "métropole" désigne les agglomérations concentrant des fonctions de commandement et de contrôle et exerçant par leurs réseaux, une influence en dehors des limites de leur aire urbaine.

<sup>61</sup> Lille et Strasbourg auront comme dénomination « eurométropole ».



forme de syndicats mixtes, ou les syndicats mixtes existants, composés exclusivement d'EPCI à fiscalité propre, puissent se transformer en PETR. En matière de gouvernance, le pôle devrait disposer de trois instances : un conseil syndical, un conseil de développement territorial et une conférence des maires.

## B. Les nouvelles demandes des citoyens

A leur création, les sous-préfets d'arrondissement avaient été volontairement choisis, par le Premier consul, Napoléon Bonaparte, parmi les populations qu'ils devaient administrer afin « d'en comprendre les besoins et d'en traduire les vœux ». Plus de deux siècles plus tard, la connaissance des besoins et des demandes des citoyens, dans tous les domaines, demeure déterminante pour le sous-préfet ; d'abord, pour pouvoir y apporter localement les réponses les plus adaptées et ensuite pour relayer ces éléments à l'administration centrale, échelon de conception des politiques publiques.

Mais cette mission s'exerce aujourd'hui dans un cadre complexe, du fait de l'évolution marquée des demandes de nos concitoyens vis-à-vis de l'Etat et de ses représentants. Comme l'a analysé, en particulier, Marcel Gauchet<sup>62</sup> dans une étude exploratoire pour le ministère de l'Intérieur, ces relations s'inscrivent dorénavant dans un nouveau paradigme qui se traduit par un profond bouleversement du rapport des citoyens à la chose publique et à l'autorité. Ce bouleversement est perceptible à travers trois attitudes significatives :

- le citoyen, désormais, entend être seul juge du bien-fondé de la décision à laquelle il doit obéir ;
- il considère que sa relation avec les services publics, ceux de l'Etat au premier chef, relève d'une logique « fournisseur /client » et exige, de ce fait, que les administrations lui délivrent des prestations de qualité, dans des délais courts et en tout point du territoire<sup>63</sup> ;
- il rend l'Etat responsable de tous ses maux, ignorant superbement les domaines de compétence des uns et des autres, les découpages administratifs et les circuits décisionnels.

**Cette nouvelle donne nécessite du sous-préfet qu'il pratique une démarche constante d'information de la population et de recherche de son consentement. Mais également qu'il s'engage, au nom des services de l'Etat présents sur le territoire, sur la qualité des prestations étatiques offertes aux usagers. Et qu'enfin, il fasse inlassablement preuve de pédagogie pour expliquer à l'artisan comme à l'agriculteur, au chômeur comme au lycéen, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, les agences, les opérateurs, la Banque publique d'investissements, le fonctionnement des institutions européennes, la globalisation...**

---

<sup>62</sup> Gauchet (Marcel), *L'Etat territorial et les attentes des Français : éléments de réflexion à l'horizon 2025*, novembre 2010, 26p.

<sup>63</sup> Il prendra même, de plus en plus, le temps de noter les services publics sur un site d'évaluation. Cf. Viard (Jean), *La France dans le monde qui vient. La grande métamorphose*, l'Aube, 2013, p.64.

Par ailleurs, une partie de nos concitoyens<sup>64</sup> - qu'il faut entendre - juge l'Etat territorial trop dispendieux, peu exemplaire avec l'argent public. Ainsi comme le fait remarquer la présidente de l'Association d'entraide des usagers de l'administration (ADUA) : « *Il paraît évident qu'il est indispensable de réexaminer le réseau des sous-préfectures [...] l'ADUA n'a pas d'appréciation nuancée par zone géographique, mais constate de toute façon que le coût d'une sous-préfecture, avec son sous-préfet, son personnel, ses locaux, ses frais de fonctionnement font qu'en cette période financière difficile, il s'agit là de finances non indispensables qui demandent à être réduites par le développement des traitements par internet* ».

### C. Les évolutions des aspirations des membres du corps

Par essence, l'institution sous-préfectorale est en prise directe avec la vie de la cité et avec « l'air du temps ». Sans remettre en cause le niveau d'engagement personnel et l'investissement professionnel total que nécessite le métier, les sous-préfets aspirent, légitimement, à bénéficier des « marqueurs » de modernité de nos sociétés contemporaines : la transparence des procédures, le management de type appréciatif et la compatibilité entre la vie personnelle et la vie professionnelle.

#### a. La transparence des procédures

La demande exprimée de longue date par les sous-préfets d'avoir une lisibilité de la temporalité et des étapes de leur parcours professionnel vient récemment, avec la publication d'une Charte de gestion des hauts fonctionnaires<sup>65</sup>, de trouver une première réponse qui va incontestablement dans le bon sens.

Désormais, le gestionnaire du corps s'engage, en particulier, à :

- procéder par appel à candidatures pour les postes vacants ou susceptibles de l'être de classes IV et V (75% de l'ensemble des postes territoriaux) ;
- porter à six semaines la période comprise entre la publication du décret de nomination et la prise de poste ;
- accepter, sous certaines conditions, d'affecter un sous-préfet pour un cycle long de 4 à 6 ans sur deux postes consécutifs dans une même aire géographique ;
- faire bénéficier tous les nouveaux sous-préfets du module de première formation avant leur prise de fonction.

**Cette démarche doit être poursuivie et doit intégrer, notamment, des engagements de durée de séjour plus importante sur les postes, d'appui systématique à la scolarisation des enfants et au relogement de la famille lors des mouvements non-anticipés ainsi que d'informations sur les perspectives d'évolution de la carrière. On peut également souligner que certains sous-préfets souhaitent la formalisation d'un temps d'échange semestriel avec le gestionnaire.**

---

<sup>64</sup> Avis convergents d'élus, d'entrepreneurs et d'usagers ; entretiens n° 14, 23, 31, 45 et 49.

<sup>65</sup> Ministère de l'Intérieur, Secrétariat général, Direction de la modernisation et de l'action territoriale, *Charte de gestion des hauts fonctionnaires*, mai 2013, 20p.

## b. Le management de type appréciatif

Les sous-préfets interrogés expriment des attentes fortes sur la prise en compte de leurs aspirations par rapport à leur déroulement de carrière et, en particulier, sur la difficulté à enchaîner des postes successifs de sous-préfets d'arrondissement. Comme l'indique l'un d'entre eux : « *On nous demande d'être mobile géographiquement, c'est dur mais on le fait. Ce qui est difficile à comprendre c'est qu'on nous demande aussi de faire en permanence des mobilités fonctionnelles. Moi j'estime, et je ne suis pas le seul, il n'y a qu'à regarder mes évaluations, que je fais bien mon métier de sous-préfet d'arrondissement et je souhaite changer pour un autre arrondissement, pour accroître mon expertise territoriale, parce que pour moi c'est un métier. Mais là on me dit qu'il faut, pour progresser, aller sur un poste de directeur de cabinet, et apprendre un autre métier... j'ai du mal à comprendre la logique d'autant plus que je ne fais partie d'aucun vivier...* »<sup>66</sup>. Ce témoignage montre le bénéfice qu'il y aurait, pour avoir une gestion différenciée des sous-préfets, à développer pour certains un management de type appréciatif. **Dans ce type d'approche managériale, le principal levier consiste à s'appuyer sur les ressources et les compétences déjà existantes chez les personnes et non pas prioritairement sur celles qu'elles doivent acquérir. De l'avis des experts dans le domaine<sup>67</sup>, à chaque fois qu'une organisation noue des relations fondées sur la confiance avec ses agents, qu'elle adopte une attitude bienveillante vis-à-vis d'eux et qu'elle s'appuie sur les aptitudes reconnues de ses membres, les résultats sont au rendez-vous.**

## c. La compatibilité des choix personnels et professionnels

Les sous-préfets interrogés expriment fortement le souhait de pouvoir concilier davantage leurs choix personnels et professionnels. **Cette demande constitue une des évolutions majeures de la relation des sous-préfets à leur métier.** Comme le souligne un sous-préfet : « *aujourd'hui les équilibres sur le plan individuel comme sur le plan familial ont changé. D'une part, le travail ne constitue plus qu'une partie de l'épanouissement personnel et d'autre part l'exercice d'une activité professionnelle par nos conjoints est devenu la règle... Je me souviens qu'à mon entrée dans le corps mon premier préfet m'avait dit : « vous vous engagez dans un métier qu'on ne fait bien qu'à deux » et j'ai suivi son conseil pendant douze ans et cela m'a coûté deux divorces ! Maintenant, je n'impose plus mon choix professionnel à mon conjoint et j'assume, difficilement, mon célibat géographique*». Ce constat est corroboré, sur un registre complémentaire, par un autre témoignage : « *il faudrait que les solutions visant à préserver l'exercice de notre métier avec l'équilibre personnel de chacun soient plus nombreuses et plus innovantes, je crois que l'association du corps préfectoral avait réfléchi il y a quelques années sur la constitution de viviers géographiques. C'est vraiment une idée qu'il faudrait reprendre car on ne peut plus imposer à ses proches des rotations permanentes et des ruptures perpétuelles et je crois profondément qu'on*

---

<sup>66</sup> Entretien avec un sous-préfet.

<sup>67</sup> Cf. Deffayet Davout (Sylvie), *Les clés de l'autorité*, Eyrolles, 2010, 135p.

effectue de manière optimale ce métier quand on n'est pas coupé de ses ressources affectives »<sup>68</sup>. Beaucoup d'autres témoignages de sous-préfets vont dans ce sens.

Notre société, et c'est une tendance au long cours, fait une place de plus en plus importante à l'individualisation des choix<sup>69</sup>, c'est à dire au primat donné à la valorisation et à l'autonomie des options choisies par chacun, en fonction de ses propres intérêts. Cette évolution du système commun de valeurs impacte nécessairement les sous-préfets. Il ne semblerait, pas vain pour la pérennité et la modernisation du métier, de mieux en tenir compte.

Les évolutions des territoires, les réformes institutionnelles, les demandes des citoyens et les aspirations des sous-préfets **amènent à ne plus concevoir l'exercice du métier de sous-préfet sur le registre d'un format identique dans tous les arrondissements du territoire métropolitain, mais à l'envisager de façon modulaire en fonction des caractéristiques locales**. Même si une réflexion s'est déjà amorcée, au niveau du gestionnaire du corps dans ce sens, il reste encore beaucoup à faire tant « l'organisation locale demeure largement indifférenciée »<sup>70</sup>. Les préconisations qui suivent, visent, en partie, à permettre au sous-préfet dans un contexte de « pluralisation de la gestion territoriale »<sup>71</sup> qui ne fera que s'accroître durant ce siècle, d'exercer son métier de la manière la plus adaptée aux caractéristiques et aux singularités de son aire d'intervention et aux besoins de la population.

\*

\*

\*

---

<sup>68</sup> Entretiens avec des sous-préfets.

<sup>69</sup> Cf. Bréchon(Pierre), « L'individualisation des sociétés européennes », *Futuribles*, n°395, juillet-août 2013, pp.119-132.

<sup>70</sup> Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2013, p.60.

<sup>71</sup> Cf. Epstein(Renaud), " L'État local, de la résistance à la résidualisation.Les services extérieurs à l'épreuve des réformes administratives", dans Eymeri-Douzans (Jean-Michel), Bouckaert (Geert), (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p.588.

# CHAPITRE III : QUINZE RECOMMANDATIONS POUR MIEUX ANCRER LE SOUS-PRÉFET D'ARRONDISSEMENT DANS LE XXI<sup>E</sup> SIÈCLE

---

L'institution sous-préfectorale a montré, depuis plus de deux siècles, sa résilience organisationnelle et sa labilité fonctionnelle. Elle est en capacité de continuer à répondre aux nouveaux besoins du siècle à condition d'effectuer son *aggiornamento* dans trois directions : la modification du positionnement actuel du sous-préfet au sein du corps préfectoral, le renforcement de sa professionnalisation et l'accroissement de sa dimension interministérielle.

## I. Repositionner le sous-préfet d'arrondissement au sein du corps préfectoral

Le repositionnement du sous-préfet passe par différents aspects : sa possible dévolution à un cadre territorial plus vaste que celui de l'arrondissement, la valorisation indiciaire de son poste, son articulation obligatoire avec le préfet de région, la reconnaissance du caractère non cumulatif de ce métier et l'institution d'une fonction de coordination de l'action de ses pairs pour une thématique particulière.

### A. Développer le découplage entre le sous-préfet et l'administration exclusive d'une circonscription administrative

Les évolutions territoriales actuelles (poursuite de la rationalisation de l'intercommunalité, affirmation de la métropolisation, émergence de l'interterritorialité) et celles qui sont annoncées<sup>72</sup> (14 régions métropolitaines devraient se substituer, à compter du 1er janvier 2016, aux 22 régions existantes, par l'addition de régions actuelles sans modification des départements qui les composent et les conseils départementaux verront jusqu'en 2020, leur action recentrée sur leurs compétences essentielles) conduisent, et conduiront encore plus, demain, à repenser l'assise territoriale du sous-préfet au travers d'une inévitable refonte de la carte des arrondissements. Mais, en attendant cette réforme structurelle<sup>73</sup>, **il faut, à**

---

<sup>72</sup> Les orientations de la réforme ont été fixées par le Président de la République lors de sa conférence de presse du 14 janvier 2014 et précisées par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale le 8 avril 2014. Lors du conseil des ministres du 18 juin dernier, le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale ont présenté un projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, ainsi qu'un projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>73</sup> Le ministre de l'intérieur a confié le 4 septembre 2013 aux préfets des régions Alsace et Lorraine une mission portant sur l'élaboration d'une méthodologie de rénovation de la carte des sous-préfectures à partir de trois de leurs départements : la Moselle, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin. Les résultats de cette mission devraient être connus en janvier 2015.

chaque fois que cela est possible et que cela représente une cohérence stratégique pour les territoires concernés, sortir de la relation exclusive entre un sous-préfet et un arrondissement et développer davantage l'équation « aire d'action du sous-préfet = territoires cohérents, tenant compte des mobilités de population entre bassins de vie et bassins économiques ». Ce découplage devrait être clairement explicité dans la prochaine DNO. Concrètement, aujourd'hui, trois sous-préfets sont, au travers de chacun de leur décret de nomination, en charge de deux arrondissements. En métropole cela concerne les arrondissements de Bellac et Rochechouart dans la Haute-Vienne et ceux d'Haguenau et Wissembourg dans le Bas-Rhin et, en outre-mer, ceux de Saint-Pierre et La Trinité en Martinique. D'autres sous-préfets exercent, par arrêté préfectoral, un intérim de longue durée d'un second arrondissement, comme par exemple, Thann et Guebwiller dans le Haut-Rhin, Marmande et Nérac dans le Lot- et- Garonne ou Châteaubriant et Ancenis en Loire-Atlantique .

### **B. Valoriser la carrière du sous-préfet par la création d'au moins un poste en classe fonctionnelle I**

Actuellement, il n'existe que cinq postes de sous-préfets classés dans la classe fonctionnelle la plus élevée, c'est-à-dire la classe fonctionnelle I (CFI). Les quatre postes des secrétaires généraux des préfetures de région du Nord, des Bouches-du-Rhône, du Rhône et de la Loire-Atlantique et un poste de sous-préfet « coordonnateur pour la sécurité auprès des préfets de Haute-Corse et de Corse-du-Sud »<sup>74</sup>. Sur les trois classes créées par la réforme du 30 septembre 2011, la progression de carrière des sous-préfets d'arrondissement ne leur permet d'atteindre que la classe fonctionnelle II. Pourtant, pour répondre à la demande légitime des sous-préfets qui exercent des responsabilités de niveau supérieur dans des arrondissements à l'importance démographique et aux enjeux stratégiques particulièrement élevés, **il faudrait faire passer au moins un des 23 postes de sous-préfet d'arrondissement actuellement cotés en classe fonctionnelle II à la classe fonctionnelle I.**

### **C. Rendre systématique l'attribution d'une mission régionale**

La nécessité d'arrimer le sous-préfet à l'échelon régional de l'Etat territorial, par l'attribution d'une mission régionale, n'est pas nouvelle. Elle fait l'objet depuis près de deux décennies, des recommandations de nombre de rapports<sup>75</sup>, de missions d'inspection, d'analyses de la doctrine<sup>76</sup>. Elle a été esquissée avec le décret du 29 avril 2004, puis clairement affirmée dans celui du 16 février 2010 comme faisant partie du cadre réglementaire de l'exercice de l'activité des sous-préfets.

---

<sup>74</sup> JORF n°0296 du 21 décembre 2013 page 20.

<sup>75</sup> Elle figurait déjà dans la proposition n°64 du rapport de M. Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale* en 2000. On la retrouve également dans les rapports réalisés en 2003 et en 2010, par l'ACPHFMI, *Sous-préfets, sous-préfectures, arrondissements : sept propositions pour un Etat territorial proche, réorganisé, efficace* (proposition n°7) et « *Le positionnement du sous-préfet d'arrondissement dans la nouvelle configuration de l'Etat territorial* » (proposition n°4).

<sup>76</sup> Bricault (Jean-Michel), *Le sous-préfet d'arrondissement : élément de modernisation de l'Etat en France*, L'Harmattan, Paris, 2004



Toutefois, force est de constater que cette possibilité, qui n'est pas plébiscitée par les sous-préfets d'arrondissement, est aujourd'hui peu usitée : elle concerne moins de 10% des sous-préfets ayant répondu à notre enquête. Les missions régionales exercées sont de nature extrêmement variable : développement de l'économie sociale et solidaire, sensibilisation à l'intelligence économique, promotion des énergies renouvelables, suivi de programmes environnementaux... Pourtant, la nécessité d'un Etat déconcentré stratégique « formant corps » autour du préfet de région<sup>77</sup> nous amène à proposer l'inscription dans la prochaine Directive Nationale d'Orientation des préfetures d'une **attribution systématique à chaque sous-préfet d'arrondissement d'au moins une mission régionale permanente.**

Bien évidemment, les thématiques seront construites, dans chaque région, entre le préfet de région et ceux des départements et s'inscriront dans **un cadre procédural précis : lettre de mission indiquant au sous-préfet les objectifs qui lui sont assignés, la durée de sa mission, les services auxquels il peut faire appel, les moyens mis à sa disposition ainsi que les modalités d'évaluation de sa mission et présentation annuelle de l'état d'avancement et des résultats de la mission au comité de l'administration régionale (CAR).** Cette restitution annuelle permettant que : « *le Préfet de région, et à son côté le SGAR, aient des occasions d'apercevoir leur région à travers les sous-préfets* ». <sup>78</sup>

#### **D. Mettre fin au dédoublement fonctionnel systématique du secrétaire général de préfecture**

Lors de la création des sous-préfets, le législateur n'avait pas souhaité qu'il y ait un sous-préfet dans l'arrondissement chef-lieu du département arguant que « *le sous-préfet y serait moins considéré qu'ailleurs et que ce qu'un sous-préfet peut faire le préfet le peut encore mieux* »<sup>79</sup>. En 1853, on a autorisé le secrétaire général de la préfecture à administrer l'arrondissement chef-lieu. Cette responsabilité lui a ensuite été retirée. Puis à nouveau confiée. La configuration actuelle du secrétaire général de la préfecture cumulant la charge de sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu du département est stabilisée depuis quelques décennies. Mais la pertinence de conserver un tel cumul est loin d'être probante.

Le constat d'un secrétaire général est, à cet égard, particulièrement éclairant : « *Je me permettrai de faire une remarque de fond concernant les arrondissements chefs-lieux, remarque qui a déjà dû être faite par ailleurs et à de nombreuses reprises. A de rares exceptions près, les arrondissements chefs-lieux sont rarement suivis par un sous-préfet à temps plein. Le secrétaire général de la préfecture du département exerce ces fonctions de sous-préfet d'arrondissement à temps très partiel. C'est encore plus le cas lorsqu'il exerce ses fonctions dans un département chef-lieu de région car il doit, plus que dans un autre*

---

<sup>77</sup> Dont les pouvoirs ont encore été renforcés en matière financière puisqu'il est désormais, suite à la décision n°8 du CIMAP du 17 juillet 2013 l'unique responsable des budgets opérationnels de programmes (BOP) au niveau régional.

<sup>78</sup> Cf. Charbonnaud (Jean), « Aménagement du territoire et services de l'Etat », Administration n°164, juillet-septembre 1994, p.111.

<sup>79</sup> Cf. Intervention du conseiller d'Etat Roederer devant le Corps législatif, séance du 18 pluviôse an VIII, A.P. 2° série, I, p.170.

département, suppléer le préfet de région dans sa fonction de préfet de département. Bref, il en résulte- je pense - une inégalité de traitement entre les collectivités locales en fonction de l'arrondissement duquel elles relèvent. C'est d'autant plus inéquitable que ces arrondissements chefs-lieux concentrent la majorité de la population du département ».

Le métier de secrétaire général de préfecture, on le sait, est un métier passionnant, dense mais réellement très prenant qu'on exerce en réalité plus qu'à plein temps<sup>80</sup>. La disponibilité dont on dispose pour l'arrondissement chef-lieu du département est au mieux de l'ordre du symbolique. On pourrait envisager d'avoir, dans l'avenir, une politique beaucoup plus volontariste sur le sujet afin de faire coïncider l'arrondissement chef-lieu avec les limites de la communauté d'agglomération de la ville chef-lieu ou uniquement de la ville chef-lieu<sup>81</sup>. **En tout état de cause, il faut mettre fin au caractère systématique de ce dédoublement fonctionnel.**

### E. Instituer un statut juridique de sous-préfet coordonnateur

Les effets « frontières » qui résultent des limites des trois circonscriptions administratives de l'Etat (région, département et arrondissement) peuvent créer des difficultés aux citoyens<sup>82</sup> et réduire l'efficacité de l'action du sous-préfet dans certains domaines qui relèvent de plus en plus d'un mode interterritorial de gestion (impacts des restructurations économiques, énergies renouvelables..).

Par exemple, aujourd'hui, trois sous-préfets (ceux des arrondissements de Gex, de Saint-Julien-en-Genevois et de Thonon-les-Bains), appartenant à deux départements différents mais à une même région, peuvent traiter, chacun à son niveau, de sujets transfrontaliers avec les autorités helvétiques. De même, les pôles métropolitains qui se constituent couvrent plusieurs arrondissements. Celui de la Côte d'Opale<sup>83</sup>, installé en novembre 2013 s'étend

---

<sup>80</sup> Kamel (Wassim), " Bref éclairage sur un membre méconnu du corps préfectoral : le secrétaire général de préfecture", *Administration, Revue de l'Administration territoriale de l'État*, n°236, p.137-140, décembre 2012-janvier 2013.

<sup>81</sup> Comme c'est le cas, notamment, dans les Alpes-Maritimes ou depuis 1997, la compétence du Sous-préfet de Nice-Montagne s'exerce sur le territoire de l'arrondissement chef-lieu, à l'exception de la ville de Nice et de l'action de la Métropole Nice Côte d'Azur qui relèvent du secrétaire général de la préfecture.

<sup>82</sup> C'est dans ce sens, qu'il y a plus de vingt ans (arrêté inter-préfectoral du 17 janvier 1991), le sous-préfet de Redon a été chargé d'harmoniser les pratiques administratives de l'Etat sur le périmètre interdépartemental (Ille-et-Vilaine, Morbihan, Loire-Atlantique) et interrégional (Bretagne, Pays de la Loire) du Pays de Redon. Ainsi, lorsqu'un dossier ou un problème dépasse les limites de sa circonscription administrative et qu'un intérêt à le voir traiter en commun est constaté soit par des élus, soit par des associations, soit par des partenaires sociaux, soit par l'Etat, il peut être demandé au sous-préfet de Redon de saisir et/ou de réunir les différents acteurs concernés pour qu'une solution soit recherchée à l'échelle territoriale pertinente. Les principales thématiques que traite le sous-préfet sont relatives à l'économie, à l'emploi, à la santé, à l'environnement et à l'éducation.

<sup>83</sup> Il fédère outre les 15 intercommunalités du littoral, les départements du Nord et du Pas-de-Calais et la Région Nord-Pas-de-Calais.



sur cinq arrondissements (Dunkerque, Boulogne-sur-Mer, Calais, Saint-Omer et Montreuil-sur-Mer). Aura-t-il à traiter avec les cinq sous-préfets territorialement compétents?

Il nous semble utile, pour permettre au sous-préfet d'assumer un rôle plénier et valorisant de représentation et pour qu'il puisse aussi accompagner les changements d'échelle des territoires, **d'instituer un statut juridique particulier de sous-préfet coordonateur**<sup>84</sup>. **Le sous-préfet coordonateur, à l'instar du préfet coordonateur, aurait en charge d'assurer la cohérence et la coordination des actions menées par l'Etat sur les différents territoires concernés par une thématique donnée.**

## II. Renforcer sa professionnalisation

Le sous-préfet est confronté à une double concurrence : d'une part, au niveau interne, où d'autres hauts fonctionnaires de l'Etat, depuis la création en 2009 des directions départementales interministérielles, viennent se positionner sur un champ - celui de l'interministérialité - dont il avait l'exclusivité locale ; et d'autre part, au niveau externe, où les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale disposent de collaborateurs de plus en plus nombreux et surtout aux compétences élevées. Pour pouvoir y faire face, il devra travailler formellement en « mode réseau », mieux se former et situer son action dans un cadre déontologique affirmé.

### A. Inscrire son action dans une multiplicité de réseaux

Plus que par le passé, le sous-préfet devra intégrer dans sa démarche le recours aux réseaux pour trouver les éléments d'expertise et d'appui nécessaires à l'efficacité de son action. Ce recours doit être multiple. **Le sous-préfet doit d'abord être intégré aux réseaux institutionnels, économiques et sociaux de son aire d'intervention** ; ensuite, à un **réseau « métier » comprenant des pairs exerçant sur des territoires aux mêmes caractéristiques typologiques**, à partir de la classification élaborée par la sous-direction de l'action territoriale (SDAT) et en utilisant la plate-forme collaborative « Spirale »<sup>85</sup>. Il pourrait également, à l'instar de la pratique développée par l'Inspection générale de l'administration<sup>86</sup>, **constituer avec ses pairs des « pôles référents »** pour assurer une veille par rapport aux grandes politiques publiques. Ces pôles pourraient être animés par le secrétaire général aux affaires régionales et son équipe (SGAR).

---

<sup>84</sup> Cette fonction de coordination existe déjà pour les préfets de région ou de département.

<sup>85</sup> "Spirale" est une plate-forme collaborative qui vise à constituer un référentiel d'outils et de pratiques partagées au sein du réseau des sous-préfets d'arrondissement. Lancée, à titre expérimental, par la DMAT(SDAT) en juin 2013 elle devrait être généralisée au cours de l'année 2014.

<sup>86</sup> L'Inspection générale de l'administration a constitué des "groupes référents thématiques" dans plusieurs domaines: sécurité publique, sécurité civile, réforme de l'Etat, collectivités territoriales, titres, Europe...

## **B. Concevoir un parcours de formation individualisé dès l'entrée dans le corps**

L'itinéraire de formation actuel d'une personne qui intègre le corps des sous-préfets débute par une étape dénommée « Cycle supérieur des études territoriales de niveau I » obligatoire pour tous les entrants. Le CSET I comprend plusieurs séquences : la première dite « prise de poste » qui intervient désormais avant l'entrée en fonction, puis trois autres séquences relatives à l'ordre public, au management, à la communication qui doivent être suivies rapidement par le sous-préfet. Ensuite le sous-préfet se forme à la carte en fonction des stages mis en place par la sous-direction à la recherche et à la formation. Même si ce parcours est actuellement jugé satisfaisant par ses principaux bénéficiaires, il n'en semble pas moins nécessaire pour préparer les « défis de l'excellence » auxquels seront confrontés demain tous les administrateurs des territoires, de **mettre en place, pour chaque sous-préfet, un véritable parcours individualisé de formation**. Dès l'entrée dans le corps, il faudrait réaliser un entretien de positionnement et en traduire les résultats en termes d'objectifs, de durée, de calendrier, de stratégie d'apprentissage, de modalités d'évaluation. Evidemment, ce parcours privilégierait la transmission par les « pairs » et s'appuierait, pour une grande partie, sur de l'e-formation.

## **C. Former les sous-préfets d'arrondissement aux nouveaux défis sécuritaires**

**Trois domaines prioritaires sont à privilégier : l'intelligence économique, les cybermenaces et la prévention des mouvements radicaux.**

La crise et la mondialisation ont rendu encore plus nécessaire la politique publique d'anticipation des risques, de prévention des menaces et de protection du tissu économique national, et plus encore, son déploiement au niveau local, au plus près des entreprises<sup>87</sup>. Il en découle le besoin d'accélérer la montée en compétences des sous-préfets sur le sujet via des formations idoines. Il faut également veiller à rendre effective la désignation, dans chaque département, d'un sous-préfet d'arrondissement en charge de la politique publique d'intelligence économique, car, en dépit de l'orientation de la « feuille de route » du 18 novembre 2013, ceux-ci forment actuellement à peine un quart de l'ensemble des correspondants départementaux.

La croissance des menaces cybernétiques qui visent notre pays, aussi bien sur le registre de l'espionnage, que du sabotage ou de la déstabilisation, rend également impératif de développer une politique proactive de sensibilisation aux cybermenaces au plus proche des acteurs territoriaux.

La prévention et la lutte contre les mouvements radicaux vont constituer de plus en plus des orientations prioritaires de la politique de sécurité intérieure. Le récent plan de lutte, qui ne concerne qu'un des nombreux volets du phénomène de radicalisation, en est un exemple manifeste. **Du fait de sa capacité à détecter les signaux faibles, le sous-préfet doit avoir**

---

<sup>87</sup> Cf. le rapport du préfet Olivier Laurens-Bernard, La politique publique d'intelligence économique territoriale, Secrétariat général, SHFD, avril 2013 et la circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et de la déléguée interministérielle à l'intelligence économique du 18 novembre 2013 relative à la « feuille de route pour l'action du ministère en matière d'intelligence économique ».

**une connaissance approfondie sur la situation, la structuration et les modes d'action des mouvements radicaux et être activement intégré dans la phase anticipation du dispositif de prévention et de lutte contre ces mouvements.**

#### **D. Expérimenter pour les nouveaux sous-préfets le stage préalable**

Une période courte d'immersion auprès d'un sous-préfet volontaire et expérimenté pour les primo-nominations dans le corps serait, selon les éléments qui ressortent des échanges avec ceux qui l'intègrent, fort utile. **Préalable à la prise de poste, cette période permettrait au futur sous-préfet d'apprendre *in vivo* les premières bases du métier.**

#### **E. Désigner les sous-préfets comme chef de file pour le contrôle de légalité des domaines prioritaires**

Sur ce champ du contrôle de légalité, régalien par excellence, le sous-préfet doit préserver, quelles que soient les exigences des évolutions organisationnelles, une capacité d'expertise. La circulaire du 25 janvier 2012 a établi trois axes de contrôle sur lesquelles doivent reposer les stratégies départementales : les priorités nationales (commande publique, fonction publique territoriale, environnement et urbanisme...), les priorités locales (intercommunalité, actes relatifs aux interventions économiques, fonctionnement des institutions locales...) et les actes non prioritaires. **Chaque sous-préfet d'arrondissement devrait être désigné, par le préfet, comme chef de file départemental du suivi d'au moins un de ces axes**<sup>88</sup>.

Ce suivi se faisant, exclusivement, en lien avec les agents du service en charge du contrôle de légalité de la préfecture et non par la création d'une nouvelle mission « contrôle de légalité » en sous-préfecture.

#### **F. Etablir un code de déontologie**

La défiance de nos concitoyens vis-à-vis des agents publics de manière générale, mais de façon plus marquée pour les hauts fonctionnaires de l'Etat, s'est fortement accrue ces dernières années. Dans notre société désorientée, qui souffre, tout ce qui peut être ressenti comme relevant de privilèges exorbitants, d'un train de vie particulier ou d'abus de position provoque suspicion et rejet.

L'une des voies pour préserver le lien de confiance qui existe entre les sous-préfets et la population réside dans la mise en œuvre par ce corps d'une déontologie irréprochable et vérifiable. Les réflexions de l'association du corps préfectoral soulignent qu'une plus grande exigence relative aux « comportements éthiques peut contribuer à « re-légitimer » l'Etat »<sup>89</sup>. La récente charte de gestion met aussi l'accent sur l'importance de cette dimension.

---

<sup>88</sup> Cf. Ministère de l'intérieur, *Synthèse nationale relative aux stratégies de contrôle de légalité des préfectures 2013*, Direction Générale des collectivités territoriales, février 2014, 13p.

<sup>89</sup> Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *La dimension éthique de la réforme de l'Etat*, juin 2012, 13p.

**Mais il faut aller plus loin et, dans l'intérêt des membres du corps, qui est avant tout un corps de détachement, traduire les règles éthiques fondatrices du métier dans une série de dispositions à caractère professionnel inscrites dans un code de déontologie ayant un caractère normatif.**

Ce code d'une vingtaine d'articles pourrait être rédigé par une équipe-projet comprenant des représentants des entités suivantes: direction de la modernisation et de l'action territoriale, association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (ACPHFMI), sous-préfets, inspection générale de l'administration et conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat. De manière opérationnelle, à chaque prise de poste, le sous-préfet, en même temps que la signature de son procès-verbal d'installation, attesterait de sa prise de connaissance du contenu du code. **En complément de cette démarche, il pourrait aussi être utile de réfléchir à la mise en place d'une fonction de « déontologue » recouvrant le champ plus large de l'ensemble des métiers du corps préfectoral.**

### **III. Accroître sa dimension interministérielle**

L'action publique, quand elle vise l'efficacité optimale, se construit de plus en plus sur un mode transverse. Le développement durable, par exemple, n'est pas décliné par une politique gouvernementale particulière, mais se retrouve dans plusieurs d'entre elles. Le savoir-faire interministériel traditionnel du corps préfectoral<sup>90</sup>, c'est-à-dire, sa capacité en tant que « généraliste de la chose publique » à sortir des logiques de pensée en « silo » et à harmoniser le dire de l'Etat pour répondre au mieux aux besoins des bénéficiaires des programmes gouvernementaux au niveau local, peut représenter un atout maître pour l'Etat dans sa volonté actuelle de rénovation de l'action publique par les territoires. La valorisation de cette ressource étatique n'en est, par conséquent, que plus indispensable et passe par l'établissement de liens formalisés entre le réseau des sous-préfets et certaines structures administratives qui dépendent du Premier ministre. Elle passe également par une utilisation plus fonctionnelle de ce réseau dans la phase de construction des politiques publiques par les différents départements ministériels. Enfin, elle nécessiterait d'être clairement affirmée dans une feuille de route, valant doctrine d'emploi.

#### **A. En faire un « point de contact territorial » du Commissariat général à l'égalité des territoires**

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a été créé, auprès du Premier ministre, par le décret du 31 mars 2014<sup>91</sup> par regroupement de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG CIV). Il est chargé de concevoir et de mettre

---

<sup>90</sup> « [...] qu'une part notable du temps du corps préfectoral consiste à résoudre des problèmes qui tiennent à la sociologie administrative et aux résistances à l'interministérialité au sein des services. » in Allimanç Philippe, Pelisson Eric, Roubieu Philippe, Vaçin Thierry. Les enjeux de l'interministérialité locale. In: *Politiques et management public*, vol. 22 n° 4, 2004. p.9.

<sup>91</sup> JORF n°2014-394 du 31 mars 2014.

en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires, et d'en assurer le suivi et la coordination interministérielle. Pour le relier de manière stratégique aux territoires, il faudrait l'appuyer sur le réseau des sous-préfets d'arrondissement. Cet appui se ferait sur le modèle communautaire des Points de contact nationaux. Les sous-préfets, « Points de contact territoriaux », auraient notamment pour missions d'informer les acteurs locaux sur les dispositifs déployés par le GGET et de faire remonter les projets et les réalisations du terrain.

Pour mémoire, un réseau informel entre la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires et les sous-préfets d'arrondissement<sup>92</sup> a fonctionné de 2007 à 2010. Initié par le pôle « accompagnement des mutations économiques », il permettait à la vingtaine de sous-préfets membres d'être dans une relation itérative féconde avec la DIACT pour l'ensemble des questions relatives au champ des mutations économiques (mutualisation des fonds, régime des aides publiques aux entreprises, capital-risque...).

## **B. Désigner le sous-préfet comme relais territorial du Service d'information du Gouvernement (SIG)**

Le Service d'information du Gouvernement remplit une triple mission : analyser l'évolution de l'opinion publique, informer le public de l'action gouvernementale et coordonner la communication interministérielle. Sur ce dernier registre, il intervient, notamment en matière de communication territoriale, pour apporter un relais local aux campagnes de communication nationales, accompagner les actions de communication spécifiques au niveau régional et appuyer le réseau des chargés de communication des préfectures. En dépit de la multiplicité des canaux de communication mis en œuvre par le SIG, il reste de réelles marges de progrès pour faire comprendre à nos concitoyens les politiques gouvernementales<sup>93</sup>. **L'un des axes d'amélioration possible consisterait à utiliser les 233 sous-préfets d'arrondissement comme relais territoriaux du SIG<sup>94</sup>**. Ce dernier ne dispose aujourd'hui, à titre formel, que des retours territoriaux du réseau des chargé(e)s de communication des préfectures. L'intérêt du SIG de désigner le sous-préfet comme relais territorial est double : d'une part, le sous-préfet est en contact permanent avec toutes les composantes de la société, sur tous les territoires, il en capte en permanence les signaux forts comme faibles<sup>95</sup>. Il peut ainsi efficacement exercer, à son niveau, une communication

---

<sup>92</sup> Une approche de même nature avait aussi été mise en œuvre entre la DATAR et les sous-préfets développeurs à la fin des années quatre-vingts, cf. circulaire du 16 novembre 1988 relative au rôle des sous-préfets pour le développement industriel local, NOR/INT/K/88/00397/C.

<sup>93</sup> A la question « Avez-vous le sentiment que le Gouvernement fait l'effort d'expliquer aux Français les mesures nouvelles qui les concernent ? », 59% des personnes interrogées répondent « non » et 39% « oui », Baromètre de la communication gouvernementale, avril 2013.

<sup>94</sup> L'action 2 du plan d'action du SIG relative à la nouvelle communication du gouvernement s'intitule : « Mobiliser les agents de la fonction publique pour qu'ils relayent les campagnes de communication prioritaires ». Cf. Premier ministre, Modernisation de l'action publique. Evolution de la communication gouvernementale. Plan d'action, février 2013, p.3.

<sup>95</sup> Dans son fondement cette proposition n'est pas éloignée de celle préconisée il y a plus de quinze ans dans le rapport Houssin de donner la possibilité aux sous-préfets de faire remonter au sommet de l'Etat, leurs constatations de terrain et leurs propositions de réformes, selon une procédure adaptée. Cf. Houssin (Pierre-Rémy), La simplification de l'Etat dans ses relations avec le public et avec les collectivités locales. Rapport présenté au Premier ministre, La documentation Française, Paris, 1997.

« d'influence ». D'autre part, la communication se construit aujourd'hui de plus en plus dans une dynamique de type « bottom/up » et, là encore, le sous-préfet du fait qu'il soit le haut-fonctionnaire qui bénéficie de l'ancrage de proximité le plus important peut utilement alimenter, en amont, les argumentaires des campagnes gouvernementales d'information en relayant, au fil de l'eau, les réactions et les attentes de nos concitoyens.

**Le sous-préfet d'arrondissement devra, pour cette nouvelle mission, bénéficier des formations nécessaires pour maîtriser les outils (facebook, twitter, dailymotion...) lui permettant d'évoluer dans l'univers web 2.0<sup>96</sup>.**

### **C. Tester une fonction « banc d'essai » pour chaque projet de nouvelle politique ministérielle auprès d'un panel de sous-préfets**

Trop souvent, les projets de nouvelles politiques gouvernementales restent dans le cadre d'une élaboration strictement ministérielle, puis d'une interministérialité de niveau central avant que le dispositif soit adopté et que l'on demande au corps préfectoral de promouvoir son application. **Il faudrait envisager, dès le stade de la conception, d'associer des sous-préfets pour expertiser la soutenabilité territoriale du projet<sup>97</sup>.** Cette démarche aurait été, pour prendre un exemple récent, parfaitement appropriée pour la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires<sup>98</sup>. L'adoption de cette recommandation aurait le mérite de reconnaître aux sous-préfets un domaine d'expertise spécifique en matière territoriale.

### **E. Elaborer un texte interministériel actualisant la doctrine d'emploi des sous-préfets d'arrondissement**

Au travers des différents entretiens, nécessités par ce travail, avec les responsables de la conception des politiques publiques, la place susceptible d'être occupée par le sous-préfet dans les différents dispositifs d'avenir n'est pas clairement apparue. Le sous-préfet semble, pour nombre d'interlocuteurs, être figé dans une vision faite de sympathie distanciée : on ne souhaite pas sa suppression, mais on ne voit pas quelles missions particulières ou nouvelles on pourrait lui confier. Pour rompre avec cet état, **il serait utile d'élaborer, dans un cadre interministériel, une feuille de route déclinant la doctrine d'emploi des sous-préfets.**

L'inscription de ces propositions dans la prochaine Directive nationale d'orientation des préfetures garantirait au métier de sous-préfet de continuer à répondre de façon optimale

---

<sup>96</sup> Cf. Freysselinard (Eric), "Les réseaux sociaux: pour une meilleure et une nouvelle communication de l'Etat", Administration, n°236, déc. 2012-janvier2013, pp.70-73.

<sup>97</sup> Même si la « tournée » annuelle des communes de l'arrondissement n'est plus obligatoire depuis longtemps et qu'il semble à certains membres du corps que cette pratique relève d'un autre siècle il n'en demeure pas moins que « cette tournée communale » constitue un vrai gisement informatif pour ceux qui la pratiquent. La possibilité de rencontrer les femmes et les hommes qui constituent, dans leur diversité, un conseil municipal, d'échanger avec eux sur tous les sujets, mêmes les plus sensibles, vaut les meilleurs sondages d'opinions. Cf. pour une perspective historique sur le sujet : Tanguy (Gildas), Administrer « autrement » le département « Les préfets en tournée »(1880-1940).Entre folklore républicain, rituel bureaucratique et pratiques informelles...p35-50, in La politique sans en avoir l'air, sous la direction de Le Gall (Laurent) et alii, Presses universitaires de Rennes,2012.

<sup>98</sup> Cf. La déclaration de l'ancien ministre de l'Éducation nationale, Vincent Peillon, dans le Monde du 26 avril 2014 : « la réforme a manqué d'interministérialité ».

aux besoins de notre société. Même si la plupart d'entre elles ont été émises depuis fort longtemps et qu'elles connaissent, pour certaines des applications concrètes, ici ou là, **c'est leur formalisation et leur généralisation qui permettraient le repositionnement, la professionnalisation et l'interministérialité indispensables au sous-préfet du XXI<sup>e</sup> siècle.**

\*

\*

\*



# Conclusion

---

A l'issue de ce travail, qui est le produit de près d'une soixantaine d'entretiens, de l'exploitation d'une centaine de questionnaires, de l'analyse d'une documentation conséquente et actualisée sur le sujet et d'une expérience personnelle de sous-préfet d'arrondissement de près de dix ans, **deux remarques conclusives** peuvent être faites relatives à l'utilité du métier de sous-préfet et à ses perspectives d'évolution.

**Tout d'abord, concernant l'utilité même** de ce haut fonctionnaire territorial de l'Etat, en dehors de la position avisée et argumentée du Président de l'Association des régions de France, elle fait l'unanimité de la majorité de nos interlocuteurs<sup>99</sup>. De plus, leurs avis convergent pour indiquer que le sous-préfet doit continuer à se situer dans le ressort administratif de son affectation. L'hypothèse d'un sous-préfet « ambulante »<sup>100</sup> qui trouverait refuge le soir au chef-lieu du département, c'est-à-dire d'un sous-préfet « hors sol », est clairement rejetée. Par contre, beaucoup d'entre eux posent ouvertement la question de l'utilité du maintien, en l'état, du réseau des sous-préfectures et celle de l'inadéquation de la circonscription administrative infra-départementale dans sa configuration actuelle.

**Ensuite, par rapport aux évolutions nécessaires du métier de sous-préfet** il nous semble qu'elles doivent prendre en compte les cinq dimensions suivantes :

- **structurelle**, au travers de la reconnaissance et du développement d'au moins deux modèles d'organisation. Celui des sous-préfets qui occupent des postes de classes fonctionnelles et qui dirigent des entités reproduisant en réduction, et de manière variable, l'offre de services et certaines fonctions de la préfecture. Et celui des autres sous-préfets, qui disposent, ou devraient disposer, d'une petite équipe de cadres de bon niveau pour agir en faveur du développement des territoires à partir, soit d'une « maison de l'Etat » regroupant les services déconcentrés qui se trouvent au niveau infra-départemental, soit, des sous-préfectures existantes ;

---

<sup>99</sup> Cf. en ce sens le vibrant plaidoyer du sénateur Jean-Patrick COURTOIS : « Votre rapporteur tient particulièrement au maintien des postes de sous-préfets. En effet, le symbole qu'ils représentent aux yeux de la population n'est pas anodin : il a notamment pu constater, lors de son déplacement en Moselle, l'importance accordée à la présence du sous-préfet en uniforme lors des cérémonies. Dans le cadre des différentes options de réforme de la carte sous-préfectorale (fusions d'arrondissement, nomination de conseiller d'administration de l'intérieur et de l'Outre-mer, transformation en maison de l'Etat, etc.), les économies représentées par la suppression de postes de sous-préfets demeurent très limitées. Par exemple, les résidences de fonction continuent d'être entretenues car elles sont intégrées au parc immobilier des sous-préfectures. Ainsi, la faiblesse des réductions de dépense publiques induites ne valent pas, selon votre rapporteur, l'ampleur de l'atteinte au symbole de la représentation de l'Etat que constitue la disparition du sous-préfet », Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2014, Mission administration territoriale, n° 162 (2013-2014), p. 19.

<sup>100</sup> Selon la proposition effectuée dès 1809 à l'empereur Napoléon par le marquis Lezay-Marnésia alors préfet du département de Rhin-et-Moselle.

- **spatiale**, en validant la déconnexion entre le sous-préfet et une circonscription administrative exclusive. Le sous-préfet du XXI<sup>e</sup> siècle devra s'adapter à la logique de l'interterritorialité<sup>101</sup> et ne plus rester enfermé dans l'espace unique de son arrondissement ;
- **fonctionnelle**, via le passage d'un modèle historique de généraliste « qualifié » de l'action publique à celui d'un généraliste ayant de surcroît une capacité d'expertise territoriale<sup>102</sup> reconnue et valorisée. L'acquisition et l'actualisation de cette expertise nécessitant un travail constant avec de multiples réseaux et des liens plus formalisés avec le niveau régional ;
- **culturelle** : il s'agit là vraisemblablement d'un des aspects les plus importants des changements à venir. Le sous-préfet devra, de plus en plus, se concevoir comme un des outils au service du territoire, susceptible d'être mobilisé par d'autres acteurs locaux dans le cadre d'actions collectives, en particulier, d'ingénierie de développement territorial ;
- **et situationnelle**, il nous apparaît que les réformes institutionnelles engagées par le Président de la République, avec la perspective de création de 14 grandes régions, le renforcement de l'intercommunalité et la suppression des conseils généraux en 2020, devraient placer **le sous-préfet d'arrondissement dans une position privilégiée : celle du représentant de l'Etat, à l'échelle humaine des territoires, en capacité de relayer les politiques et les orientations stratégiques décidées par les pouvoirs publics, mais également de leur faire remonter les besoins et les projets locaux. Cette position nécessitera de redéfinir sa triple articulation : avec son préfet naturel, celui du département ; avec le préfet de région, autorité stratégique de l'Etat territorial et enfin, avec les autorités interministérielles de niveau central auprès de qui il devra occuper une véritable fonction de « lanceur d'alerte ».**

\*

\*

\*

---

<sup>101</sup> Cf. Vanier (Martin), Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité, Paris, Economica, 2008.

<sup>102</sup> Cette orientation est également préconisée dans le rapport interne, relatif au "Sous-préfet de demain", remis en février 2012 au secrétaire général du ministère de l'Intérieur par le préfet Roger Silhol : "l'expertise du sous-préfet doit porter sur la territorialisation des politiques publiques en particulier celle de sécurité et l'ingénierie de développement territorial", p.3.

## LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES <sup>103</sup>

---

M. Loïc ALIXANT, commissaire divisionnaire, sous-direction de l'information générale.

M. Jean ALMAZAN, sous-préfet de Vichy.

M. Claude BALAND, préfet, directeur général de la police nationale.

Mme Fabienne BALUSSOU, chargé de la mission mobilité et débouchés à la DMAT.

M. Jean BENET, chef de service, adjoint au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

M. Jean-Marc BERLIOZ, directeur de l'Ethique du groupe Renault.

M. Michel BERNARD, sous-préfet de Reims.

M. Patrick BERNIE, sous-préfet d'Ussel.

M. Stéphane BOUILLON, préfet de la région Alsace, préfet du Bas-Rhin.

M. Dominique BUR, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, préfet de la zone de défense et de sécurité Nord, préfet du Nord.

Mme. Véronique CARON, sous-préfète de Barcelonnette.

Mme Isabelle CHAUVENET FORIN, sous-directrice du recrutement et de la formation.

Mme Corinne CHAUVIN, sous-préfète de Wissembourg et Haguenau.

M. Patrick CLAUS, directeur général de Conflandey Industrie, Haute-Saône.

M. Pierre CLAVREUIL, sous-préfet de Lens.

M. Patrick COUSINARD, sous-préfet de Clermont.

M. Jean DAUBIGNY, préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, Président de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

M. Thomas DEGOS, préfet, directeur général de l'outre mer.

M. Eric DELZANT, préfet, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

M. Nicolas DE MAISTRE, sous-préfet de Béziers.

M. Didier DORE, sous-préfet, chargé de la mission d'appui et d'animation du réseau des sous-préfets d'arrondissements.

Mme Anne FRACKOWIAK-JACOBS, sous-préfète de Beaune.

---

<sup>103</sup> La fonction indiquée est celle exercée au moment de l'entretien.

Mme Catherine FERRIER, cheffe de service, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

M. Frédéric GALLOO, directeur du développement, Bouygues Energies et Services.

Général de brigade François GIERE, chef de cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale.

M. Marc GUERRINI, Vice-président du conseil général d'Eure-et-Loir. Président de la communauté de communes de la Beauce Vovéenne.

M. Abdelkader GUERZA, sous-préfet de Rambouillet.

M. Etienne GUILLET, sous-préfet, secrétaire général-adjoint la préfecture de la Seine-Maritime.

M. Frédéric HANCE, maire de Liffol-le-Grand (Vosges).

M. Laurent HOTTIAUX, secrétaire général pour les affaires régionales auprès du préfet de la région Nord-Pas-de-Calais.

M. Yannick IMBERT, directeur général de l'office français de l'immigration et de l'intégration.

M. Jean-Luc JAEG, sous-préfet de Vouziers.

M. Nicolas JAQUET, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Poitiers.

M. Aymeric JAUD, chef du bureau des politiques publiques de la sous-préfecture de Béziers.

M. Grégory KROMWELL, sous-préfet de Condom.

M. Olivier LAURENS-BERNARD, préfet honoraire.

Mme Véronique LAURENT-ALBESA, sous-préfète de Figeac.

M. Philippe LEBLANC, directeur de cabinet du directeur général des étrangers en France.

M. Jean-Philippe LEGUEULT, chef du bureau du management du corps préfectoral et des administrateurs civils.

Mme Martine LEROY, secrétaire générale de la sous-préfecture de Béziers.

M. Thierry LUCAS, Président de l'association « Accroballes », (Bas-Rhin).

M. Pierre N'GAHANE, préfet des Ardennes.

M. Eric MAIRE, secrétaire général de la préfecture de la Seine-Maritime, sous-préfet de Rouen.

M. Jean-Pierre MARTIN, chef de la mission intelligence économique du service du Haut fonctionnaire de défense.

M. Jean-Luc MARX, préfet de la région Réunion, préfet de la Réunion.

Mme Josette MONDINO, présidente de l'Association d'entraide des usagers de l'administration.

M. Albéric de MONTGOLFIER, sénateur d'Eure-et-Loir.

M. Franck NARO, directeur de l'usine Renault à Douai.

M. Henri PREVOST, adjoint au délégué interministériel à la sécurité routière.

M. Jean-Paul PUGIN, conseiller général du canton d'Amance (Haute-Saône).

M. François REBSAMEN, sénateur de la Côte d'or.

M. Thierry ROGELET, secrétaire général de l'Ecole Nationale d'Administration.

M. Daniel ROUHIER, préfet honoraire.

M. Jean-François ROUSSEL, secrétaire général de la sous-préfecture de Lens.

M. Alain ROUSSET, président de l'association des régions de France.

Mme Magali SELLES, sous-préfète de Rochefort.

M. Roger SILHOL, préfet honoraire,

Mme Raphaëlle STARCK, conseillère technique à la direction départementale de la cohésion sociale de la Moselle.

Mme. Emilie THEROUIN, adjointe au maire d'Amiens.

Mme Sophie THIBAUT, préfète, secrétaire générale adjointe, directrice de la modernisation et de l'action territoriale.

Mme Audrey VERDU, bureau des politiques publiques, sous-préfecture de Béziers.

M. Jean-Michel WIERCIOCK, chef du bureau de la sécurité et de la communication à la sous-préfecture de Lens.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

---

Allimant (Philippe), Pelisson (Eric), Roubieu (Philippe), Vatin (Thierry), « Les enjeux de l'interministérialité locale », *Politiques et management public*, vol. 22 n° 4, 2004. pp. 1-26.

Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Sous-préfets, sous-préfectures, arrondissements : sept propositions pour un Etat territorial proche, réorganisé, efficace*, 2003, 18p.

Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Le positionnement du sous-préfet d'arrondissement dans la nouvelle configuration de l'Etat territorial*, 2010, 5p.

Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *La dimension éthique de la réforme de l'Etat*, juin 2012, 13p.

Bernard (Paul), *Le Préfet de la République. Le chêne et l'olivier*, Economica, 1992, 262p.

Pierre Birnbaum, *Les fous de la République, Histoire politique des juifs d'Etat de Gambetta à Vichy*, Fayard, 1992, 512p.

Borel (Patrice), Ferras (Benjamin), Ville (Christian), *Evaluation de la politique territoriale de l'emploi. Evaluation des politiques publiques, Bilan et recommandations*, Inspection générale des affaires sociales, rapport n° RM2013-091P, Paris, juillet 2013, 141p.

Bréchon (Pierre), « L'individualisation des sociétés européennes », *Futuribles*, n°395, juillet-août 2013, pp.119-132.

Bricault (Jean-Michel), *Le sous-préfet d'arrondissement: élément de modernisation de l'Etat en France*, L'Harmattan, Paris, 2004, 342p.

Bricault (Jean-Michel), « La rationalisation de la représentation territoriale de l'Etat à l'échelon des sous-préfectures », *Revue Pouvoirs Locaux* n° 91, IV/2011, pp.57-61.

Charbonniaud (Jean), « Aménagement du territoire et services de l'Etat », *Administration* n°164, juillet-septembre 1994, pp.103-111.

Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'Etat*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2013, 294p.

Courtois (Jean-Patrick), Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2014, Mission administration territoriale, n° 162 (2013-2014).

Davezies (Laurent), *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, 2012.

Deffayet Davout (Sylvie), *Les clés de l'autorité*, Eyrolles, 2010, 135p.

Duguit (Léon), *L'Etat, les gouvernants et les agents*, première édition 1903, réédition Dalloz, Paris, 2005.

Epstein (Renaud), « L'Etat local, de la résistance à la résidualisation. Les services extérieurs à l'épreuve des réformes administratives », dans Eymeri-Douzans (Jean-Michel), Bouckaert

(Geert), (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp.585-603.

Etchegoyen (Pierre), « Un sous-préfet en forêt vierge », *Administration* n°79, mars 1973, pp.145-148.

Freysselinard (Eric), "Les réseaux sociaux: pour une meilleure et une nouvelle communication de l'Etat", *Administration*, n°236, déc. 2012-janvier2013, pp.70-73.

Gauchet (Marcel), *L'Etat territorial et les attentes des Français : éléments de réflexion à l'horizon 2025*, rapport au secrétaire général du ministère de l'Intérieur, novembre 2010, 26p.

Gay (Pierre), *Le sous-préfet*, Paris, Berger-Levrault, 1954, 243p.

Guilluy (Christophe), *Fractures françaises*, Paris, François Bourin, 2010, 206p.

Houssin (Pierre-Rémy), *La simplification de l'Etat dans ses relations avec le public et avec les collectivités locales*, rapport présenté au Premier ministre, La documentation Française, Paris, 1997.

IGA, CGM, CGPC, CGGREF et IGE, *Quel avenir pour le sous-préfet d'arrondissement*, 2006, 55p.

INHES/AERTE, *Le rôle du représentant territorial de l'Etat dans la gestion des crises de sécurité civile* la Documentation française, Paris, 2005, 121p.

Kamel (Wassim), « La nouvelle organisation de l'Etat en région », *Revue française d'administration publique*, 2010/4-n°136, pp. 1011-1022.

Kamel (Wassim), " Bref éclairage sur un membre méconnu du corps préfectoral : le secrétaire général de préfecture", *Administration, Revue de l'Administration territoriale de l'État*, n°236, décembre 2012-janvier 2013, pp.137-140.

Mauroy (Pierre), *Refonder l'action publique locale*, Paris, la Documentation française, 2000, 192p.

Mérimée (Prosper), *Correspondance générale*, établie et annotée par Maurice Parturier, Tome 1 (1822-1835), Paris, Le Divan 1942.

Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, *Répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME)*, Direction Générale de l'administration et de la fonction publique, deuxième édition, novembre 2010, 628p.

Ministère de l'Intérieur, *Charte de gestion des hauts fonctionnaires*, Paris, mai 2013, 19p.

Ministère de l'intérieur, *Synthèse nationale relative aux stratégies de contrôle de légalité des préfectures 2013*, Direction Générale des collectivités territoriales, février 2014, 13p.

Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, *L'Etat en mouvement. Directive nationale d'orientation des préfectures 2010-2015*, Paris, 2010, 72p.

Pasquier (Romain), Guigner (Sébastien), Cole (Alistair)(dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, 579p.

Premier ministre, CIMAP du 17 juillet 2013, *Relevé de décisions*, 18p.



- Rebière (Jean-Marc), Weiss (Jean-Pierre), *La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'Etat*, rapport au Premier ministre, juin 2013, 132p.
- Renan (Ernest), « Qu'est-ce qu'une nation ? » [1882], in Id., *Qu'est-ce qu'une nation et autres essais politiques*, textes choisis et présentés par Joël Roman, Paris, Presses Pocket, 1992.
- Rogelet (Thierry), *Les territoires ruraux en déclin démographique*, CHEMI, mai 2012, 80p.
- Rouhier (Daniel), *Administrer en Opalie : l'action de l'Etat sur le littoral du Pas-de-Calais*, Administration, n° 230, juin-juillet 2011, pp.66-70.
- Silhol (Roger), *Le sous-préfet de demain*, rapport au secrétaire général du ministère de l'Intérieur, Paris, février 2012, 16p.
- Tanguy (Gildas), Administrer « autrement » le département « Les préfets en tournées » (1880-1940). Entre folklore républicain, rituel bureaucratique et pratiques informelles..., dans *La politique sans en avoir l'air*, sous la direction de Le Gall (Laurent) et alii, Presses universitaires de Rennes, 2012, pp35-50.
- Vanier (Martin), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2010, 186p.
- Viard (Jean), *La France dans le monde qui vient. La grande métamorphose*, l'Aube, 2013, 266p.
- Vié (Jean-Emile), *Un préfet au XXème siècle*, l'Harmattan, 2002.
- Vigny (Alfred de), *Servitude et grandeur militaires*, 1835, Gallimard Collection Folio classique n° 2329, 1992, 352p.
- Vizy (Marc), « Le dernier commandant du cercle ? Témoignage : sous-préfet à Saint-Laurent du Maroni », *Revue française d'administration publique*, 2002/1, n°101, pp.111-114.

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

---

<b>ACPHFMI</b>	Association du corps préfectoral et des Hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur
<b>ADUA</b>	Association de défense des usagers de l'administration
<b>ARS</b>	Agence régionale de la santé
<b>BOP</b>	Budget opérationnel de programme
<b>CAR</b>	Comité de l'administration régionale de l'Etat
<b>CGET</b>	Commissariat Général à l'égalité des territoires
<b>CISPD</b>	Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
<b>CLSPD</b>	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
<b>CSATE</b>	Conseil supérieur de l'administration territoriale
<b>CSET</b>	Cycle supérieur d'études territoriales
<b>DGAFP</b>	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
<b>DGEFP</b>	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
<b>DMAT</b>	Direction de la modernisation et de l'action territoriale
<b>DNO</b>	Directive nationale d'orientation des préfetures
<b>EPCI</b>	Etablissement public de coopération intercommunale
<b>MAP</b>	Modernisation de l'action publique
<b>PCS</b>	Plan communal de sauvegarde
<b>PER</b>	Pôle d'excellence rurale
<b>PPRN</b>	Plan de prévention des risques naturels
<b>PPRT</b>	Plan de prévention des risques technologiques
<b>RéATE</b>	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
<b>RGPP</b>	Révision générale des politiques publiques
<b>SDIS</b>	Service départemental d'incendie et de secours
<b>SGAR</b>	Secrétaire général pour les affaires régionales
<b>SIG</b>	Service d'information du Gouvernement
<b>SPEL</b>	Service public de l'emploi local
<b>SRCAE</b>	Schéma régional climat, air, énergie
<b>SRE</b>	Schéma régional de l'éolien
<b>ZSP</b>	Zone de sécurité prioritaire

# ANNEXES

---

**Annexe I : Fiche métier (RIME)**

**Annexe II : Eléments de synthèse de l'enquête menée  
auprès des sous-préfets d'arrondissement**

**Annexe III : Liste des sous-préfectures disposant de  
l'application AGDREF1**

## Annexe I : Fiche métier

# SOUS-PRÉFET

**DOMAINE FONCTIONNEL**  
ÉLABORATION ET PILOTAGE  
DES POLITIQUES PUBLIQUES

**DÉFINITION SYNTHÉTIQUE**

Assister le préfet dans l'accomplissement de sa mission et assurer la permanence, la continuité et la représentation de l'État dans une circonscription ou pour un domaine spécifique relevant d'une priorité nationale ; à ce titre, assurer l'application des directives gouvernementales, des lois et règlements et la mise en œuvre des politiques publiques, tout en veillant à la cohérence de l'action de l'État avec ses partenaires institutionnels.

**ACTIVITÉS PRINCIPALES**

SOUS L'AUTORITÉ DIRECTE DU PRÉFET :

- Garantie du fonctionnement de la vie démocratique, des libertés publiques et de l'expression des citoyens
- Garantie de la sécurité et de l'ordre publics et coordination des services de maintien de l'ordre, de sécurité et de secours
- Gestion de la crise
- Garantie de l'intérêt général en assurant une fonction d'arbitrage
- Animation des relations avec les collectivités locales et exercice du contrôle de légalité
- Coordination des politiques publiques et pilotage de l'action interministérielle des services civils territoriaux de l'État
- Mise en œuvre d'une régulation de la vie économique et sociale
- Dialogue avec les élus, les acteurs économiques et sociaux et les représentants du mouvement associatif

**SAVOIR-FAIRE**

- Écouter et négocier dans des contextes socioprofessionnels variés
- Analyser et synthétiser
- Décider dans un système complexe
- Maîtriser les données locales et réglementaires d'un environnement complexe et comprendre le « jeu » des acteurs

**CONNAISSANCES**

- Sécurité et gestion de crise, libertés publiques, aménagement du territoire, développement économique, social et culturel
- Médias et techniques de communication
- Management public et gestion des ressources humaines

**SAVOIR-FAIRE (suite)**

- Mobiliser, coordonner et animer des équipes et des réseaux
- Communiquer
- Déléguer et évaluer
- Manager une structure

**CONNAISSANCES (suite)**

- Droit public et fonctionnement des institutions au plan national et au plan européen
- Contexte socio-économique, territorial et européen

**CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE**

- Disponibilité, engagement personnel, obligation de résidence et mobilité sur l'ensemble du territoire

**TENDANCES D'ÉVOLUTION**

FACTEURS CLÉS À MOYEN TERME	IMPACT SUR L'EMPLOI-RÉFÉRENCE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement du système de pilotage des politiques de sécurité</li> <li>• Essor des capacités de gestion de crise</li> <li>• Développement des capacités de gestion budgétaire</li> <li>• Enjeux communautaires</li> <li>• Situation des finances publiques</li> <li>• Impact environnemental des politiques publiques</li> <li>• Révision générale des politiques publiques (RGPP)</li> <li>• Réforme de l'administration territoriale de l'État et des collectivités territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des compétences en matière d'ordre public et gestion de crise, management et communication</li> </ul>

## Annexe II : Eléments de synthèse de l'enquête menée auprès des sous-préfets d'arrondissement

Cette enquête, élaborée dans le cadre du centre des hautes études du ministère de l'Intérieur (CHEMI), a été menée par diffusion d'un questionnaire par voie électronique du 19 février au 19 mars 2014, via la mission d'appui et d'animation du réseau des sous-préfets de la Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), auprès de l'ensemble des sous-préfets d'arrondissements. **Un peu moins d'un tiers (104/338 soit 30,8%) des membres du corps ont répondu et, fait notable, quasi-exclusivement ceux qui exercent uniquement la fonction de sous-préfet d'arrondissement (101 sur 104).** Parmi les 104 réponses, 27 concernaient des sous-préfets qui exercent dans des postes classés au niveau fonctionnel II et III et 77 des sous-préfets qui occupent des postes de classe IV ou V. Les réponses proviennent de 69 départements, Même si les éléments qui suivent ne prétendent pas donner une vision définitive ou exhaustive du sujet, tant les pratiques et les personnalités de ceux qui exercent le métier de sous-préfet d'arrondissement composent un panorama riche en nuances, ils permettent néanmoins d'apporter quelques éclairages sur le métier « **d'arrondissementier** » pour reprendre la terminologie du doyen Roland DRAGO, à partir de l'expression et de la vision prospective des principaux intéressés.

### • La répartition du temps de travail

Selon l'agrégation des réponses enregistrées à notre enquête, il apparaît que la répartition moyenne **du temps de travail** du sous-préfet d'arrondissement se structure autour des trois pôles dominants suivants: **la territorialisation des politiques publiques, l'ingénierie de développement territorial et la garantie de la sécurité des populations.**

Tableau 1 : Répartition du temps de travail en fonction des domaines d'activité

Territorialisation des politiques publiques	<b>21</b>
Ingénierie de développement territorial	<b>19</b>
Sécurités (intérieure, civile, routière)	<b>14</b>
Représentation de l'État	12
Contrôle de légalité et conseils aux élus	12
Management de votre équipe	11
Animation des services de l'État dans l'arrondissement	11
<b>TOTAL (%)</b>	<b>100</b>
Source : Enquête CHEMI 2014	

Il convient d'observer que si le sous-préfet d'arrondissement passe plus de la moitié de son temps de travail à promouvoir les mesures gouvernementales, à participer au co-développement de son territoire et à œuvrer pour la protection des populations, **il assume, le reste du temps, une gamme étendue de rôles supplémentaires : ambassadeur du vivre ensemble et de l'intérêt général, conseiller des élus pour la légalité de leurs actes et l'élaboration de leurs projets, manager de son équipe et animateur et coordinateur des services de l'État au niveau infradépartemental.**

Sans bouleverser les domaines prioritaires de l'investissement professionnel des sous-préfets, préalablement mentionnés, la prise en compte de la nature du poste occupé apporte quelques précisions complémentaires : on consacre ainsi, à titre d'exemple, plus de temps à l'animation et à la coordination des services de l'État dans l'arrondissement dans les classes fonctionnelles et de la même manière les sous-préfets des classes IV et V, majoritairement situés en zone rurale, s'impliquent davantage dans le conseil aux élus notamment en matière de contrôle de légalité.

Tableau 2 : Répartition du temps de travail en fonction des principaux domaines d'activité et du niveau du poste

Niveau des postes occupés	CFII	CFIII	CIV	CV
Territorialisation des politiques publiques	23	20	22	18
Ingénierie de développement territorial	17	18	19	23
Sécurités (intérieure, civile, routière)	13	17	14	12
Représentation de l'État	12	11	12	12
Contrôle de légalité et conseils aux élus	10	10	12	15
Management de votre équipe	11	12	11	11
Animation des services de l'État dans l'arrondissement	14	12	10	09
<b>TOTAL (%)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Source : Enquête CHEMI 2014				

### •L'exercice de missions départementales et /ou régionales

**Un peu plus d'un quart des sous-préfets ayant répondu (27%) exercent une mission à caractère départemental.** Les missions se répartissent, pour l'essentiel, en trois grandes catégories :

- celles qui s'appuient sur des caractéristiques propres à l'arrondissement : lutte contre la sécheresse dans un territoire ultramarin, aménagement des wateringues dans un territoire littoral du Nord ou développement des relais de service public dans un territoire rural ;
- celles qui relaient une politique publique de dimension départementale : lutte contre l'habitat indigne, schéma d'accueil des gens du voyage, prévention du décrochage scolaire, élaboration d'un plan d'aménagement numérique, promotion des énergies renouvelables...
- et enfin, celles liées à des événements ponctuels : célébration du centenaire de la « Grande guerre » ou élaboration de la nouvelle carte cantonale.

Quant à l'attribution d'une mission d'intérêt régional, elle apparaît comme peu fréquente ; **moins d'un sous-préfet sur dix (8%)** indique en assumer une.



Lorsqu'elles existent les missions régionales portent sur des thématiques transverses afférentes, en particulier, au suivi de projets économiques, d'équipements structurants, à des questions environnementales (PNR, SDAGE) ou d'aménagement du territoire.

- **Les projets de service**

**Plus de la moitié (53%) des sous-préfets interrogés déclarent avoir un projet de service finalisé ou en cours de réalisation.** Toutefois, les réponses laissent apparaître des situations contrastées sur sa temporalité : un an, deux ans, trois ans ou à durée indéterminée, et son contenu : énoncé des modalités de transformation de la sous-préfecture en « Maison de l'État », plan de réorganisation fonctionnelle des missions ou document stratégique (formation, Gpec, partenariats, polyvalence, engagements de services...).

Le fait que cette démarche s'impose aux sous-préfectures sans être déclinée concomitamment et de manière articulée avec les préfectures interrogent un certain nombre de sous-préfets.

- **L'organisation de réunions des services de l'État dans l'arrondissement**

**La quasi-totalité des sous-préfets ayant répondu (95%) organisent des réunions dans l'arrondissement.** Les réunions relèvent, schématiquement, de quatre types :

- celles, généralement hebdomadaire, dites de « sécurité » avec *a minima* les forces de l'ordre et en fonction de spécificités locales des représentants du SDIS ou d'autres intervenants concernés,
- les réunions mensuelles du service public de l'emploi local avec les parties prenantes (UT DIRECCTE, Pôle Emploi, Mission locale, CAP EMPLOI, Conseil Régional, Conseil Général, Communes ou EPCI, Chambres consulaires, OPCA ...),
- les réunions interservices initiées par le sous-préfet pour le traitement d'un dossier particulier,
- et celles dites de « régulation » avec un ou plusieurs des autres services de l'État (DDI, DDSEN, DDFIP, UT DRAC, UT DREAL, UT DIRECCTE, DT ARS...) dont l'existence, le format et la périodicité sont très variables et souvent fonction du niveau du poste occupé.

Par rapport à cette thématique, certains constatent que du fait du processus de réorganisation de l'administration territoriale de l'État, le sous-préfet n'a presque plus de services de l'État présents dans l'arrondissement à animer et à coordonner conformément à la mission qui lui est fixée.

- **L'animation du réseau au niveau national et régional**

**L'existence d'une animation nationale du réseau recueille une large adhésion auprès des sous-préfets d'arrondissement (97%).** Le rythme actuel, de deux réunions annuelles -l'une généraliste et l'autre thématique- constitue pour la majorité des répondants le cadencement idéal. D'aucuns suggèrent toutefois, que le séminaire annuel soit l'occasion de rencontrer les directions générales du ministère de l'Intérieur ou d'autres ministères et que les journées « métier » s'organisent en fonction de la typologie des arrondissements.

Par contre, **l'animation du réseau au niveau régional est jugée, elle, globalement insuffisante.** Près des trois-quarts des répondants regrettent l'inexistence de ce niveau de régulation. De plus, lorsque cette animation existe, sous l'égide du SGAR généralement, on regrette la logique «top /down », approche exclusivement descendante, dans laquelle elle s'inscrit le plus souvent.

- **Le parcours de formation**

Plus des trois-quarts (78%) des sous-préfets approuvent le parcours de formation offert par le gestionnaire.

Mais dans ce domaine, qui leur paraît déterminant dans l'évolution du métier, certains suggèrent de réfléchir aux améliorations suivantes :

- formations plus axées sur le partage d'expériences, sous la direction de « pairs »,
- offre permanente et conséquente d'e-formation,
- parcours clairement défini et cadencé dans le temps dès l'entrée dans le corps,
- caractère plus technique des formations : pilotage d'instances interinstitutionnelles, modalités de mise en place d'un poste de commandement avancé, mobilisation des nouveaux financements CGIA, BPI, élaboration de conventions de revitalisation, spécificités ultramarines...
- et enfin organisation d'un accompagnement particulier pour les nouveaux

sous-préfets, durant un trimestre, sous la forme d'un parrainage par un membre chevronné du corps, un sous-préfet retraité volontaire ou un membre du CSATE.

### •L'évolution du métier dans les dix prochaines années

Pour les sous-préfets ayant répondu à l'enquête, les perspectives d'évolution du métier s'inscrivent dans un double registre : organique et fonctionnel.

**Sur le plan organique**, le cadre de travail du sous-préfet devrait davantage se différencier, dans l'avenir, en fonction de la strate du poste. D'une part, le quart des sous-préfets qui occupent des postes de classes fonctionnelles devraient se situer, peu ou prou, dans le modèle historique, réactualisé à l'aune des engagements de service public prévus par la MAP, de la sous-préfecture comme entité reproduisant en réduction l'offre de services et les fonctions de la Préfecture. D'autre part, pour les trois quarts restants, le sous-préfet, devrait se voir entourer d'une petite équipe (2 cadres de catégorie A et 3 cadres de catégorie B de manière idéale) et se situer dans une « maison de l'Etat » regroupant les services déconcentrés qui se trouvent au chef-lieu de l'arrondissement ou au niveau infradépartemental.

**Sur le plan fonctionnel**, au-delà des missions qu'ils exercent déjà les orientations suivantes sont envisagées :

- l'exercice de missions référencées par rapport aux caractéristiques propres des arrondissements,
- la reconnaissance de la spécificité de l'expertise territoriale du sous-préfet et son utilisation systématique au niveau interministériel pour les phases de conception et d'évaluation des politiques gouvernementales,
- la consolidation du portefeuille de compétences *sécurité* au travers d'une professionnalisation sur les volets *intelligence économique, cybermenaces et prévention des mouvements radicaux*
- et enfin, le développement des missions départementales, régionales, ou zonales.

**Annexe III : Liste des sous-préfectures disposant de l'application de gestion des dossiers des étrangers en France (AGDREF1)**

Départements	Sous-préfectures raccordées à AGDREF1
01 Ain	Gex
03 Allier	Montluçon
04 Alpes de Haute Provence	Forcalquier
13 Bouches du Rhône	Aix en Provence
	Arles
	Istres
25 Doubs	Montbéliard
29 Finistère	Brest
33 Gironde	Libourne
34 Hérault	Béziers
38 Isère	La Tour du Pin
	Vienne
42 Loire	Roanne
44 Loire-Atlantique	Saint Nazaire
45 Loiret	Montargis
49 Maine et Loire	Cholet
50 Manche	Cherbourg
51 Marne	Reims
52 Haute-Marne	Saint Dizier
55 Meuse	Verdun
56 Morbihan	Lorient
57 Moselle	Forbach
	Thionville
59 Nord	Avesnes sur Helpe
	Douai
	Dunkerque
	Valenciennes
60 Oise	Compiègne
62 Pas de Calais	Calais
64 Pyrénées Atlantiques	Bayonne
67 Bas Rhin	Haguenau
	Sélestat
68 Haut Rhin	Mulhouse
71 Saône et Loire	Chalons sur Saône
76 Seine Maritime	Le Havre

77 Seine et Marne	<i>Fontainebleau</i>
	<i>Meaux</i>
	<i>Provins</i>
	<i>Torcy</i>
78 Yvelines	<i>Mantes la Jolie</i>
	<i>Rambouillet</i>
	<i>Saint Germain en Laye</i>
81 Tarn	<i>Castres</i>
83 Var	<i>Draguignan</i>
89 Yonne	<i>Sens</i>
91 Essonne	<i>Étampes</i>
	<i>Palaiseau</i>
92 Hauts de Seine	<i>Antony</i>
	<i>Boulogne-Billancourt</i>
93 Seine Saint Denis	<i>Le Raincy</i>
	<i>Saint Denis</i>
94 Val de Marne	<i>L'Haïe les Roses</i>
	<i>Nogent sur Marne</i>
95 Val d'Oise	<i>Argenteuil</i>
	<i>Sarcelles</i>
971 Guadeloupe	<i>Pointe à Pitre</i>
97150 Saint Martin	<i>Saint Martin</i> <i>(antenne de la préfecture de Guadeloupe)</i>
973 Guyane	<i>Saint Laurent du Maroni</i>

Source : DGEF/2013

# LES ÉTUDES STRATÉGIQUES ET PROSPECTIVES DU CHEMI

Le CHEMI est en charge de la formation commune des hauts cadres dirigeants civils et militaires du ministère de l'Intérieur et exerce également des activités de recherche. Chaque année **une vingtaine d'études stratégiques et prospectives** sont élaborées par les auditeurs de la promotion annuelle ou les cadres dirigeants participants aux séminaires de réflexion.

La plateforme de e-Formation **allchemi.eu** vous permet d'accéder à la connaissance générale sur ces travaux dans la partie « Études ». Pour la moitié des études, la décision de leur libre communication est prise afin de permettre une très large diffusion. Une seconde moitié est soumise à une procédure de validation de la communication qui s'opère sous le contrôle des directions dont relèvent les thèmes ou les auditeurs qui les ont produites.

Le CHEMI **coopère avec les principaux services élaborant des rapports stratégiques de l'État** et, notamment, le Commissariat Général à la Prospective, le Commissariat Général à l'Innovation et le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires. Des relations structurelles existent aussi avec la Direction des Affaires Stratégiques du ministère de la défense, le Service de la Prospective du ministère des affaires étrangères et le réseau des producteurs des études en affaires intérieures et de sécurité (IGA-INHESJ-Centre de recherches de l'EONG-ENSP-CHEM-CSFRS).