

N° 08-025-01

**RAPPORT DE SYNTHESE 2008
SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME
« ADMINISTRATION TERRITORIALE »**

– AVRIL 2008 –

**MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 08-025-1

**RAPPORT DE SYNTHESE 2008
SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME
« ADMINISTRATION TERRITORIALE »**

Etabli par :

Pierre DUFFE, Inspecteur général,

**Marianne BONDAZ, Pierre BOURGEOIS, Hélène de COUSTIN,
Sylvie ESCANDE-VILBOIS, Paul-Emmanuel GRIMONPREZ, Inspecteurs.**

– AVRIL 2008 –

SYNTHESE

Lors de son rapport 2007, l'IGA avait constaté que le **pilotage national** était davantage centré sur les moyens que sur les résultats des préfectures et que les directions « métier » étaient insuffisamment impliquées dans le pilotage de la performance. Ce dernier constat demeure et est particulièrement problématique s'agissant de la sécurité civile et de l'encadrement méthodologique de la délivrance des titres. La mission propose d'identifier dans chaque direction « métiers », un cadre chargé du suivi de la mise en œuvre du programme.

Le pilotage par les objectifs se perfectionne avec une clarification des indicateurs nationaux et la mise en place d'un système de cotation des préfectures rendant compte de leur résultat par rapport à leur valeur cible locale et à la valeur cible nationale. Mais la recherche d'indicateurs pertinents n'a pas abouti pour l'action 4 et les résultats ne donnent toujours pas lieu à des réactions du responsable de programme, malgré la mise en évidence d'importantes disparités de performance entre les préfectures.

La politique d'affectation des moyens a été marquée en 2007 par des tensions croissantes qui diminuent les marges de manœuvre des préfectures sur la gestion de leurs moyens. Dans ce cadre, la régionalisation doit être une opportunité pour mettre en place un dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables de BOP (Budgets Opérationnel de Programme – RBOP) qui devra s'articuler avec le dialogue de gestion entre le RBOP et les préfets de départements, responsables d'unité opérationnelle. Afin de faciliter les mutualisations et ajustements nécessaires au sein de chaque BOP, l'IGA propose que l'enveloppe du titre 2 soit régionalisée.

Malgré les avancées enregistrées, **les grands projets structurants** n'ont pas encore eu d'impact sur la performance du programme et les missions des services. Si le projet de réforme du Système d'Immatriculation des Véhicules (SIV) est désormais programmé et ses conséquences anticipées, le projet relatif à la « protection de l'identité » est toujours en cours de définition et son impact est encore difficile à évaluer. La réalisation des progrès attendus du projet ACTES se heurte quant à elle au rythme encore modeste de son déploiement.

Concernant ces projets, l'IGA appelle notamment l'attention sur les points suivants : la nécessité de mieux cerner les fonctions de contrôle des agents des préfectures dans le cadre du SIV, mais également des 2000 points d'accueil en mairie pour le projet « protection de l'identité » ; l'urgence du projet GREGOIRE pour développer la performance des services des étrangers de préfecture ; le renforcement nécessaire de l'action des acteurs centraux et locaux pour accélérer le déploiement d'ACTES, dont les fonctionnalités doivent être adaptées à la réforme envisagée de l'organisation du contrôle de légalité.

L'amplification envisagée de ces projets structurants, dans le cadre notamment de la RGPP, devrait avoir un impact fort sur les préfectures à compter de 2010. L'accent devra notamment être mis sur la formalisation d'une nouvelle directive nationale d'orientation et sur l'accompagnement de la réforme concernant les ressources humaines.

Pour ce qui concerne **le pilotage local**, le rapport de synthèse 2007 soulignait que les préfectures disposaient d'une certaine avance dans la démarche de performance mais qu'il restait à mieux formaliser cette démarche afin de dépasser la seule prise en considération des résultats des indicateurs. Les audits 2007, sur un échantillon de préfectures toutefois faible, ne font état que de progrès ponctuels et isolés. Si des avancées sont constatées, notamment dans le suivi de la performance en matière de délivrance des titres, les chantiers de la fiabilisation des résultats et celui de l'intégration réelle du contrôle de gestion dans la stratégie de direction restent encore à poursuivre. Dans ce cadre, la mission se prononce pour une réactivation des comités de pilotage associant les sous-préfets.

Pour ce qui concerne **l'action 1 « coordination de la sécurité des personnes et des biens »**, le pilotage reste très actif en matière de **sécurité publique et de sécurité routière**, sans oublier l'activité de reconduite à la frontière.

Le pilotage en matière de **sécurité civile** est plus délicat. Les résultats portant sur les exercices de sécurité civile restent à conforter, voire à préciser en liaison avec la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile (DDSC) et les préfectures de zone. La mission propose qu'une réflexion soit d'ailleurs engagée pour amender et préciser les objectifs en la matière, afin que les valeurs cibles des indicateurs choisis soient plus conformes aux possibilités des services et que les résultats soient plus fiables. Concernant les établissements recevant du public, les objectifs sont globalement tenus mais une clarification est nécessaire s'agissant du système d'information et de suivi des commissions de visite que ne contrôlent pas les préfectures. Enfin, le pilotage interministériel du volet sécurité civile est variable et nécessitera un véritable investissement des préfets dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat.

La logique de performance est globalement bien intégrée pour ce qui concerne **l'action 2 « garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres »**, sauf aux étrangers, où la mesure de la performance n'existe souvent pas. L'accueil téléphonique reste toutefois largement déficient, de même que la lutte contre la fraude documentaire qui nécessite un pilotage opérationnel renforcé, non seulement de la DLPAJ, mais également du ministère de l'immigration, de l'identité nationale et du co-développement. Les procédures de certification progressent grâce à un investissement important de l'encadrement et des services qu'il convient de saluer. Mais la multitude des référentiels (charte Marianne, certification ISO et Qualipref), ainsi que leur application à des activités différentes selon les préfectures rend délicate l'évaluation de cette évolution. La mission recommande que la méthodologie de certification soit unifiée et mieux encadrée par le niveau central.

Pour ce qui concerne **l'action 3 « contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales »**, la démarche de performance a progressé par la généralisation de la définition de priorités de contrôle. Toutefois, les stratégies de contrôle gagneraient à être déclinées de manière plus opérationnelle. Par ailleurs, l'appropriation de la démarche de performance par les agents se heurte à des indicateurs encore nombreux, inégalement fiables et pertinents, même si la mission a pu constater à Lyon que, lorsque l'encadrement percevait l'utilité de la mesure de l'activité, un pilotage par les objectifs était possible et pertinent. La coordination avec les services déconcentrés reste toujours insuffisamment formalisée et la mobilisation locale pour la montée en puissance d'ACTES est à renforcer. La mission recommande que la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) se réinvestisse dans l'activité d'animation des préfetures en matière de contrôle de légalité, notamment pour cerner de façon plus précise l'activité de conseil aux collectivités. Ce pilotage est d'autant plus nécessaire qu'il convient d'assurer dans de bonnes conditions le regroupement en préfecture du contrôle de légalité.

Dans le cadre de **l'action 4 « pilotage territorial des politiques gouvernementales »**, l'absence d'indicateurs pertinents rend difficile toute évaluation, malgré l'importance de cette fonction préfectorale. Les audits se sont efforcés d'apprécier la cohérence des outils et la lisibilité des organisations mis en place en matière de pilotage des politiques territoriales. Il en ressort que la nécessaire mise en cohérence des Plans d'Action Stratégique de l'Etat (PASE), des pôles et des BOP progresse et que les systèmes d'information et de suivi communs aux services de l'Etat ont été réactivés.

Les instances de pilotage interministériel se structurent mais l'articulation entre les niveaux régional et départemental reste encore à améliorer, même si elle a progressé pour ce qui concerne le pilotage des BOP à enjeux. Le chantier des mutualisations entre services est quant à lui au point mort. La mission suggère plusieurs orientations pour progresser dans le pilotage des politiques gouvernementales :

- préparer une nouvelle génération de PASE, articulant les niveaux régional et départemental, centré sur la stratégie nationale « développement durable » et prenant en compte les priorités budgétaires pluriannuelles 2009-2011 des BOP ;
- doter l'action 4 d'indicateurs liés à la mise en œuvre d'actions répondant à la stratégie de « développement durable » ;
- généraliser OEDIPE comme outil de suivi des BOP à l'ensemble des services déconcentrés et structurer au niveau régional le contrôle de gestion interministériel.

En matière de **gestion des ressources humaines**, la mobilité demeure une obligation difficile à mettre en œuvre. La formation ne répond toujours pas à une stratégie affichée liée à une véritable Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences (GPEEC), celle-ci étant, il est vrai, délicate dans le climat d'incertitude actuelle. La stratégie des services de ressources humaines est largement focalisée sur l'optimisation du plafond d'emploi, très tributaire de la situation concrète des préfetures. Il ne peut être fait l'économie d'une réelle GPEEC dans le cadre des réformes projetées et il importe dans cette perspective de renforcer qualitativement les services des ressources humaines.

LISTE DES PRECONISATIONS

I - Pilotage national

Améliorer les conditions du pilotage et du dialogue de gestion

- Diffuser en octobre la circulaire d'objectifs annuels afin de donner le temps nécessaire aux préfetures pour fixer de façon concertée les valeurs cibles départementales et régionales et en tenir compte dans leur stratégie budgétaire.
- Formaliser les conditions d'organisation du dialogue de gestion avec les préfetures de région dans une perspective pluriannuelle 2009-2011.
- Inviter les préfetures, Unités Opérationnelles (UO) d'un même BOP, à envisager des péréquations intra-régionales tant budgétaires qu'en termes de plafond d'emploi, afin d'optimiser leurs situations respectives au regard des effectifs de référence ARCADE.
- Faciliter la mutualisation des moyens notamment humains par une régionalisation de l'enveloppe du titre 2 tout en maintenant la gestion de proximité des personnels.

Ajuster certains indicateurs

- Fiabiliser les indicateurs de l'action 3 - voire supprimer ceux dont la fiabilité ne peut être améliorée- par l'édition de normes de contrôle minimales et de règles de traçabilité qui pourraient prendre la forme de « grilles de contrôles » élaborées sous l'égide de l'administration centrale.
- Quantifier et analyser la mission de conseil aux collectivités en construisant une typologie des principaux actes de conseil. Sur la base de cette analyse préalable, définir des orientations nationales en matière de conseil aux collectivités. Les décliner localement sous forme de priorités annexées à la stratégie départementale de contrôle.
- Doter l'action 4 d'indicateurs liés à la mise en œuvre d'actions répondant à la stratégie de développement durable.
- Revoir les indicateurs INDIGO en matière de formation, afin que ceux-ci reflètent mieux les priorités ministérielles, notamment en matière d'effort de formation consacré à la professionnalisation des agents.

Impliquer davantage les directions « métiers » dans le pilotage de préfetures

- Identifier dans chaque direction « métiers », un cadre référent pour le suivi de la mise en œuvre du programme PAT, chargé d'analyser annuellement les résultats atypiques et les écarts significatifs aux valeurs cibles des préfetures et de proposer des pistes de progrès.
- Pour ce qui concerne l'action 1, concerter entre DMAT et DDSC les valeurs cibles annuelles « sécurité civile » afin d'éviter la fixation d'objectifs non réalistes.

- Renforcer le pilotage de la DLPAJ en matière de lutte contre la fraude et de mesure de la performance des services des étrangers. Solliciter l'IGA pour examiner les conditions de renseignements d'un indicateur de fraude documentaire.
- Renforcer le pilotage de l'action 3 par la direction générale des collectivités locales, notamment sur les champs de la fiabilisation des indicateurs et de la quantification de l'activité de conseil aux collectivités.

Evaluer les différents dispositifs de qualité mis en place afin de donner une cohérence nationale à la démarche.

II- Maîtrise et pilotage des projets structurants

Anticiper les mutations et accompagner le changement

- Actualiser la directive nationale d'orientation au vu des résultats de la revue générale des politiques publiques. Communiquer dès que possible aux préfetures les conséquences prévisibles des projets à la fois sur leurs effectifs et sur l'évolution des missions, afin qu'elles puissent les anticiper dans les meilleures conditions.
- Inviter les préfetures à construire sans attendre des scénarios de GPEEC en associant l'encadrement et les représentants du personnel. Renforcer la cellule mobilité de la direction des ressources humaines du ministère et poursuivre la politique d'animation du réseau des responsables locaux.

Améliorer la conduite de projet des grandes applications structurantes

- Revoir dans un sens plus ambitieux le dispositif de contrôle du SIV, notamment en conférant aux agents des préfetures le droit de réaliser des contrôles par sondage et sur place. Formaliser et, au besoin, normaliser les responsabilités et compétences des agents de préfecture qui seront chargés de contrôler les professionnels habilités dans le cadre du SIV.
- Envisager pour le projet CNIE la nécessité de contrôle ou d'audit des « 2 000 points d'accueil » en mairie.
- Dans le cadre de l'élaboration de l'application GREGOIRE, bâtir des indicateurs de performance des services des étrangers à partir des données qui pourront être extraites de ce système d'information.

Faire de l'application ACTES un outil d'optimisation de l'activité de contrôle de légalité

- Poursuivre l'amélioration envisagée des fonctionnalités de l'application ACTES et notamment le perfectionnement du module statistique et la possibilité d'effectuer avec les collectivités d'autres transactions que l'émission d'un accusé de réception.

- Orienter les futurs développements de l'application ACTES pour en faire un instrument doté d'outils d'aide au contrôle, telles que des « grilles type de contrôle » ou des « informations juridiques » adaptées à la nature de l'acte examiné.
- Développer l'application ACTES pour permettre aux sous-préfets de suivre le contrôle des dossiers prioritaires de leur arrondissement dans le cadre du regroupement en préfecture annoncé lors du conseil de modernisation du 12 décembre 2007.
- Renforcer l'équipe projet nationale d'ACTES afin de lui permettre d'animer davantage le réseau des préfectures.
- Inviter les préfectures et sous-préfectures à développer leurs initiatives auprès des collectivités pour améliorer le taux de télétransmission de leurs actes.
- Chercher à coordonner localement la conduite des projets ACTES et HELIOS, afin d'accélérer l'appropriation par les collectivités de systèmes de dématérialisation de leurs relations avec les services de l'Etat.

III - Pilotage local

Donner ou redonner au contrôle de gestion sa place stratégique

- Réactiver si nécessaire le comité de pilotage présidé par le préfet ou le secrétaire général, en y associant les sous-préfets d'arrondissements.
- Présenter en CTP au moins deux fois par an l'analyse des résultats du contrôle de gestion et la diffuser largement aux agents.
- Repositionner le contrôleur de gestion auprès du secrétaire général et l'associer aux réunions stratégiques.

Améliorer le pilotage de l'action 1 en matière de sécurité civile

- Compléter l'indicateur actuel sur les exercices de sécurité par une analyse complémentaire prenant en compte l'ensemble des exercices et retours d'expérience.
- Structurer le pilotage territorial en confiant au préfet de zone et à son état-major un rôle d'aide à la programmation, au suivi et au soutien des exercices. Mutualiser l'organisation des exercices et des retours d'expérience dans le cadre d'une réflexion zonale coordonnée par le DDSC et le haut fonctionnaire de défense.
- Mutualiser les expériences en matière de levée des avis défavorables et assurer a minima le partage de l'outil de suivi des commissions de sécurité entre préfectures, SDIS et communes.
- Veiller à ce que dans les réorganisations des services déconcentrés (mise en place des Directions Départementales de l'Équipement et de l'Agriculture - DDEA), les services chargés des risques soient correctement dimensionnés et compétents.

Améliorer le pilotage de la délivrance de titres « étrangers » et de la lutte contre la fraude (action 2)

- Améliorer l'accueil des étrangers en préfecture avec la fixation de l'objectif d'une réduction à trois mois du délai de délivrance (ou de refus de délivrance).
- Renforcer le pilotage par l'administration centrale de l'activité de lutte contre la fraude. Formaliser localement les bonnes pratiques et assurer un meilleur suivi des mairies.

Améliorer le pilotage de l'action 3 : contrôle et conseil de légalité

- Confronter, dans le cadre de la régionalisation des budgets de préfectures et en liaison avec les contrôleurs de gestion des préfectures, les méthodes de travail et de décompte de l'activité des directions des collectivités locales, afin d'assurer la comparabilité de leurs indicateurs, voire d'harmoniser leurs pratiques de contrôles dans certains domaines.
- Formaliser la coopération des services déconcentrés en matière de contrôle et assurer le suivi de cette coopération.

Améliorer le pilotage interministériel (action 4)

- Préparer une nouvelle génération de PASE, articulant le niveau régional et départemental, centré sur la stratégie nationale de développement durable et prenant en compte les priorités budgétaires pluriannuelles 2009-2011 des BOP.
- Généraliser OEDIPE comme outil de suivi des BOP à l'ensemble des services déconcentrés.
- Structurer au niveau régional le contrôle de gestion interministériel.

Accompagner les réformes avec une GRH adaptée.

- Développer et diffuser les outils susceptibles de faciliter la mobilité (base de données, dispositifs de formation, diffusion systématique des fiches de postes, cycles de formation/reconversion professionnelle, etc.).
- Inciter l'encadrement à solliciter la mobilité du personnel placé sous son autorité, notamment lors des entretiens d'évaluation. Organiser des « parcours de carrière » valorisant la montée en compétences acquises par des changements d'affectation réguliers.
- Développer l'évaluation des démarches de mutualisation en matière de formation.
- Privilégier dans les années à venir la qualité des recrutements dans les services de GRH compte tenu des réformes attendues du fait de la RGPP et des grands chantiers.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I - LE PILOTAGE NATIONAL DU PROGRAMME.....	3
1.1 - LA FIXATION DES OBJECTIFS NATIONAUX ET LOCAUX ET L'EVALUATION DES RESULTATS RESTENT PERFECTIBLES	3
1.1.1 - <i>La fixation des objectifs se perfectionne.....</i>	3
1.1.2 - <i>... mais ne donne pas lieu à une suite en fonction des résultats.....</i>	4
1.2 - LA POLITIQUE D'AFFECTATION DES MOYENS EST MARQUEE PAR DES TENSIONS CROISSANTES.....	4
1.3 - LA REGIONALISATION DES BOP DOIT ETRE UNE OPPORTUNITE POUR ORGANISER LE DIALOGUE DE GESTION	6
II - L'IMPACT DES PROJETS STRUCTURANTS SUR LA STRATEGIE DE PERFORMANCE.....	9
2.1 - MALGRE LES AVANCEES ENREGISTREES, LES GRANDS PROJETS N'ONT PAS ENCORE EU D'IMPACT SUR LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	9
2.1.1 - <i>Le projet de réforme du Système d'Immatriculation des Véhicules (SIV) est désormais programmé et ses conséquences largement anticipées</i>	9
2.1.2 - <i>Le projet relatif à la « protection de l'identité » est en cours de définition mais son impact est encore difficile à évaluer.</i>	10
2.1.3 - <i>La réalisation des gains attendus du projet « ACTES » se heurte au rythme encore modeste de son déploiement</i>	11
2.1.4 - <i>Le projet « Grégoire » doit être accompagné d'une réflexion sur les indicateurs de performance des services des étrangers.....</i>	14
2.1.5 - <i>L'impact prévisible du projet Chorus doit maintenant être anticipé en termes d'organisation des préfectures.....</i>	15
2.2 - L'AMPLIFICATION ET L'ACCELERATION ENVISAGEE DES GRANDS PROJETS NECESSITENT UN PILOTAGE RENFORCE	16
2.2.1 - <i>L'amplification envisagée des projets structurants devrait avoir un impact fort sur les préfectures à compter de 2010</i>	16
2.2.2 - <i>La mise en œuvre des projets structurants nécessite un pilotage renforcé.....</i>	17
III - LE PILOTAGE LOCAL DU PROGRAMME	19
COMITE DE PILOTAGE ET CONTROLE DE GESTION	19
3.1 - ACTION 1 « COORDINATION DE LA SECURITE DES PERSONNES ET DES BIENS »	20
3.1.1 - <i>Le pilotage reste très actif en matière de sécurité publique et de sécurité routière</i>	20
3.1.2 - <i>Le pilotage en matière de sécurité civile se heurte à des difficultés concernant certains indicateurs de résultats</i>	21
3.2 - ACTION 2 « GARANTIE DE L'IDENTITE ET DE LA NATIONALITE, DELIVRANCE DE TITRES »	23
3.2.1 - <i>La logique de performance est globalement bien intégrée dans les services, sauf dans les services chargés des étrangers.....</i>	23
3.2.2 - <i>Le développement des démarches qualité par les préfectures gagnerait à être davantage guidé et structuré par l'administration centrale</i>	24

3.2.3 - L'accueil téléphonique reste un point faible des préfectures	25
3.2.4 - La lutte contre la fraude documentaire n'est toujours pas suffisamment organisée et son évaluation est défailante.	26
3.3 - ACTION 3 « CONTROLE DE LEGALITE ET CONSEIL AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES »	26
3.3.1 - La démarche de performance a globalement progressé par la généralisation de la définition de priorités de contrôle.	27
3.3.2 - L'appropriation de la démarche de performance par les services se heurte à des indicateurs encore nombreux et inégalement fiables et pertinents.	27
3.3.3 - Les stratégies de contrôle gagneraient à être déclinées de manière plus opérationnelle.	28
3.3.4 - La coordination avec les services déconcentrés reste insuffisamment formalisée.	29
3.3.5 - La mobilisation pour la montée en puissance d'ACTES est encore faible.	30
3.4 - ACTION 4 « PILOTAGE TERRITORIAL DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES »	30
3.4.1 - La mise en cohérence entre les PASE et les BOP est bien identifiée, de même que l'enjeu d'un système d'information et de suivi, commun aux services de l'Etat.	31
3.4.2 - Les instances de pilotage interministériel se structurent.	32
3.4.3 - Le pilotage régional et l'articulation entre le niveau régional et départemental	32
3.4.4 - Les mutualisations entre services ne progressent pas.	33
3.6 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	34
3.6.1 - La mobilité, une obligation qui reste souvent à mettre en œuvre.	34
3.6.2 - La formation répond rarement à une stratégie affichée liée à une véritable GPEEC.	35
3.6.3 - La stratégie des services de ressources humaines est focalisée sur la saturation du plafond d'emploi, très tributaire de la situation concrète des préfectures.	37
3.6.4 - Les préfectures ont mis en place des régimes comparables de primes différentielles récompensant la performance, avant leur encadrement par le niveau national.	38
3.6.5 - La mise en place d'une réelle gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est encore balbutiante.	38
ANNEXES	41
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	43
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	45
ANNEXE 3 : LES ELEMENTS DE CONSTAT SELON LA GRILLE D'ANALYSE IGA	47
ANNEXE 4 : LISTE DES SIGLES UTILISES.	63

Introduction

Par lettre circulaire en date du 23 mars 2006, le directeur de cabinet du ministre d'Etat a précisé aux préfets le rôle de l'inspection générale de l'administration dans l'évaluation de la mise en œuvre du programme administration territoriale (PAT), consistant, chaque année, à réaliser un audit dans une dizaine de préfectures ayant fait l'objet d'un entretien de gestion deux ans auparavant.

La mission permanente de l'IGA, constituée à cet effet, s'est rendue en 2007 dans cinq préfectures¹ auxquelles s'est ajouté le Rhône en février 2008² et a procédé à l'évaluation de leur démarche de performance sur la base d'un guide méthodologique largement diffusé. Chaque audit a fait l'objet d'un rapport, adressé en contradictoire à chacun des préfets.

Cette même mission a par ailleurs été mobilisée pour procéder mi-2007 à une évaluation de l'expérimentation des BOP régionaux en régions Limousin et Pays-de-la-Loire ce qui lui a permis d'avoir une vision plus globale du pilotage des moyens dans ces deux régions³.

Le présent rapport de synthèse fait suite au rapport de synthèse 2007⁴ sur la mise en œuvre du programme « Administration territoriale » et tire le bilan de ces audits complétés par les entretiens qu'a eus la mission avec le responsable du programme et les directions de l'administration centrale du ministère, toutes concernées par au moins une action du programme⁵.

¹ Préfectures du Calvados, du Loiret, de la Manche, de l'Orne et du Val-d'Oise.

² Les résultats de l'audit allégé de la Martinique, en cours fin avril 2008 à l'occasion d'un déplacement de l'IGA dans ce département pour une autre mission, n'est pas intégré dans cette synthèse.

³ Note d'étape en date du 20 juillet 2007 et rapport n°07-059 d'octobre 2007.

⁴ Rapport 07-008 de février 2007 portant sur les audits 2006.

⁵ Voir annexe 2, liste des personnes rencontrées.

I - Le pilotage national du programme

Le rapport de synthèse des audits 2006 avait constaté que le pilotage national était davantage centré sur les moyens que sur les résultats des préfectures et que les directions « métier » étaient insuffisamment impliquées dans le pilotage de la performance. Un an plus tard le même constat s'impose alors que l'expérimentation de la régionalisation des Budgets Opérationnels de Programme (BOP) en 2007 et sa généralisation en 2008, auxquelles s'ajoute le non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux, met plus fortement encore l'accent sur l'optimisation des moyens. La régionalisation des BOP est l'occasion de structurer davantage le pilotage national en permettant au responsable de programme de dialoguer avec un nombre limité de responsables de BOP.

1.1 - La fixation des objectifs nationaux et locaux et l'évaluation des résultats restent perfectibles

1.1.1 - La fixation des objectifs se perfectionne...

La fixation des objectifs de performance nationaux et l'évaluation des résultats des préfectures ont fait l'objet en 2007 de deux innovations.

La première porte sur une appréciable **amélioration de la présentation de la circulaire d'objectifs**, et plus spécialement du volet performance, qui invite désormais les préfectures à préciser pour chaque indicateur les leviers d'actions envisagés pour atteindre la valeur-cible départementale. A cela s'ajoute une meilleure identification des objectifs et indicateurs relevant du programme et de ceux qui sont complémentaires et n'ont pas vocation à figurer au rapport annuel de performance.

La seconde innovation concerne l'évaluation et porte sur une comparaison des performances des préfectures par le biais d'une **cotation** rendant compte de leur résultat par rapport à leur valeur cible et à la valeur cible nationale.

Les objectifs nationaux restent fixés par circulaire. Celle de 2007 laissait un mois de délai pour la concertation locale, la circulaire 2008 : quinze jours... Ce délai apparaît insuffisant, surtout lorsque les indicateurs nationaux sont modifiés.

Concernant les indicateurs, des améliorations ont été apportées en 2007 concernant notamment l'action 3, la politique de développement durable et la Gestion des Ressources Humaines GRH (mobilité), sans que toutes les propositions contenues dans le rapport de synthèse 2007 aient été prises en compte et expertisées. Nombre de préfectures continuent de s'interroger sur les indicateurs portant sur le contrôle de légalité. La mission a cependant constaté que, dans le Rhône, ces indicateurs sont établis de façon fiable grâce à un suivi d'activité individualisé et constituent un bon outil de management de la performance (voir infra point 3.3).

Toutefois, la recherche d'un indicateur « pertinent et opérationnel » pour l'action 4 n'a pas abouti en 2007. On ne peut être totalement convaincu par la circulaire 2008 qui indique que le délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau est représentatif du pilotage territorial des politiques publiques. Dans le rapport 2007, il avait été proposé qu'une réflexion soit conduite concernant les indicateurs propres au SGAR ; il est regrettable qu'aucune suite n'ait été donnée à la réunion de 2007 qui avait notamment proposé d'établir un indicateur sur le degré de réalisation des BOP à enjeux. Il importe qu'à l'avenir l'action 4 donne lieu à des indicateurs de résultats (voir point 3 .4).

1.1.2 -... mais ne donne pas lieu à une suite en fonction des résultats

S'agissant de l'évaluation des résultats, elle repose essentiellement sur l'organisation des entretiens de gestion qui portent annuellement sur une vingtaine de préfectures. **La cotation des préfectures a été diffusée mais n'a apparemment entraîné aucune initiative de la centrale**, tant vis-à-vis des préfectures les plus performantes que des moins performantes.

Le rapport 2007 avait souligné le **faible investissement des directions métiers dans la fixation des objectifs comme dans l'évaluation**. Le même constat peut être fait un an plus tard. Les directions métiers continuent de penser que le programme « administration territoriale » relève uniquement de la Direction des Moyens et de l'Administration Territoriale (DMAT). Elles ne suivent pas les résultats des préfectures dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Ceci est particulièrement problématique en matière de sécurité et de défense civiles et de lutte contre la fraude en matière de titres. Une exception doit être cependant faite concernant la Direction des Ressources Humaines (DRH).

L'évaluation sera appelée à fortement évoluer en 2008 avec la suspension des entretiens de gestion à partir de février et sous l'effet de la régionalisation des BOP. En effet le nombre plus réduit de responsables de BOP permettra d'organiser des dialogues de gestion avec les préfets de région. L'évaluation de la performance régionale pourra dans ce cadre s'organiser sur la base du volet de performance du BOP régional dont la structure reste encore à préciser.

1.2 - La politique d'affectation des moyens est marquée par des tensions croissantes

Le rapport 2007 avait estimé nécessaire de préserver aux préfectures un certain degré d'autonomie dans la recherche et la répartition d'une marge de gestion « qui constitue un levier important dans la démarche locale de performance et de motivation des équipes ».

De ce point de vue, l'année 2007 a été marquée par plusieurs ruptures.

L'affichage par le responsable du programme d'un objectif d'optimisation du plafond d'emploi afin de réduire les vacances d'emploi en fin d'année a constitué pour les préfets et leurs gestionnaires à la fois une ardente obligation et une première rupture. Dans les deux régions expérimentatrices d'un BOP régional (Pays-de-la-Loire et Limousin), cette

obligation revêtait une importance particulière car il était attendu de la réforme une meilleure optimisation des moyens humains.

L'objectif d'optimisation a été atteint au niveau national en fin d'exercice, puisque la vacance d'emploi est passée de 650 ETP en décembre 2006 à 366 en décembre 2007, soit une baisse de 44%. En termes de vacance moyenne annuelle, la progression est également significative, puisque la marge d'ETP disponible par rapport au plafond d'emploi est passée de 2,15% en 2006 à 1,73% en 2007, soit une réduction de 19,3% en un an.

Par ailleurs, il apparaît que les préfectures expérimentatrices de la régionalisation n'ont pas bénéficié d'une plus grande capacité à optimiser leur plafond d'emploi en 2008. Si les préfectures de la région Limousin ont très légèrement réduit leur vacance d'emploi, il n'en a pas été de même pour la région Pays-de-la-Loire (cf. tableau ci-après). Pour cette dernière région, la dégradation de la vacance d'emploi enregistrée au premier semestre n'a pu être compensée que tardivement et partiellement au second.

De fait, l'impact de la régionalisation sur la capacité des régions à optimiser leur plafond d'emploi a été très faible en 2008 : les stratégies d'optimisation des plafonds d'emploi ont été définies exclusivement au niveau départemental pour le début d'exercice 2007 (en raison des conditions de mise en œuvre de l'expérimentation). En outre, la mise en place d'une stratégie coordonnée et partagée d'optimisation du plafond d'emploi prend du temps et s'est heurtée à de nombreuses limites⁶.

Tableau 1 : évolution de la vacance moyenne annuelle par rapport au plafond d'emploi entre 2006 et 2007

	Plafond d'emploi 2006	Vacance moyenne annuelle par rapport au plafond d'emploi en 2006 en ETPT	Taux de vacance moyenne annuelle par rapport au plafond d'emploi en 2006	Plafond d'emploi 2007	Vacance moyenne annuelle par rapport au plafond d'emploi en 2007 en ETPT	Taux moyen de vacance annuel constaté en 2007	Evolution du taux de vacance moyenne entre 2007 et 2006
Limousin	561	14,8	2,63%	556	14,4	2,59%	-1,56%
Pays-de-la-Loire	1409	21,4	1,52%	1407	25,5	1,81%	19,38%
NATIONAL	30 335	654	2,15%	30 228	524	1,73%	-19,35%

Source : DMAT

Une seconde rupture a été une plus grande directivité dans les modalités de recrutement avec des objectifs précis en matière de recrutement d'agents de catégorie C dans le cadre du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (PACTE – objectif de 50% des recrutements de catégorie C) et d'insertion des travailleurs handicapés⁷.

⁶ Cf. rapport d'évaluation relatif à l'expérimentation de budgets opérationnels de programmes régionaux en Pays-de-la-Loire et en Limousin, présenté notamment par Pierre Duffé et Gérard Bougrier, octobre 2007.

⁷ Circulaire n° 64 du 29 janvier 2007 relative à la gestion des BOP 2007.

Une dernière rupture s'est manifestée dans la réduction drastique des marges de gestion 2007 via la contrainte d'un autofinancement par les préfectures des primes « réserves d'objectifs » à hauteur de 3,8M€. Enfin, le plafonnement du montant de fongibilité imposé par le ministère des finances a réduit la fongibilité de 20M€ en 2006 à 5,9M€ en 2007.

Pour 2008, la mise sous tension des préfectures s'accroît fortement encore par l'accélération de la réduction annuelle du plafond d'emploi : de -1% (soit environ 300 ETP) à -1,85% (soit 496 ETP). Compte tenu de la vacance constatée au 31 décembre 2007 (366 ETP), le programme « Administration territoriale » connaît au début de l'exercice budgétaire 2008 un sureffectif temporaire.

Ce contexte rend évidemment plus difficile la péréquation des moyens qui chaque année conduisait à réduire davantage le plafond d'emploi des préfectures qui affichaient un plafond d'emploi supérieur à leur effectif ARCADE, au bénéfice de celles qui étaient en situation inverse.

Cette péréquation des moyens est pourtant nécessaire si l'on veut progresser dans la convergence de la qualité de services des préfectures des différentes strates. Elle pèsera à partir de 2008 à la fois sur le responsable du programme mais également sur les responsables de BOP régionaux qui auront la responsabilité de répartir de façon optimum les moyens en orientant les résultats de leurs UO.

Le rapport de M. Marc Le Fur, député, sur la projet de loi de finances 2008 pointe à la fois les différences de résultats entre les préfectures (les délais de délivrance des cartes grises en temps réel varient du simple au triple entre les préfectures de la strate 1 et celles de la strate 4) et les différences de dotations rapportées au nombre d'habitants du département (de 79 € / habitant en Corse-du-Sud, 77 € en Lozère à 17 € dans le Nord-Pas-de-Calais et 19 € en Seine-et-Marne).

1.3 - La régionalisation des BOP doit être une opportunité pour organiser le dialogue de gestion

La régionalisation des BOP conduira à la mise en place d'un dispositif de fixation d'objectifs et d'évaluation à deux niveaux : d'une part au sein de la région, dans le cadre d'un dialogue de gestion entre le RBOP et les RUO et, d'autre part, au niveau national dans le cadre d'un dialogue de gestion entre le RPROG et les RBOP.

On peut donc s'attendre à ce que le pilotage général du programme s'améliore à l'avenir, notamment grâce à la généralisation du dialogue de gestion, de façon à mieux assurer l'articulation entre l'affectation des moyens et les résultats attendus. Le programme souffre en effet depuis longtemps d'une dispersion de résultats entre les préfectures des strates 1, 2 et 3 d'une part et ceux de la strate 4, d'autre part. A l'évidence, une partie du différentiel est liée à un problème d'adéquation des moyens à l'activité. La réduction des moyens peut en effet rendre nécessaire une dégradation des objectifs de résultats pour les préfectures les mieux dotées, afin de permettre un renforcement des moyens des préfectures en difficulté.

Le pilotage du programme se trouvera donc à partir de 2008 profondément modifié à la fois du fait de la régionalisation des BOP et du rôle que vont désormais jouer les préfets de région et du fait des contraintes budgétaires conduisant à de nécessaires arbitrages de moyens entre les services.

A cet égard, la mission rappelle **les conditions du succès de la régionalisation des BOP**, telles qu'évoquées dans son rapport d'évaluation de l'expérimentation des BOP régionaux remis en octobre 2007⁸ :

- mise en place du dialogue de gestion entre le responsable du programme et les préfets de région, responsables des budgets, ce qui implique un calendrier qui anticipe le calendrier budgétaire et permette aussi le dialogue de gestion avec les préfets de département ;
- mise en place d'outils informatiques de gestion régionaux dument testés et donnant lieu à des formations, son absence en 2007 ayant contribué à alourdir notablement les tâches des gestionnaires ;
- capitalisation des bonnes pratiques de gestion tirées des expérimentations en vue de favoriser l'harmonisation des pratiques ;
- initiatives au niveau des concours et de la déconcentration du visa des contrôleurs financiers pour fluidifier les recrutements.

Par ailleurs, **la régionalisation du budget opérationnel de programme permettra de tracer des perspectives fructueuses, dès lors que le rôle de pilotage du préfet de région se sera mieux affirmé.** A cet égard, la mission propose que dès 2009, les crédits du titre 2 soient rattachés à l'unité opérationnelle régionale. Le volet « performance » du budget régional doit aussi progressivement se structurer. Enfin, la mutualisation des fonctions support doit être mise en œuvre de façon volontariste afin de faire face aux réductions annuelles de personnel et de renforcer les moyens des missions prioritaires des préfectures.

Recommandations :

- **Diffuser dès octobre la circulaire d'objectifs annuels afin de donner le temps nécessaire aux préfectures de fixer de façon concertée les valeurs cibles départementales et régionales et d'en tenir compte dans leur stratégie budgétaire.**
- **Formaliser les conditions d'organisation du dialogue de gestion avec les préfectures de région dans une perspective pluriannuelle 2009-2011.**
- **Faciliter la mutualisation des moyens notamment humains par une régionalisation de l'enveloppe du titre 2.**
- **Identifier dans chaque direction « métiers », un cadre référent pour le suivi de la mise en œuvre du programme PAT, chargé d'analyser annuellement les résultats atypiques et les écarts significatifs aux valeurs-cibles des préfectures et de proposer des pistes de progrès.**

⁸ Rapport d'évaluation relatif à l'expérimentation de budgets opérationnels de programme régionaux en Pays-de-la-Loire et Limousin précité.

II - L'impact des projets structurants sur la stratégie de performance

2.1 - Malgré les avancées enregistrées, les grands projets n'ont pas encore eu d'impact sur la performance du programme

2.1.1 - Le projet de réforme du Système d'Immatriculation des Véhicules (SIV) est désormais programmé et ses conséquences largement anticipées

Le projet SIV est le plus avancé de tous les « grands chantiers » ministériels. Le dispositif d'immatriculation à vie des véhicules entrera en application à compter du 1^{er} janvier 2009 et montera en puissance au cours du premier semestre. L'année 2008 sera marquée, pour les préfetures, par le conventionnement des professionnels qui seront habilités à assurer des prestations pour le compte de l'administration, ainsi que par la formation des personnels des préfetures et sous-préfetures concernées.

La mission appelle l'attention sur les difficultés qui pourraient résulter de l'importante mobilisation des bureaux des cartes grises dans le cadre de la préparation du déploiement. Le dispositif de formation constituera un investissement-temps important pour des services très sollicités, au risque de dégrader la qualité du service rendu aux usagers. Surtout, le conventionnement des professionnels pourrait s'organiser dans des conditions délicates. Il est en effet prévu que les conventions d'habilitation avec les professionnels puissent être conclues dès septembre 2008, c'est-à-dire avant même que les agents ne soient formés.

En outre, les futures fonctions de contrôleur des professionnels mériteraient d'être précisées et renforcées. En effet, les responsabilités des contrôleurs n'apparaissent pas clairement identifiées à ce stade. La mission n'a pas obtenu communication de la fiche de poste correspondant à ces fonctions et aux compétences qui doivent y être associées. Seul existe un document de cadrage général, à l'attention des préfetures, relatif au « contrôle et à l'assistance technique aux professionnels ». Or, au vu de ce document, les contrôleurs n'auraient pas de compétences de visite sur place, « hors cas tout à fait exceptionnel et en tout état de cause, sur demande explicite du professionnel et après décision expresse du préfet ».

La mission estime que cette limitation de compétence pourrait constituer un obstacle substantiel à la sécurité du futur système. En effet, elle s'interroge sur la capacité des contrôleurs à attester de « l'existence et de l'archivage des pièces justificatives chez les professionnels » sans compétence conférée de droit aux contrôleurs pour effectuer des vérifications in situ. En outre, elle exprime des doutes sérieux sur l'efficacité d'un dispositif de contrôle des professionnels restreint à la vérification « a posteriori en cas de non respect de la convention ou de multiplicité d'incidents ». Par ailleurs, il importe de prévoir un dispositif spécifique de formation pour les quelques 140 agents qui devront assurer cette mission.

Par ailleurs, l'impact de la mise en œuvre du SIV sur les effectifs des services des cartes grises devrait être réduit à court terme. La direction de projet évalue les gains liés à l'externalisation progressive de l'activité « cartes grises » à 600 ETP environ, soit 30% des effectifs actuels. L'impact du programme apparaît nettement inférieur à celui prévu à l'origine (baisse de l'ordre de 50% des ETP). Ceci s'explique notamment par le fait que les opérations les plus complexes resteront en préfecture et que le SIV revient pour l'essentiel à confier aux professionnels des opérations qui étaient déjà en grande partie télétransmises. En outre, les gains liés au SIV dépendront de la propension des usagers à recourir aux professionnels, particulièrement pour l'immatriculation des véhicules faisant l'objet de transactions entre particuliers. Enfin, les gains liés à la mise en œuvre du système ne devraient se déployer que progressivement, à mesure de l'externalisation croissante de certaines opérations et pas avant 2012, date à laquelle le basculement de la totalité des immatriculations dans le nouveau système devrait être effective.

Enfin, il apparaît nécessaire de conserver en 2009 des effectifs suffisants pour faire face à la transition. Celle-ci nécessitera, notamment, de gérer concomitamment deux systèmes d'information et de faire face à l'afflux, potentiellement important, de détenteurs de véhicules souhaitant bénéficier de la nouvelle immatriculation.

Recommandations :

- **Revoir dans un sens plus ambitieux le dispositif de contrôle du SIV, notamment en conférant aux agents des préfectures le droit de réaliser des contrôles par sondage et sur place.**
- **Formaliser et, au besoin, normaliser les responsabilités et compétences des agents de préfecture qui seront chargés de contrôler les professionnels habilités dans le cadre du SIV.**

2.1.2. - Le projet relatif à la « protection de l'identité » est en cours de définition mais son impact est encore difficile à évaluer.

Le projet « protection de l'identité » comporte deux volets : la mise en place du « passeport biométrique » et de la « Carte Nationale d'Identité électronique » (CNIe). L'entrée en vigueur du premier volet est actée. Conformément aux dispositions du règlement européen du 13 décembre 2004, la France doit, en effet, être en mesure de délivrer d'ici le 28 juin 2009, un nouveau passeport doté d'un composé électronique contenant des données biométriques. Le second volet consiste en la refonte du système de Cartes Nationales d'Identité (CNI), avec la fusion des bases de données CNI/passeport et la création d'un titre électronique intégré à la CNI. Dans l'immédiat, les deux projets sont découplés, en raison de la nécessité de donner un fondement législatif à la création de la CNIe. Dans ces conditions, le calendrier de déploiement de la CNIe devrait connaître un décalage de plusieurs mois avec le projet de passeport biométrique.

L'architecture générale du système, telle qu'elle est actuellement arrêtée, modifie significativement le travail des services des titres, avec la sélection envisagée d'environ 2000 points d'accueil en mairie susceptibles de recueillir les demandes et la dématérialisation

des dossiers entre ces mairies et les préfectures qui procèderont à leur contrôle. La préfecture se verra déchargée de certaines tâches, telles que : la saisie des informations CERFA dans l'application, le contrôle de la complétude du dossier, la vérification de la conformité de la photographie, la numérisation des données biométriques ou les opérations de classement et archivage. Les agents de préfecture continueront à instruire les demandes de titre et à valider la création de ces titres, mais sur support dématérialisé.

Toutefois l'impact du projet sur les services de titres reste difficile à évaluer. Certes, les suppressions de tâches programmées peuvent réduire significativement les temps de traitement en préfecture (de l'ordre de 30%). Cependant, ces gains de productivité pourraient être partiellement compensés par un allongement des délais d'instruction des CNI, dans l'hypothèse d'un alignement du processus de délivrance des CNIe sur celui des passeports. En effet, la productivité des passeports électroniques est actuellement deux fois inférieure à celle des CNI, en raison principalement de contrôles plus importants. De plus, les gains pourraient être atténués dans l'hypothèse du renforcement de la politique de lutte contre la fraude. En effet, compte tenu du problème très grave que peut représenter une usurpation d'identité, il conviendrait, dans le nouveau dispositif de titres biométriques, d'approfondir l'examen des dossiers douteux, particulièrement lors des premières demandes. Dans ces conditions, il apparaît souhaitable qu'une évaluation la plus précise possible de l'impact prévisible de ces projet soit menée, dès que les orientations RGPP et les résultats des premières expérimentations de la nouvelle application seront connus.

Recommandations :

- **Communiquer dès que possible aux préfectures les conséquences prévisibles des projets à la fois sur leurs effectifs et sur l'évolution des missions, afin qu'elles puissent les anticiper dans les meilleures conditions.**
- **Envisager la nécessité de contrôle ou d'audit des « 2 000 points d'accueil » en mairie.**

2.1.3 - La réalisation des gains attendus du projet « ACTES » se heurte au rythme encore modeste de son déploiement

Le taux d'actes des collectivités territoriales télétransmis apparaît encore faible (moins de 2% en moyenne nationale), bien que la quasi-totalité des préfectures (84% au 1^{er} janvier 2008) soient désormais raccordées au système de télétransmission ACTES.

Le rythme encore modeste de déploiement d'ACTES s'explique par trois séries de facteurs principaux :

- **Les solutions techniques ne sont devenues réellement opérationnelles que dans le courant de l'année 2007.** Douze opérateurs sont désormais habilités pour assurer ces fonctions de « tiers de télétransmission », ce qui a permis de rendre le coût des prestations abordable même pour les petites collectivités⁹. De même, le bénéfice de l'application pour les préfectures n'est clairement apparu qu'avec l'installation en

⁹ A titre indicatif, le coût pour une collectivité de 10 000 habitants est évalué, par la DGCL, entre 100 et 500 € par an selon les opérateurs et la prestation fournie.

octobre 2007 de nouvelles fonctionnalités permettant notamment le calcul automatisé des indicateurs INDIGO. Toutefois, les documents transmissibles par le système ACTES ne peuvent dépasser un certain volume (20 MO), ce qui rend encore délicate la dématérialisation des documents d'urbanisme ou budgétaires.

- **La mobilisation des préfetures et le pilotage central par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) apparaissent encore insuffisants pour assurer la généralisation du raccordement des collectivités territoriales au système ACTES.** Les importantes différences constatées entre préfetures en matière de taux d'actes télétransmis reflètent l'inégale implication des équipes préfectorales. Les départements qui ont un indicateur INDIGO supérieur à la cible de 3% fixée par le PAP 2007, ont su mobiliser les collectivités, notamment à travers les associations d'élus ou les centres de gestion. Inversement, de trop nombreuses préfetures, généralement peu investies dans la mise en œuvre d'une stratégie de contrôle sélectif et peu convaincues par les fonctionnalités de l'application, n'ont pas usé de leur pouvoir d'influence auprès des collectivités. La sous-direction de projet, réduite à un unique chargé de mission, apparaît sous-dimensionnée pour stimuler la promotion du système¹⁰. Alors que la stratégie de mise en œuvre du projet HELIOS est étroitement pilotée par l'administration centrale du ministère chargé des comptes publics, le ministère de l'intérieur se repose principalement sur la mobilisation des acteurs locaux et sur le démarchage des prestataires de télétransmission auprès des collectivités pour diffuser le système ACTES.
- **Les collectivités conservent encore souvent une position attentiste.** Certaines collectivités hésitent à se raccorder au système parce qu'elles souhaiteraient pouvoir dématérialiser, à cette occasion, l'affichage et la tenue du registre des actes, ce que la loi n'autorise pas actuellement. D'autres subordonnent leur adhésion à l'adoption concomitante de la « signature électronique » ou à la révision préalable de leurs « logiciels métiers ». Ce souci d'associer le raccordement à ACTES à des réformes plus ambitieuses traduit, en réalité, une certaine perplexité des collectivités face aux avantages que peut leur procurer le système¹¹. La perspective de la mise en place d'autres systèmes de télétransmission avec les administrations de l'Etat, et particulièrement du projet HELIOS pour l'envoi au trésor public des pièces comptables, favorise cette attitude attentiste. Enfin, la mise en place de plateformes de mutualisation par certains conseils généraux ou EPCI a plutôt ralenti le déploiement de l'application, même si un effet de levier peut être attendu, à terme, pour les petites communes.

Le faible rythme de déploiement du système ACTES réduit considérablement les gains qui peuvent en être attendus. L'impact du projet a essentiellement été estimé au regard de la suppression des tâches matérielles de tamponnage, de classement et d'archivage des délibérations, soit environ 450 ETP. Même si l'objectif de 10% d'actes télétransmis inscrit dans le projet annuel de performance devait être atteint à la fin 2008, les gains liés à la

¹⁰ Si le chargé de mission a pu se rendre dans la totalité des départements pour rencontrer les services de contrôle de légalité et les principaux élus, il n'est pas en mesure de répondre à l'ensemble des demandes d'intervention et n'a que peu de temps pour solliciter des préfetures retardataires.

¹¹ En effet, il convient de noter que le raccordement à ACTES ne nécessite, au niveau technique, ni de changer les « applications métiers » des collectivités ni de revoir leurs procédures internes de production et de validation des actes. Le recours à un tiers de télétransmission n'a d'autre objet que d'assurer la transmission sécurisée des actes.

suppression des tâches matérielles resteront marginaux. En outre, le faible nombre d'actes télétransmis ne permet pas d'exploiter les potentialités du système en termes de sélection des actes à enjeu, de suivi des observations et de pilotage au moyen d'indicateurs de performance.

Dans ces conditions, il importe d'accélérer le déploiement d'ACTES, principalement par une mobilisation renforcée des acteurs. Une mobilisation plus importante du ministère de l'intérieur passe par un renforcement de l'équipe projet ministérielle, afin qu'elle puisse développer l'animation du réseau des préfectures et sous-préfectures, ainsi que les opérations de communication. En outre, l'engagement des préfectures dans la diffusion du système reste indispensable. De nouvelles réunions de sensibilisation devraient être organisées et la capacité d'influence de l'autorité préfectorale plus amplement utilisée. De même, l'autorité préfectorale pourrait davantage s'appuyer sur les intercommunalités pour diffuser le système et encourager les plates-formes de mutualisation.

Dans cette perspective de mobilisation renforcée, une coordination avec le réseau de la comptabilité publique pourrait être recherchée. Dans la mesure où les tiers de télétransmission habilités par le ministère de l'intérieur pour ACTES peuvent également être retenus pour le système HELIOS, l'association des démarches d'information au niveau local permettrait vraisemblablement de contrer l'attentisme de certaines collectivités.

Par ailleurs, la mission souligne que l'application ACTES ne contribuera à la modernisation du contrôle de légalité que si elle induit une nouvelle organisation du travail des services. Celle-ci doit notamment permettre de faciliter la « traçabilité » du contrôle des actes et la participation des services déconcentrés et des sous-préfets à la stratégie locale de contrôle. En outre, la centralisation du contrôle de légalité en préfecture annoncée en conseil de modernisation du 12 décembre 2007 devrait conduire à renforcer le projet ACTES. En effet, dans la mesure où ce regroupement ne devrait pas se traduire par la suppression de la compétence du sous-préfet d'arrondissement, la nécessité de mettre en place des outils de travail collaboratif devient encore plus évidente.

Enfin, les fonctionnalités de l'application doivent encore être développées pour inclure des aides aux « contrôleurs », par exemple par l'insertion de « grilles de contrôles type » ou d'éléments d'information juridique adaptés à la nature de l'acte examiné. Tel est également le sens du projet « ACTES budgétaires », lequel devrait permettre l'automatisation des contrôles d'équilibre, à partir des données directement saisies par les collectivités. Ce module complémentaire à l'application ACTES devrait être opérationnel en 2009¹². Il ne devrait pas souffrir de la concurrence avec le projet HELIOS qui ne disposera pas de fonctionnalités d'aide au contrôle budgétaire, contrairement à ce qui avait été un temps envisagé.

¹² Le travail sur la dématérialisation des maquettes budgétaires est engagé en lien avec la direction générale de la comptabilité publique.

Recommandations :

- **Poursuivre l'amélioration envisagée des fonctionnalités de l'application ACTES et notamment, le perfectionnement du module statistique et la possibilité d'effectuer avec les collectivités d'autres transactions que l'émission d'un accusé de réception.**
- **Orienter les futurs développements de l'application ACTES pour en faire un instrument doté d'outils d'aide au contrôle, telles que des « grilles types de contrôle » ou des « informations juridiques » adaptées à la nature de l'acte examiné.**
- **Développer l'application ACTES pour permettre aux sous-préfets de suivre le contrôle des dossiers prioritaires de leur arrondissement dans le cadre du regroupement en préfecture annoncé lors du conseil de modernisation du 12 décembre 2007.**
- **Renforcer l'équipe projet nationale d'ACTES afin de lui permettre d'animer davantage le réseau des préfectures et, notamment d'intervenir auprès des préfectures les moins avancées.**
- **Inviter les préfectures et sous-préfectures à développer leurs initiatives auprès des collectivités pour améliorer le taux de télétransmission de leurs actes. Leur demander de rendre compte des opérations menées et de leurs résultats.**
- **Chercher à coordonner localement la conduite des projets ACTES et HELIOS, afin d'accélérer l'appropriation par les collectivités de systèmes de dématérialisation de leurs relations avec les services de l'Etat.**

2.1.4 - Le projet « Grégoire » doit être accompagné d'une réflexion sur les indicateurs de performance des services des étrangers

Le projet « GREGOIRE » est une application interministérielle qui devrait se substituer à l'application de gestion réglementaire des titres étrangers AGDREF, devenue largement obsolète. Le cahier des charges de la future application « GREGOIRE », défini à l'automne 2007 a été l'occasion d'une revue des procédures de gestion des demandes de titres de séjour. Il devrait faire l'objet d'un appel d'offre au second trimestre 2008. Le marché de réalisation devrait être notifié en septembre 2008, à charge pour son titulaire de développer la nouvelle application pour le second semestre 2009. Une phase pilote associant plusieurs préfectures devrait ensuite être conduite, afin de préparer la généralisation du déploiement, prévue pour 2010.

Le nouveau système d'information devrait permettre de fiabiliser les dossiers par l'introduction d'éléments d'identification biométriques, d'améliorer l'efficacité des services par une meilleure ergonomie de l'application, et de simplifier les démarches du demandeur (prise de rendez-vous en ligne, consultation par l'étranger de son dossier sur internet). L'application « Grégoire » devrait également offrir de larges possibilités d'extraction de données, en vue d'exploitations statistiques. Toutefois, les incertitudes sur le taux de reprise des données et l'absence d'évaluation possible, à ce stade, des gains d'efficacité réalisables à termes, ne permettent pas d'estimer l'impact du nouveau système sur les préfectures.

Toutefois, la mission appelle l'attention sur la nécessité, à l'occasion du développement de la nouvelle application, d'une réflexion nationale sur la performance attendue des services des étrangers des préfectures. En effet, il n'existe pas actuellement de tableaux de bord type élaborés au niveau national, ni d'indicateurs INDIGO de performance des services des étrangers (à l'exception de d'indicateurs relatifs à l'efficience des services qui sont inégalement remplis car les données extraites d'AGDREF ne sont pas fiables). L'élaboration du cahier des charges de l'application « GREGOIRE » n'a, semble-t-il, pas donné lieu à de réflexions approfondies sur ce point. Dans la perspective de construction d'outils de pilotage de référence, il pourrait être envisagé la création d'un indicateur national dénombrant le « nombre moyen de récépissés délivrés avant délivrance ou refus de délivrance d'un titre » par catégorie de carte de séjour de courte durée. Les audits des préfectures ont en effet révélé qu'un tel indicateur est généralement révélateur du degré de qualité de l'accueil réservé aux demandeurs, ainsi que de l'efficacité des services¹³.

Recommandations:

- **Dans le cadre de l'élaboration de l'application GREGOIRE, bâtir des indicateurs de performance des services des étrangers à partir des données qui pourront être extraites de ce système d'information.**

2.1.5 - L'impact prévisible du projet Chorus doit maintenant être anticipé en termes d'organisation des préfectures

L'impact du projet Chorus pour les préfectures est maintenant clairement identifié.

- En termes d'outils, le progiciel Chorus va se substituer à l'ensemble des applications ministérielles actuellement dédiées à la gestion budgétaire et comptable, ce qui devrait permettre une intégration à la fois verticale (administrations centrales/déconcentrées) et horizontale (c'est-à-dire interministérielle) de la chaîne financière de l'Etat. Pour les préfectures, Chorus remplacera NDL, Gibus et INDIA LOLF. Cependant, les « applications ministérielles métiers », telles que BGP2 et Présage, continueront à exister et devraient être interfacées avec Chorus. De même, les infocentres ministériels et interministériels (tels que « Concorde » ou « Edipe ») seront interfacés avec Chorus pour permettre le croisement des informations financières avec les données relatives à la performance.
- En termes d'organisation, le ministère de l'intérieur a fait le choix de maintenir une forte déconcentration de la décision (jusqu'au niveau des centres de responsabilité). Mais le nombre limité de licences et la complexité du progiciel nécessitent la constitution de plates-formes départementales et régionales interministérielles ayant le monopole de la gestion de Chorus.
- Enfin, en termes de « métiers », le ministère souhaite organiser la « montée en compétence » des agents affectés à ces « plates-formes ». Dans cette perspective, trois

¹³ Les préfectures délivrant en moyenne deux récépissés pour une demande offrent un service dégradé, marqué par un allongement des délais de traitement.

métiers de gestionnaires Chorus ont été identifiés¹⁴ et des dispositifs de formation sont prévus pour chacun d'eux.

Les préfectures doivent mettre en place leur nouvelle organisation avant l'arrivée de Chorus. Si le déploiement à l'ensemble des préfectures ne devrait être effectif qu'au 1^{er} janvier 2010, il importe que celles-ci anticipent les réorganisations/reconversions nécessaires pour la mise en place du progiciel. A cet effet, la direction de projet réalise une animation du réseau des « correspondants Chorus » et informe régulièrement les secrétaires généraux de préfecture et de SGAR de l'avancement du projet. Pour l'année 2008, les préfectures sont chargées d'effectuer un travail de GPEEC, afin d'identifier leur future organisation.

L'intégration des plates-formes de gestion dans les directions des moyens va notablement alourdir leur charge de travail. Cela justifie d'autant plus de progresser dans la mutualisation. La mission appelle l'attention sur l'enjeu fort que représente Chorus pour les préfectures : il s'agit non seulement de conforter la fonction d'ordonnateur secondaire du préfet (et donc d'être opérationnel dès la mise en œuvre du progiciel), mais aussi de renforcer la capacité de pilotage par celui-ci de la dépense publique de l'Etat. Les agents affectés aux « plates-formes » devront donc être particulièrement qualifiés, même s'ils assurent beaucoup de tâches de saisies nécessitées par le progiciel¹⁵.

2.2. - L'amplification et l'accélération envisagée des grands projets nécessitent un pilotage renforcé

2.2.1 - L'amplification envisagée des projets structurants devrait avoir un impact fort sur les préfectures à compter de 2010

Si les « grands chantiers ministériels » n'ont pas encore eu d'impact significatif sur les missions et l'efficacité des préfectures, leur éventuelle amplification pourrait générer des gains significatifs à compter de 2010. En effet, les pistes envisagées dans le cadre de la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP) consistent pour l'essentiel en l'accentuation des projets structurants ci-dessus évoqués. Ainsi, en matière de délivrance de titres, le projet « protection de l'identité » pourrait générer des gains de productivité plus élevés si sa mise en œuvre s'accompagnait d'une réflexion relative à l'organisation du travail (meilleure différenciation entre les dossiers simples et complexes, plus grande polyvalence des agents, spécialisation des agents chargés de la lutte contre la fraude etc.).

¹⁴ Le métier existant de « gestionnaire d'engagement juridique et de certificateur de service fait » serait enrichi de fonctions de veille en matière d'achat public ; le métier de « responsable de la comptabilité auxiliaire des immobilisations » serait créé ainsi que le métier de « chargé de programmation » (travail de planification des dépenses, d'optimisation des AE et CP).

¹⁵ Plus 80% par rapport à l'application GIBUS, selon l'estimation réalisée par la direction de projet.

2.2.2 - La mise en œuvre des projets structurants nécessite un pilotage renforcé

Dès que les arbitrages sur les orientations suggérées dans le cadre de la RGPP auront été pris, **il importe que le ministère fasse évoluer sa stratégie globale de performance** dans un document-cadre. Ainsi qu'il est prévu, la directive nationale d'orientation doit être actualisée en 2008. Elle doit donner de la visibilité à moyen terme sur les effectifs et compétences nécessaires aux différentes actions du programme, ainsi que sur la nature et les modalités des réformes envisagées. Dans cette perspective, la DMAT devra veiller à impliquer non seulement les directions « support », mais aussi les directions « métiers ». Une concertation avec les personnels et organisations syndicales devrait être organisée dans le cadre de son élaboration.

Il est essentiel que les préfectures progressent dans la mise en œuvre de « plans » de GPEEC. Dans cette perspective, plusieurs outils de GPEEC ont été élaborés par la Direction des Ressources Humaines (DRH) du ministère, ou sont en cours de construction. Ainsi, un dictionnaire des compétences a été établi en 2006 et un référentiel « emploi/compétence » sera prochainement mis en ligne. Ce référentiel est destiné à donner de la visibilité sur les parcours professionnels possibles et devrait donc contribuer à organiser la mobilité des agents. Il pourra servir de support aux « entretiens professionnels », sorte d'« entretiens de carrière » destiné aux agents en reconversion. La DRH se fixe pour 2008 comme objectif de constituer un réseau de professionnels (de catégorie A, issus de préfecture ou de services déconcentrés) compétents pour assurer ce type d'entretien. Ceux-ci devraient rejoindre les Délégués Régionaux à la Formation (DRF) au sein de cellules GRH régionales spécialisées dans les matières à forte valeur ajoutée. Enfin, la DRH va demander aux préfectures d'actualiser leur plan GPEEC, à l'aide de ces outils, pour la fin 2008.

La mission salue l'engagement de la DRH dans l'accompagnement des préfectures pour la définition de plans de gestion prévisionnels adaptés aux enjeux à venir. **Elle considère toutefois que celles-ci ne devraient pas attendre la publication de la nouvelle directive nationale pour construire des scénarios de gestion prévisionnelle des compétences.** En effet, les préfectures connaissent d'ores et déjà les évolutions essentielles auxquelles elles seront confrontées dans les prochaines années (départs en retraites importants, non compensation de la totalité de ces départs, diminution des effectifs affectés à la délivrance de titres, nécessité d'une requalification des agents etc.).

En outre, la mission appelle l'attention sur le risque d'engorgement des services de personnels, particulièrement des préfectures chef-lieu de région, qui seront mobilisés par la régionalisation du BOP et la mise en place de l'application de gestion des ressources humaines DIALOGUE. En outre, il conviendrait de renforcer la « mission mobilité professionnelle » de la DRH afin de garantir un suivi adéquat de la définition des plans GPEEC actualisés.

Recommandations :

- **Actualiser la directive nationale d'orientation au vu des résultats de la revue générale des politiques publiques.**
- **Inviter les préfetures à construire sans attendre des scénarios de GPEEC en associant l'encadrement et les représentants du personnel. Permettre aux préfetures d'affiner progressivement leur stratégie en les informant régulièrement de l'avancement et des conséquences des grands projets nationaux.**
- **Renforcer la cellule mobilité de la direction des ressources humaines du ministère et poursuivre la politique d'animation du réseau des responsables locaux, afin d'accompagner la montée en puissance de la GPEEC.**

III - Le pilotage local du programme

Le rapport de synthèse précédent soulignait que, grâce à l'expérimentation de la globalisation des crédits, les préfetures disposaient d'une certaine avance dans la démarche de performance mais qu'il restait à mieux formaliser cette démarche afin de dépasser la seule prise en considération des résultats des indicateurs. **Les audits 2007 ne font état que de progrès ponctuels et isolés.** Avant d'examiner le pilotage de chaque action, il importe de donner une vision générale à la problématique pilotage local et contrôle de gestion.

Comité de pilotage et contrôle de gestion

Les comités de pilotage ne sont pas toujours réunis pour déterminer les valeurs-cibles départementales sur la base de la circulaire annuelle du responsable de programme et identifier les marges de progrès à partir des analyses établies par le contrôle de gestion. Sauf exception, les directeurs et l'encadrement intermédiaire considèrent encore souvent le suivi des résultats comme un exercice étranger au management de leur service. Les directeurs et les chefs de bureau sont encore parfois insuffisamment associés à la définition des objectifs annuels et à l'identification des leviers de progrès. Les sous-préfetures restent encore trop souvent à l'écart des analyses en matière de contrôle de gestion.

Ce constat globalement décevant ne doit pas cacher des avancées, notamment dans les services des titres à l'occasion de plans de résorption de retards dans le traitement des dossiers ou de démarches « qualité » ou de certification. Ces initiatives conduisent à mettre en place des outils de suivi d'activité y compris de l'activité individuelle qui, contrairement à l'opinion courante, valorisent le travail des agents. De plus, ces outils présentent l'avantage de mieux adapter l'affectation de moyens aux variations d'activité et de faciliter le dialogue entre les directions « métiers » et la direction des ressources humaines de la préfeture. Comme le montre l'exemple de la direction chargée des collectivités locales à la préfeture du Rhône, le management par objectif est aussi parfaitement possible dans ce type de direction, alors qu'il suscite souvent une réelle réticence. La démarche de pilotage par la performance est également en progrès dans les services en charge de la protection civile.

S'agissant du contrôle de gestion, et sous réserve d'un échantillon statistique évidemment trop faible, la **mission n'a pas vraiment constaté d'améliorations** en la matière. Le remplacement des contrôleurs de gestion « pionniers » s'est quelquefois traduit par une perte de mémoire, voire de légitimité de certains d'entre eux, notamment lorsqu'ils ont perdu le contact direct avec le secrétaire général. Les contrôleurs de gestion ne sont pas toujours régulièrement associés aux comités de direction ou aux réunions d'encadrement. Enfin, certains ne disposent pas du temps nécessaire pour remplir correctement leur fonction d'animation et de vigie.

La fiabilisation des résultats est, sauf exception, rarement organisée. Le contrôle dit de premier niveau de la fiabilité des indicateurs par les directeurs et chefs de bureau s'est rarement mis en place, faute d'impulsion des préfets et des secrétaires généraux. En revanche, les contrôleurs de gestion en comprennent de plus en plus la nécessité.

Plusieurs contrôleurs de gestion se sont vus confier des études ponctuelles de certains services afin de dégager des marges de manœuvre éventuelles ou d'améliorer les performances du service. Les résultats de ces études et quelquefois du contrôle de gestion ont ainsi servi de base à la mise en place de mesures de réorganisation ou de réaffectation de personnel.

Recommandations :

- **Réactiver si nécessaire le comité de pilotage présidé par le préfet ou le secrétaire général en y associant les sous-préfets d'arrondissements.**
- **Présenter en CTP au moins deux fois par an les objectifs annuels et l'analyse des résultats du contrôle de gestion et les diffuser largement aux agents.**
- **Repositionner le contrôleur de gestion auprès du secrétaire général et l'associer aux réunions stratégiques.**

3.1 - Action 1 « Coordination de la sécurité des personnes et des biens »

Au niveau des objectifs et des valeurs-cibles, la circulaire annuelle du responsable du programme se concentre sur la sécurité civile avec quatre indicateurs en 2007 (dont trois relèvent du PAT). Les objectifs portant sur la sécurité publique, la sécurité routière et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière font l'objet d'une circulaire particulière signée du ministre de l'intérieur.

3.1.1 - Le pilotage reste très actif en matière de sécurité publique et de sécurité routière

Comme le constatait déjà le rapport de synthèse 2007, **le pilotage de la sécurité publique et de la sécurité routière**, tel qu'il ressort des audits, **est globalement satisfaisant**. Les objectifs sont bien identifiés, la responsabilisation des acteurs est claire, les outils de suivi (tableaux de bord) sont régulièrement renseignés et les résultats sont suivis sur une base généralement mensuelle.

Dans les préfetures auditées, les résultats obtenus en sécurité publique sont conformes aux objectifs nationaux pour trois d'entre elles. Une n'a pas rempli ses objectifs du fait d'une dérive en zone gendarmerie et l'autre du fait de difficultés rencontrées dans les nombreuses zones urbaines sensibles du département. Certains chefs de service de police et de gendarmerie souhaitent que les objectifs fixés par le préfet soient davantage concertés et tiennent davantage compte de la réalité locale, quitte à s'éloigner des objectifs nationaux.

En matière de **reconduite à la frontière**, les audits ont noté la bonne pratique consistant à établir une analyse précise des causes d'échec dans la procédure de reconduite.

La question de l'association des préfets de département aux dialogues de gestion du programme police nationale et gendarmerie nationale reste posée dans les mêmes termes que

dans le rapport précédent. Concernant la police nationale, le dialogue de gestion se limite aux crédits de titre III et V entre le niveau départemental et le niveau zonal. Concernant la gendarmerie nationale, le préfet de département n'est pas associé au dialogue de gestion.

3.1.2 - Le pilotage en matière de sécurité civile se heurte à des difficultés concernant certains indicateurs de résultats

Comme le soulignait déjà le rapport 2007, c'est en matière de sécurité civile et plus particulièrement d'exercices de sécurité civile (IM 206) que l'action 1 présente des difficultés particulières.

► **Les résultats portant sur les exercices de sécurité civile restent à conforter.**

S'agissant de l'indicateur sur les plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés (IM 201), les engagements sont en général tenus, alors même que les préfetures ne disposent pas de l'ensemble des leviers qui dépendent des services déconcentrés du Ministère de l'Environnement du Développement et de l'Aménagement Durable (MEDAD) et notamment de la mise à disposition de crédits d'études.

Concernant l'organisation des exercices, une seule des cinq préfetures auditées était parvenue en 2006 à remplir ses engagements. Ce sont les préfetures les plus importantes (strate 4) qui ont les résultats les plus éloignés des valeurs cibles nationales, avec une détérioration des résultats par rapport à 2005. La mission s'est par ailleurs interrogée sur les résultats de certains départements pour lesquels sont comptés des exercices exclusivement réalisés par les sapeurs-pompiers.

Dans son rapport 2007, la mission avait recommandé une plus forte implication de la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) vis-à-vis des préfetures (services interministériels de la défense et de la protection civile - SIDPC). Auditionné par la mission, le DDSC estime que le taux moyen d'exercice (59%) n'est pas négligeable. Il reconnaît cependant la difficulté concernant les exercices liés aux plans particuliers d'intervention (PPI). De façon plus générale, la DDSC souhaite une amélioration qualitative des exercices afin de sortir des exercices de routine. Un guide méthodologique sera diffusé aux préfetures en 2008. La DDSC souhaite aussi améliorer la culture de retour d'expérience, mais elle n'avait toujours pas réalisé la synthèse des retours d'expérience 2006, fin 2007.

La mission s'interroge sur la valeur de cet indicateur et surtout sur les valeurs cibles qui lui sont attribuées, notamment dans les départements qui possèdent le plus grand nombre de sites SEVESO seuil haut. L'audit conduit dans le département du Rhône est particulièrement significatif de ce point de vue. Le résultat anormalement bas de la préfeture par rapport aux résultats nationaux a conduit à une réflexion locale tendant à envisager de comptabiliser des exercices POI « améliorés », en partant du principe qu'il était irréaliste de réaliser un exercice PPI tous les deux mois en moyenne. Une réflexion en vue de compléter l'indicateur actuel d'un indicateur complémentaire prenant l'ensemble des exercices et des retours d'expérience, y compris les exercices de cadres est devenue nécessaire. Un objectif annuel, validé par la DDSC et précisant les exercices à conduire, serait ainsi déterminé pour chaque préfeture. Il permettrait de tenir compte des réalités locales. Cet objectif pourrait être

décliné par les états-majors de zone qui viendraient ainsi en appui des préfetures et assureraient la cohérence de l'ensemble.

Faute d'une démarche active de la DDSC, la mission estime sérieux le risque de voir se développer localement des définitions d'exercices « à la carte », ce qui aurait pour conséquence de rendre impossible toute comparaison à l'échelon national, même si, optiquement, le résultat agrégé semble satisfaisant.

► **Les résultats concernant les établissements recevant du public sont mitigés.**

S'agissant de l'activité **en matière d'Etablissements Recevant du Public (ERP), les résultats sont contrastés.** Les objectifs portant sur le respect des programmes de visite des ERP sont tenus. Il n'en est pas de même en matière de levée d'avis défavorables où seule une préfecture sur les cinq auditées atteint son objectif en 2006. Les résultats plafonnent depuis 2005 à un peu plus de 30%, sans progression annuelle. Toutefois, ces résultats en pourcentage doivent être pondérés par l'analyse des valeurs absolues, l'absence de progression de ce ratio pouvant ne porter que sur un faible nombre d'établissements à problèmes.

On notera par ailleurs que les **systèmes d'information de suivi des commissions de sécurité sont d'une part disparates** et d'autre part tenus par les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) sans véritable maîtrise par la préfecture, ce qui est problématique.

► **Le pilotage interministériel du volet sécurité civile est variable.**

En dépit de résultats contrastés, la mission a noté en 2007 une amélioration dans le pilotage local des actions de sécurité civile : les tableaux de bord sont établis et suivis dans quatre préfetures sur cinq. Une préfecture s'est dotée d'une feuille de route dépassant la seule référence aux indicateurs. La planification fait l'objet d'une programmation pluriannuelle.

De façon générale, **le DDSC souhaite une plus forte implication des préfets** pour développer le partenariat avec les collectivités territoriales via l'installation des comités départementaux de sécurité civile, la promotion des plans communaux de sauvegarde prévus par la loi sécurité civile de 2004 et obligatoires dans les communes disposant d'installations à risques. Il souhaite également une attention plus soutenue au fonctionnement des SDIS (budget, équipement, politique indemnitaire...). Le DDSC insiste enfin sur l'importance de la cohérence entre les SDACR et les SROS¹⁶, de nature à améliorer les relations entre les services de secours et les services d'urgences médicales.

La coordination interministérielle locale en matière de risques est très variable. Elle est par ailleurs fortement dépendante des réorganisations en cours des services déconcentrés du MEDAD et de l'importance qui sera donnée à la prise en compte des risques. Au-delà des pôles interministériels « risques », plus ou moins actifs, le travail interministériel

¹⁶ Circulaire du 31 décembre 2007, relative à la nécessité d'établir une mise en cohérence des Schémas Départementaux d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR) et des Schémas Régionaux d'Organisation Sanitaire (SROS).

gagnera de la mutualisation des compétences entre les services déconcentrés de niveaux régional et départemental.

En matière d'animation des SIDPC, la mission estime aussi que la zone devrait jouer un rôle de relais en matière d'animation, mais aussi de programmation d'exercices et de retour d'expérience. A cet égard, les préfets délégués à la sécurité et à la défense, adjoints aux préfets de zone devraient réunir régulièrement les SIDPC et les SDIS pour faire le point sur les démarches de performance.

Recommandations :

- **Compléter l'indicateur actuel sur les exercices de sécurité par une analyse complémentaire prenant en compte l'ensemble des exercices et retours d'expérience.**
- **Structurer le pilotage territorial en confiant au préfet de zone et à son état-major un rôle d'aide à la programmation, au suivi et au soutien des exercices. Mutualiser l'organisation des exercices et des retours d'expérience dans le cadre d'une réflexion zonale coordonnée par le DDSC et le haut fonctionnaire de défense.**
- **Concier entre DMAT et DDSC les valeurs cibles annuelles « sécurité civile » afin d'éviter la fixation d'objectifs non réalistes.**
- **Mutualiser les expériences en matière de levée des avis défavorables et assurer *a minima* le partage de l'outil de suivi des commissions de sécurité entre préfetures, SDIS et communes.**
- **Veiller à ce que dans les réorganisations des services déconcentrés (mise en place des Directions Départementales de l'Équipement et de l'Agriculture - DDEA), les services chargés des risques soient correctement dimensionnés et compétents.**

3.2 - Action 2 « garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres »

Cette action, dévolue pour l'essentiel à la délivrance des titres, représente un peu plus de 40% des dépenses de personnel du programme. Cette activité se caractérise en outre par de fréquentes évolutions et par l'impact de chantiers importants de modernisation qui inquiètent les agents.

3.2.1 - La logique de performance est globalement bien intégrée dans les services, sauf dans les services chargés des étrangers. Les résultats nationaux montrent des différences importantes de résultat selon les strates

Un triple objectif avait été fixé aux services : garantir la fiabilité des titres délivrés, traiter les dossiers dans les meilleurs délais et assurer un service de qualité aux usagers, pour lesquels trois indicateurs dotés de valeurs-cibles ont été retenus. La logique de performance est bien intégrée par les services mais se heurte à l'insuffisance de quantification de l'activité de lutte contre la fraude et de délivrance de titres « étrangers ».

Dans la majorité des préfectures auditées, on note une **bonne appropriation du système d'indicateurs de mesure de délais** par l'ensemble des agents, ce qui permet d'obtenir en général de bons résultats par rapport aux valeurs cibles¹⁷. La polyvalence entre les agents semble aussi progresser, ainsi que les dispositifs de soutien en cas de dégradation des délais, même si cette polyvalence est encore perfectible dans certains départements.

Concernant le délai de délivrance des cartes grises en temps réel, le bilan national 2007 montre que les écarts de délai entre les strates ne se réduisent pas. On compte 95% des préfectures de la strate 4 qui délivrent en 52 minutes et 75% de la strate 1, en 17 minutes alors même que le ratio d'efficacité des services de délivrance de titres est meilleur dans la strate 4.

Par ailleurs, l'effort d'amélioration du service rendu aux usagers en matière de délivrance de titres n'a pas pu être mené avec la même intensité dans les bureaux des étrangers. L'accueil des étrangers et la qualité de délivrance des titres étrangers mériteraient une attention particulière puisque ni les indicateurs nationaux, ni Qualipref ne mesurent les performances en ce domaine (cf. point 2.1.4).

Si le pilotage de l'action 2 est globalement en progrès, avec une appropriation renforcée de la démarche de performance, le temps de réaction qui suit une dégradation des indicateurs de performance n'est pas toujours rapide et peut entraîner des situations difficiles à rattraper, notamment lorsque le contrôle de gestion reste dépourvu de comité de pilotage.

3.2.2 - Le développement des démarches qualité par les préfectures gagnerait à être davantage guidé et structuré par l'administration centrale

La certification reste encore un chantier important et non exploré pour la plupart des sites visités. Lorsqu'elle a été engagée, la démarche débouche sur une amélioration substantielle des résultats, à l'instar de ce que les audits ont noté pour les sous-préfectures de Villefranche-sur-Saône et de Pithiviers ou pour le bureau de l'état civil de la préfecture du Rhône. Elle participe également à la valorisation des agents, même si ceux-ci ont parfois l'impression de devoir faire face à un accroissement continu des exigences.

Toutefois, **la mission tient à attirer l'attention sur le risque de dispersion des énergies et, partant, d'incohérence sur le plan national, lié au développement parallèle de différentes démarches qualité.** Dans la logique actuelle, chaque préfecture ou sous-préfecture est conduite, en fonction de critères parfois mal identifiés, à « faire son marché¹⁸ » parmi les différentes offres disponibles. La liste des préfectures et sous-préfectures qui se sont engagées dans de telles démarches présente à l'heure actuelle un caractère très hétéroclite :

¹⁷ L'exception de la préfecture de la Manche est due à la mise en place de pôles départementaux de délivrance des titres.

¹⁸ Tout en présentant aux préfets la certification Qualipref, la circulaire du 10 mars 2006 n'a pas de caractère directif et leur demande simplement d'indiquer s'ils souhaitent s'engager dans un processus de certification. Seize départements ont choisi Qualipref et six départements la norme ISO.

non seulement le périmètre retenu pour les certifications varie d'un département à l'autre mais il s'inscrit de surcroît dans une méthodologie qui n'est pas identique.

Il existe actuellement trois types de démarches qualité dans le cas des préfectures :

- l'engagement de service (Charte Marianne), dont la vocation est plutôt tournée vers l'atteinte d'objectifs qualité directement liés aux attentes des utilisateurs (par exemple en matière d'accueil) ;
- la certification de système, effectuée sur la base de la norme internationale ISO ;
- la certification de service, qui fait appel à un référentiel spécifique « Qualipref ».

L'obtention du label ISO ou Qualipref est soumise à l'obtention d'une certification formelle, délivrée par un organisme extérieur agréé¹⁹, ce qui distingue ces deux démarches de l'engagement de service type Charte Marianne.

Bien que le recul soit encore probablement insuffisant dans le cas des certifications de système²⁰, **la mission s'interroge cependant sur le biais que peut introduire, en l'absence d'une réflexion nationale impliquant les « directions métiers » une méthodologie conçue pour le monde de l'industrie.** Dans le cadre plus particulier de l'action 2 et de la délivrance de titres, la mission a notamment relevé que l'abondante documentation produite ou reformatée dans le cadre de la préparation à la certification avec l'aide de consultants extérieurs, se caractérisait par une cohérence insuffisante avec les exigences réglementaires, certes supposées connues des agents²¹. Dans un domaine aussi sensible, il ne peut y avoir, selon la mission, de divergence. Il apparaît donc indispensable que les démarches de type ISO, si elles étaient amenées à se multiplier, soient encadrées et appuyées sur le plan méthodologique par les directions métiers d'administration centrale, notamment par la DLPAJ. Il serait par ailleurs logique et économique que ce travail soit réalisé au niveau national, de manière à éviter toute forme d'incohérence entre différents départements²².

Enfin, dans la mesure où coexistent à l'heure actuelle deux démarches finalement assez proches et nécessitant toutes deux le recours à des certifications extérieures, **la mission s'interroge sur l'opportunité d'en retenir une seule sur le plan national.** Sans pouvoir trancher sur ce point, la mission invite la DMAT à étudier au plus vite cette question. Le risque de dispersion d'énergie et de moyens ne pourra en effet que s'accroître avec le temps.

3.2.3 - L'accueil téléphonique reste un point faible des préfectures

En matière de qualité de l'accueil, les audits ont noté pour plusieurs des préfectures visitées la **mauvaise tenue de l'accueil téléphonique**, avec un taux d'appels perdus parfois très élevé par rapport aux valeurs cibles. A noter toutefois l'expérience intéressante de service d'accueil téléphonique dédié dans le Val-d'Oise.

¹⁹ Comme, par exemple, Veritas.

²⁰ Le Rhône étant le premier exemple de certification ISO9001 rencontré dans le cadre des audits PAT.

²¹ L'exemple relevé par la mission concernait la fiche procédurale « délivrance de passeport » élaborée par la sous-préfecture.

²² Ce risque étant d'autant plus réel que l'inspection générale de l'administration a pu mesurer, dans le cadre de ses différents audits sur la délivrance de titres, à quel point les fonds documentaires et fiches procédurales pouvaient différer d'une préfecture à l'autre.

3.2.4 - La lutte contre la fraude documentaire n'est toujours pas suffisamment organisée et son évaluation est défailante.

En ce qui concerne la fraude documentaire pour les CNI/passeports, le nombre de dossiers est comptabilisé par la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (DLPAJ), mais sans recensement par département. Les pratiques anti-fraude dans les préfectures et sous-préfectures sont très hétérogènes : de bonne qualité dans certaines préfectures, elles peuvent être totalement négligées dans d'autres. En particulier, le suivi de l'action des mairies et la traçabilité des dossiers laissent encore à désirer.

La lutte contre la fraude documentaire reste encore dans certains cas peu ou mal organisée et n'a pas de caractère systématique, notamment en termes de recherche des fonds de dossier en cas de perte ou de vol de titre, d'habilitations informatiques et de suivi des titres fautes ou périmés. Les procédures gagneraient à être clairement formalisées au plan national et systématiquement contrôlées par l'encadrement intermédiaire.

Le pilotage national de la lutte contre la fraude est à améliorer. Il dépend actuellement à la fois du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour les CNI et les passeports et du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement pour les titres de séjour étranger. Vis-à-vis des préfectures, un pilotage coordonné est nécessaire avec la mise en place d'un indicateur d'activité de contrôle, suivi au niveau central et décliné par département.

Recommandations :

Les marges de progrès pour l'action 2 sont les mêmes que celles que la mission avait relevé l'année dernière, ce qui en renforce le caractère urgent.

- **Améliorer l'accueil des étrangers en préfecture avec la fixation de l'objectif d'une réduction à trois mois du délai de délivrance (ou de refus de délivrance).**
- **Renforcer le pilotage par l'administration centrale de l'activité de lutte contre la fraude. Formaliser localement les bonnes pratiques et assurer un meilleur suivi des mairies. L'indicateur de suivi des dossiers suspects doit donner lieu à une déclinaison.**
- **Evaluer les différents dispositifs de qualité mis en place afin de donner une cohérence nationale à la démarche.**

3.3 - Action 3 « contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales »

Les démarches de performance menées par les préfectures au titre de l'action 3 ont connu en 2006 une impulsion forte. En effet, la stratégie nationale de contrôle, définie par la circulaire du 17 janvier 2006 a constitué un cadre favorable au pilotage local en donnant priorité à un contrôle sélectif des actes.

3.3.1 - La démarche de performance a globalement progressé par la généralisation de la définition de priorités de contrôle.

Les audits en 2007 ont permis de constater que **des avancées significatives ont été réalisées dans la conduite des démarches de performance**. Ainsi, les cinq préfectures évaluées ont formalisé des stratégies locales de contrôle qui, pour l'essentiel, déclinent les priorités nationales. Dans trois préfectures, la stratégie de contrôle a été élaborée en liaison étroite avec les sous-préfectures d'arrondissement et les services déconcentrés. L'adoption de la stratégie 2007 a également été l'occasion pour deux préfectures d'affiner leurs objectifs sur la base d'un bilan de l'année écoulée.

En outre, **les directions auditées se sont majoritairement dotées d'outils de suivi de la stratégie nationale**. De multiples instruments ont été élaborés localement pour assurer la traçabilité et la normalisation des contrôles effectués : mention sur les actes du nom du contrôleur, établissement de « grilles de contrôle », création de tableaux de suivi etc. Cette traçabilité apparaît cependant plus avancée dans les cellules chargées du contrôle budgétaire, où des dispositifs de suivi existaient généralement auparavant.

Les progrès en matière de démarche de performance constatés au niveau des préfectures auditées apparaissent en concordance avec l'évolution nationale. En effet, si le « taux d'actes prioritaires contrôlés » est resté sensiblement identique en 2007 au résultat 2006 (respectivement 92% et 91%), le taux d'actes contrôlés sur l'ensemble des actes reçus a diminué significativement sur la période (avec un ratio de 63,7% en 2007, contre 73,8%). Cette tendance témoigne d'une focalisation croissante du contrôle sur un nombre plus restreint d'actes, identifiés comme prioritaires.

Par ailleurs, la modification des indicateurs de performance par la circulaire du 9 janvier 2007 a permis de réduire d'un tiers le nombre de données source à saisir.

3.3.2 - L'appropriation de la démarche de performance par les services se heurte à des indicateurs encore nombreux et inégalement fiables et pertinents.

Les indicateurs de performance sont encore trop nombreux, inégalement fiables et insuffisamment pertinents pour permettre la complète appropriation des démarches de performance.

Le **nombre de données élémentaires à saisir** pour le calcul des indicateurs INDIGO reste très élevé (84), malgré la réforme intervenue en janvier 2007. Le souci de fonder le rapport au Parlement sur le contrôle de légalité et la démarche de performance sur les mêmes données sources et indicateurs de résultat apparaît légitime mais explique le nombre de données de base à recueillir. Toutefois, le travail fastidieux d'enregistrement manuel imposé aux services constitue un risque pour la fiabilité des données et une réduction du nombre de données source continue d'être hautement souhaitable.

De manière problématique, la **fiabilité des indicateurs du projet annuel de performance 2007 reste très inégale**. Si le « taux d'actes télétransmis par ACTES » ne souffre d'aucune contestation, les taux « d'actes réformés ou retirés après intervention de la préfecture » en matière de contrôle budgétaire et de contrôle de légalité sont peu fiables. En

effet, comme il avait été signalé dans le rapport de synthèse 2007, la comptabilisation des interventions téléphoniques rend ces indicateurs très dépendants des pratiques d'enregistrement par les services. De même, la fiabilité du « taux de contrôle des actes prioritaires » est directement fonction de la qualité des instruments mis en place localement pour assurer la pertinence des contrôles effectués. L'absence de « grilles de contrôle » assurant une normalisation minimale des contrôles à réaliser sur chaque type d'acte prioritaire explique l'importance des écarts parfois constatés avec la moyenne de la strate²³. De manière plus générale, la fiabilité des indicateurs est fonction de l'implication des services, et au premier chef de leur encadrement, dans la démarche de performance. Or, celle-ci reste très variable selon les préfectures, voire entre préfecture et sous-préfecture.

Par ailleurs, **plusieurs indicateurs INDIGO n'apparaissent pas suffisamment robustes au niveau départemental** pour pouvoir faire l'objet d'un suivi local. Ainsi, les taux de « mandatement d'office d'une dépense obligatoire suite à une mise en demeure du préfet » ou de « déferés gagnés par le préfet » ne sont pas significatifs au niveau départemental. De plus, les indicateurs en matière de recours gracieux ou de saisine du juge traduisent moins la performance relative des services de contrôle de légalité que la préférence locale pour un règlement précontentieux ou contentieux des irrégularités soulevées par la préfecture. Sont en effet à prendre en compte les fortes variations régionales de l'attitude des élus vis-à-vis de la légalité qui peuvent expliquer des résultats très différents d'une préfecture à l'autre.

Certains aspects de la performance continuent d'être mal appréhendés par les indicateurs ou suscitent des difficultés. **Le conseil aux collectivités locales** n'est pas quantifié ni analysé. Or, cette fonction est particulièrement valorisée par les élus des départements ruraux qui ne disposent pas en interne de capacités d'analyse juridique forte.

3.3.3 - Les stratégies de contrôle gagneraient à être déclinées de manière plus opérationnelle.

A l'exception du contrôle budgétaire, **les stratégies de contrôles sont rarement déclinées en « plans de contrôle », assortis d'objectifs opérationnels**. De manière significative, le « taux de contrôle des actes » est peu précisé localement en cibles à atteindre par matières prioritaires et par services (préfecture, sous-préfectures). Aussi, la stratégie de sélectivité des contrôles apparaît-elle insuffisamment traduite en objectifs mobilisateurs.

En outre, **l'examen des services audités montre que la focalisation sur les domaines affichés comme prioritaires n'est pas toujours effective**. L'attention portée aux actes de fonction publique territoriale reste substantielle dans quatre préfectures, et même proche de l'exhaustivité dans plusieurs sous-préfectures. Le maintien d'effectifs importants sur ce domaine semble être davantage justifié par la difficulté de réorganiser les services que par la nécessité de réduire les irrégularités. Le redéploiement du personnel sur les domaines prioritaires, souvent plus complexes, se heurte en effet à la nécessité d'assurer la « montée en compétences » des services de contrôle.

²³ A cet égard, la définition par la circulaire de janvier 2007 des « contrôles » à prendre en compte apparaît encore insuffisamment précise. En effet, celle-ci prévoit la comptabilisation des « examens allant au-delà de la simple lecture », ce qui laisse une marge d'interprétation très large.

Le suivi de la stratégie de contrôle est généralement peu structuré. Dans deux préfectures, il ne donnait lieu qu'à une réunion annuelle, assez formelle, en présence du secrétaire général²⁴. En outre, si les sous-préfectures et services déconcentrés ont été associés à l'élaboration des stratégies de contrôle, les échanges sur sa mise en œuvre ou sur les pratiques de contrôle restent rares. Les écarts constatés au niveau des indicateurs de performance ne sont pas analysés, ni corrigés par la diffusion des « bonnes pratiques ».

Dans ces conditions, et à l'exception notable d'une préfecture audité, la mise en place de stratégie de contrôle ne s'est pas traduite par la réorganisation des services chargés du contrôle de légalité. Plus particulièrement, **le regroupement en préfecture des contrôles requérant une technicité forte, envisagé dans le cadre de la directive nationale d'orientation, n'a pas été amorcé.**

3.3.4 - La coordination avec les services déconcentrés reste insuffisamment formalisée.

L'association des services déconcentrés à la stratégie de contrôle est inégale selon les domaines et les départements.

La collaboration avec les directions départementales de l'équipement est très variable. Cela va de l'absence de relations (une préfecture) à la mise à disposition de la préfecture d'un agent de l'équipement (une préfecture) qui assure en outre le suivi des actes reçus en sous-préfectures. Dans la majorité des départements, le contrôle de l'urbanisme est réparti entre DDE et préfecture, selon des principes généralement assez flous qui génèrent des risques de doublon.

Il existe par ailleurs une interrogation sur la capacité de ces services à poursuivre leur concours au contrôle de légalité dans le cadre des réorganisations conduisant à la mise en place des DDEA. Sous l'effet des réductions d'effectifs subies par ces services, certains services juridiques en charge du contrôle n'ont plus les effectifs suffisants.

Concernant le contrôle budgétaire, les échanges ont tendance à s'accroître avec le réseau du trésor. Les informations du « réseau d'alerte » de la trésorerie générale sont intégrées dans les plans de contrôles des préfectures. Les expérimentations de partenariat menées dans deux départements audités font apparaître que les services des préfectures gagnent à confronter leurs analyses sur les dossiers à enjeux.

Le concours de la DDCRF au contrôle de légalité est devenu très épisodique depuis la décision du ministère de tutelle de se désengager de cette mission. Pourtant, l'expertise de ce service en matière de règles de concurrence reste indispensable pour les services de préfectures. Le recours au pôle marché public de Lyon du MINEFE est peu pratiqué.

La participation de la DDASS à la stratégie de contrôle reste exceptionnelle, malgré l'importance du contrôle des établissements qui relèvent de sa compétence.

²⁴ Il est vrai qu'en 2006, les indicateurs de performance en matière de contrôle de légalité étaient encore renseignés annuellement.

3.3.5 - La mobilisation pour la montée en puissance d'ACTES est encore faible.

Au 15 octobre 2007, 75 préfectures étaient raccordées à l'application, contre 30 un an auparavant. Sur la même période, le nombre d'actes télétransmis a été multiplié par 13. Malgré cette progression apparente, le taux d'actes télétransmis n'était encore que de 1,9% des actes reçus en préfecture et sous-préfecture, à distance de la valeur-cible de 3% inscrite dans le projet annuel de performance du programme.

Ainsi qu'il a été évoqué plus haut (point 2.1.3), **il apparaît désormais urgent d'intensifier la sensibilisation des collectivités locales**. En effet, l'application ACTES dispose désormais des fonctionnalités nécessaires à la mise en œuvre effective de la stratégie de sélectivité du contrôle (routage automatisé des actes prioritaires, traçabilité assurée des contrôles effectués, possibilité d'attribuer le contrôle à un service déconcentré, calcul automatique des indicateurs INDIGO...).

Recommandations :

- **Renforcer le pilotage de l'action par la direction générale des collectivités locales, au moyen de directives nationales opérationnelles tendant à :**
 - **fiabiliser les indicateurs - voire supprimer ceux dont la fiabilité ne peut être améliorée²⁵ - par l'édiction de normes de contrôle minimales et de règles de traçabilité qui pourraient prendre la forme de « grilles de contrôles » élaborées sous l'égide de l'administration centrale ;**
 - **quantifier et analyser la mission de conseil aux collectivités en construisant une typologie des principaux actes de conseil. Sur la base de cette analyse préalable, définir des orientations nationales en matière de conseil aux collectivités. Les décliner localement sous forme de priorités annexées à la stratégie départementale de contrôle.**
- **Dans le cadre de la régionalisation des budgets de préfecture et en liaison avec les contrôleurs de gestion des préfectures, confronter les méthodes de travail et de décompte des activités de contrôles des actes des différentes directions des collectivités locales, afin d'assurer la comparabilité de leurs indicateurs, voire d'harmoniser leurs pratiques de contrôles dans certains domaines.**
- **Formaliser la coopération des services déconcentrés en matière de contrôle et assurer un réel suivi dans le cadre de la démarche de performance pilotée par la préfecture.**

3.4 - Action 4 « pilotage territorial des politiques gouvernementales »

L'action 4 « pilotage territorial des politiques gouvernementales » ne comportait en 2007 ni objectif ni indicateur de résultat au niveau du Projet Annuel de Performance

²⁵ Quitte à alléger le rapport au Parlement relatif au contrôle de légalité.

(PAP). Un objectif hors PAP était cependant affiché : « améliorer les délais d’instruction des dossiers d’installations classées », objectif nettement décalé par rapport à l’enjeu que représente l’action 4. Au PLF 2008, un objectif est inscrit au PAP : « améliorer la coordination des actions interministérielles » mais avec un indicateur de résultat (délai d’instruction des dossiers ICPE et loi sur l’eau) qui reflète très imparfaitement la performance qu’on peut attendre du pilotage territorial. Les rapports d’audits 2007 montrent que les résultats en matière de délais d’instruction des dossiers ICPE et loi de l’eau, sont globalement satisfaisants.

Les indicateurs suivis en 2007 par les préfetures ne permettent pas d’éclairer les conditions du pilotage par le préfet des politiques territoriales de l’Etat. Les réflexions conduites en 2007 pour retenir un indicateur régional sur le nombre de BOP ayant atteint leur cible annuelle n’ont pas été finalisées. Faute d’indicateurs pertinents, les audits se sont efforcés, comme en 2006, d’apprécier la cohérence des outils et la lisibilité des organisations mis en place en matière de pilotage des politiques territoriales.

Les audits 2007 confirment un premier constat sur l’érosion ou l’effacement des PASE dans leur capacité à mobiliser les services, face à l’activité des pôles de compétences et à l’émergence depuis 2006 des BOP auxquels sont associés des programmes d’action. Un second constat porte sur la difficile articulation en matière de pilotage entre le niveau régional et le niveau départemental.

3.4.1 - La mise en cohérence entre les PASE et les BOP est bien identifiée, de même que l’enjeu d’un système d’information et de suivi, commun aux services de l’Etat.

Les audits 2007 ont montré que face à la multiplicité des outils (PASE et BOP), des programmations annuelles et pluriannuelles (BOP, Contrats de Projets Etat-Région –CPER- et Programmes Opérationnels Européens - POE) et des organisations (pôles et missions interservices) **des mises en cohérence sont possibles** qui donnent davantage de visibilité aux acteurs et donc à l’action de l’Etat.

Dans la majorité des préfetures auditées, les PASE ont fait l’objet d’un bilan en 2007. A cette occasion, des rapprochements ont été opérés avec les priorités des BOP. La mise en cohérence progresse ; elle devrait être effective pour la prochaine génération des PASE.

Pour l’avenir, la question de l’avenir du PASE se pose par rapport à la fois aux priorités gouvernementales qui peuvent varier, aux objectifs des programmes LOLF et à leur déclinaison territoriale. **La mission estime qu’on pourrait s’orienter vers un seul document au niveau régional** avec, le cas échéant, quelques fiches départementales. Les priorités du futur PASE, en nombre limité, devraient être articulées avec les priorités issues de la stratégie nationale en faveur du développement durable et du Grenelle de l’environnement. Enfin, les actions concrètes listées dans le document doivent faire apparaître les financements attendus des BOP, des agences ou des collectivités territoriales.

Dès lors, **l’indicateur de résultats de l’action 4 pourrait retenir le taux d’avancement dans la mise en œuvre des actions du PASE-nouvelle formule.**

3.4.2 - Les instances de pilotage interministériel se structurent.

Bien qu'assez largement dépendant du mode de management du préfet, le **pilotage interministériel départemental est bien identifié**, se répartissant entre le collège de chefs de service à vocation d'information et des réunions plus opérationnelles en bilatéral avec chaque chef de service ou dans le cadre des pôles de compétences.

Les opinions des chefs de pôle quant à leur efficacité sont réalistes : les missions et les Délégations Inter Services (DIS) fonctionnent en général correctement, mais rares sont celles qui peuvent être qualifiées d'outils stratégiques. En revanche, les pôles sont souvent d'excellents instruments de mise en œuvre et de suivi de l'action interministérielle de l'Etat. La situation idéale serait que l'activité des pôles soit totalement imbriquée dans la mise en œuvre du PASE.

Quelques règles simples doivent régir la mise en place et le suivi des pôles : formaliser la création du pôle, la désignation du chef de pôle et ses objectifs ; établir le bilan des pôles, au moins une fois par an lors d'une réunion présidée par le préfet ; ne conserver que ceux dont l'action fait l'objet d'une évaluation positive et articuler leurs actions avec celles prévues dans les documents de programmation.

La qualité du pilotage interministériel départemental dépend aussi de la qualité des informations que le préfet a pu obtenir des pôles ou services régionaux, de façon directe, par l'intermédiaire de la préfecture de région ou, le plus souvent, par des retours informels des services départementaux. La difficulté provient souvent du fait que les pôles régionaux fonctionnent de façon largement autonome par rapport aux pôles départementaux.

Les audits montrent que le **positionnement des directions de l'action interministérielle des préfectures n'est pas clair tant vis-à-vis du SGAR que des services déconcentrés départementaux**. La volonté de ces services d'apporter une véritable valeur ajoutée dans la coordination et le pilotage des services est mise en avant par les préfectures. Leur réorganisation a apporté, dans la plupart des départements audités, des résultats prometteurs avec une réelle plus-value des bureaux chargés des actions interministérielles. Leur positionnement reste cependant délicat lorsqu'elles restent perçues comme des services internes à la préfecture et non comme des lieux d'animation de l'inter ministérialité.

3.4.3 - Le pilotage régional et l'articulation entre le niveau régional et départemental

Les CAR réunis chaque mois sont devenus les conseils d'administration de l'Etat en région. Les audits montrent que dans les deux préfectures de région auditées, les SGAR, malgré la charge de travail qu'ont représenté en 2007 les CPER, les POE et les pôles de compétitivité, ont su structurer le suivi des BOP avec l'aide des trésoreries régionales.

La mise en place d'un outil commun de suivi des BOP entre préfectures de région et préfectures de département (CEDIPE) progresse malgré ses imperfections²⁶. Deux

²⁶ Dans la région Centre, les tableaux de bord CEDIPE sont présentés en CAR et il est prévu que leur déclinaison départementale fasse l'objet d'une présentation en collège restreint des chefs de services.

écueils importants ont été soulignés : la nécessité d'une double saisie lorsque les services déconcentrés ont choisi un autre système d'information pour le suivi de leur performance et la difficulté de suivre en infra-annuel les BOP dont les indicateurs sont annuels, sachant qu'une nouvelle version du système d'information sera disponible en 2008²⁷.

L'enjeu concernant cet outil reste sa diffusion à l'ensemble des services déconcentrés de niveau régional comme départemental. A défaut d'un arbitrage interministériel l'imposant, une action de promotion auprès des ministères les plus concernés s'avère nécessaire. La mission considère cet objectif comme stratégique.

Or on ne pourra diffuser ce système d'information qu'à la condition qu'il soit efficace et non redondant par rapport à d'autres systèmes ministériels.

De plus, pour être utile, cet outil nécessitera une capacité d'expertise et d'analyse que pourrait assurer un réseau de contrôleurs de gestion tant au niveau régional que départemental. Or, les audits montrent que le contrôle de gestion interministériel ne progresse pas.

Dans le pilotage des BOP et UO, c'est l'articulation entre le niveau régional et départemental qui fait problème. Les préfets de département estiment que leur marge de manœuvre est des plus réduites et que le suivi des UO à enjeux est de ce fait rarement opérationnel.

Leur malaise vient aussi du fait que les conditions de préparation des CAR sont plus que contraintes avec des délais tels qu'ils ne permettent pas une préparation sérieuse au niveau départemental, sachant que les compte rendus des comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI) ne leur sont pas toujours adressés.

3.4.4 - Les mutualisations entre services ne progressent pas.

Un des enjeux du pilotage interministériel de niveau territorial est la mutualisation des fonctions transversales (formation et fonctions support). Force est de constater que dans les préfectures auditées, **les projets de mutualisation interministérielle sont au point mort.** L'argument avancé est que les principales politiques d'achat sont de plus en plus centralisées.

On note cependant deux exceptions. La première est **la rénovation des Systèmes d'Information Territoriaux (SIT).** Cette initiative du ministère de l'intérieur est de nature à constituer un bon outil de coopération territoriale. Le rapport de synthèse 2007 l'avait proposé. La seconde porte sur le développement possible de **projets de systèmes d'information géographique.** Ceux-ci constituent une demande générale des services mais font aujourd'hui souvent l'objet d'initiatives dispersées de la part des ministères. Le projet de SIG interministériel piloté par le SGAR Rhône-Alpes (PRODIGE) est à cet égard exemplaire.

²⁷ La version 3 d'ÆDIPE opérationnelle permettant le suivi des indicateurs des BOP à enjeux sera intégrée au SIT rénové en 2008. Ce système d'information est mis en œuvre dans 12 régions.

Recommandations :

- **Préparer une nouvelle génération de PASE, articulant le niveau régional et départemental, centré sur la stratégie nationale de développement durable et prenant en compte les priorités budgétaires pluriannuelles 2009-2011 des BOP.**
- **Doter l'action 4 d'indicateurs liés à la mise en œuvre d'actions répondant à la stratégie de développement durable.**
- **Généraliser OEDIPE comme outil de suivi des BOP à l'ensemble des services déconcentrés.**
- **Structurer au niveau régional le contrôle de gestion interministériel.**

3.6 - La gestion des ressources humaines

La conduite des ressources humaines se caractérise encore par une gestion à court terme des effectifs, avec une réelle difficulté à mettre en place une démarche stratégique qui s'explique en partie par le manque de visibilité sur les grands projets.

Les ressources humaines ne font pas l'objet d'objectifs ou d'indicateurs dans le PAT. En revanche, 13 indicateurs INDIGO permettent un suivi, notamment en termes de formation, d'ancienneté de mobilité et d'emploi de vacataires. On notera de façon générale que ces indicateurs sont connus et renseignés dans l'ensemble des préfectures.

3.6.1 - La mobilité, une obligation qui reste souvent à mettre en œuvre.

La mobilité représente un enjeu important de la politique RH, tant pour l'optimisation de l'allocation des ressources que pour l'entretien de la motivation des agents. Dans les préfectures visitées, à une exception près, la mission a noté une ancienneté des agents supérieure à la moyenne de la strate, notamment pour les agents de catégorie C qui occupent des postes dans les services de délivrance de titres ou dans les sous-préfectures. Or, cette faible mobilité peut être corrélée, dans certaines préfectures avec une rotation importante de jeunes agents surqualifiés de catégorie C, désireux de passer rapidement des concours. Cette **mobilité à deux vitesses** génère des vacances d'emploi récurrentes dans certains services (particulièrement dans les services de délivrance de titres), qui ne peuvent être pourvues que par des recrutements externes. L'absence de "parcours professionnels" formalisés valorisant la mobilité interne est ainsi source de difficultés supplémentaires pour les services affectés par ce phénomène.

La mise en place des chartes de mobilité est parfois ancienne ; seule une préfecture n'en est toujours pas dotée. Leur adoption **ne semble toutefois pas avoir suscité une baisse significative de l'ancienneté moyenne dans le poste**. Ce décalage entre les ambitions affichées et les résultats témoigne du fait que la mobilité n'est possible qu'avec une implication forte et continue, tant de la part du corps préfectoral et de l'encadrement que des services de ressources humaines. L'avantage immédiat consistant à pouvoir disposer de personnels experts dans leur domaine l'emporte trop souvent face à l'intérêt à long terme de la préfecture de pouvoir bénéficier de personnels polyvalents et aptes au changement. De façon

paradoxe, cette préférence pour le court-terme est parfois accentuée par la mobilité de l'encadrement, satisfait de pouvoir compter sur l'expertise acquise par un personnel bénéficiant de la mémoire du service.

Dans les grandes préfectures, des outils ont parfois été élaborés pour faciliter le suivi des demandes de changement d'affectation, à l'instar de la base de données mise en place dans le Val-d'Oise qui regroupe les vœux et les mouvements réels des agents, leur rémunération et leur ancienneté. La transparence sur les vacances par la diffusion systématique des fiches de postes constitue également un facteur de fluidité. De même, le renseignement systématique de l'item relatif aux souhaits de mobilité lors des entretiens d'évaluation, permet aux gestionnaires de disposer d'éléments prospectifs.

La mobilité nécessite ainsi une grande continuité, un effort de formation pluriannuel et une action volontariste permanente, encore insuffisamment développés.

Recommandations :

- **Développer et diffuser les outils susceptibles de faciliter la mobilité (base de données, dispositifs de formation, diffusion systématique des fiches de postes, cycles de formation/reconversion professionnelle, etc.).**
- **Inciter l'encadrement à solliciter la mobilité du personnel placé sous leur autorité, notamment lors des entretiens d'évaluation.**
- **Organiser des « parcours de carrière » valorisant la montée en compétences acquises par des changements d'affectation réguliers.**

3.6.2 - La formation répond rarement à une stratégie affichée liée à une véritable GPEEC.

Dans l'ensemble des départements visités, le taux global de formation est inférieur aux moyennes nationales pour la strate. La faiblesse constatée des indicateurs provient parfois du fait que les formations effectuées par des agents en interne ne sont pas comptabilisées (tutorat, e-formation...) ou que, dans un département au moins, la fonction ressources humaines a été laissée en jachère, faute de recrutement adéquat, pendant un temps important.

Ces résultats dégradés sont symptomatiques du peu d'attention portée à la formation dans les préfectures concernées. En général, les plans de formation sont construits à partir des desiderata des agents émis durant les entretiens d'évaluation et des besoins des chefs de bureaux, lorsqu'ils ont été consultés. Il est rare que le lien soit fait entre les stages proposés et les besoins en compétences qui seront générés à moyen terme par l'évolution des métiers de préfecture. A rebours d'une conception du plan de formation comme simple réponse aux besoins individuels des agents, le plan de formation doit devenir un levier de mise en oeuvre des stratégies de modernisation poursuivies par les préfectures et comporter des objectifs chiffrés.

La difficulté des préfectures à faire correspondre les priorités avec des cibles chiffrées apparaît liée au fait que **les indicateurs INDIGO ne reflètent pas exactement les priorités du plan national de formation.** Seul le taux de formation des agents prenant de nouvelles

fonctions fait l'objet d'un objectif ministériel ambitieux, associé à un indicateur (80% en 2007 contre 70% en 2006). Cependant, cette cible concerne avant tout la Sous-Direction du Recrutement et de la Formation (SDRF) qui organise l'essentiel des formations d'adaptation « métiers ». Les autres priorités du plan national²⁸ ne sont pas associées à des indicateurs de suivi.

De fait, l'analyse de la performance des services préfectoraux de formation réalisée par la SDRF lors des « entretiens de gestion » repose principalement sur des données qui ne figurent pas dans la base INDIGO²⁹. Ainsi, la sous-direction mesure à l'occasion de ces entretiens : l'effort de formation rapporté à la masse salariale (pour lequel un objectif de 1,5% est fixé au niveau national, sans qu'un indicateur INDIGO lui corresponde) ; la contribution relative des différents plans à la formation des agents de la préfecture audité ; ou encore le coût moyen de la journée-stagiaire assuré par le plan local de formation.

La mission considère que les indicateurs INDIGO en matière de formation pourraient être revus pour mieux refléter les priorités ministérielles. Ainsi l'effort budgétaire rapporté à la masse salariale pourrait devenir un indicateur PAT. De même, la contribution des plans locaux (départemental et régional) à l'effort de formation des agents de préfecture gagnerait à être évaluée en termes de nombre de journées de formation par agent. Une cible nationale par strate pourrait leur être attribuée. De plus, un objectif de coût de la journée-stagiaire pourrait être fixé nationalement, afin d'inciter les préfectures à mieux équilibrer le recours aux formateurs externes par rapport aux formateurs internes. En outre, un indicateur de suivi des formations organisées pour « accompagner l'adaptation des agents à l'évolution des métiers de préfecture » pourrait être construit et faire l'objet d'un suivi prioritaire. Enfin, une cotation officielle classant les préfectures par pondération des indicateurs relatifs à « l'effort de formation » et à « l'effort de professionnalisation » ne manquerait pas d'inciter les préfectures à conférer à la formation la place qui lui revient dans la modernisation des services.

Par ailleurs, les audits soulignent que les agents des sous-préfectures restent encore souvent défavorisés par rapport à l'offre de formation, en raison des difficultés matérielles suscitées par l'obligation de déplacement. Il convient d'être particulièrement attentif à ce que la régionalisation de la fonction de formation, parfois envisagée comme une plus grande centralisation de l'offre de formation, ne se traduise pas par une baisse du nombre et de la diversité des agents bénéficiant de formations. Le risque n'est en effet pas négligeable que la difficulté d'accès à la formation se diffuse aux préfectures éloignées du chef-lieu de région.

Enfin, si le champ de la formation doit être réinvesti fortement avec toutes les possibilités offertes par la mutualisation, qu'elle soit interministérielle ou régionale, il importe d'éviter certains écueils. En effet, les gains à la mutualisation de la fonction formation sont potentiellement importants : accroissement de l'efficacité des services formation et de leur professionnalisme, développement des formations métiers et des échanges d'expériences professionnelles entre services différents, meilleure articulation avec

²⁸ Ces priorités sont l'« adaptation des agents aux évolutions prévue par la directive nationale d'orientation » ; « le développement durable », « l'accompagnement à l'accès à des responsabilités supérieures » et « la promotion professionnelle par un dispositif élargi de préparation aux concours de recrutements et aux examens professionnels »

²⁹ Les données utilisées par la SDRF sont essentiellement extraites de l'application « Gestion Electronique de la Formation » (GEF).

les démarches GPEEC. Cependant, la mutualisation peut générer des pertes d'efficacité liées à une moins bonne connaissance des besoins en formation. L'expérience des Délégations Interdépartementales à la Formation (DIF) enseigne que le risque de « formations catalogue », déconnectées des besoins réels des préfectures peut s'accroître avec l'éloignement du service d'ingénierie de formation.

Recommandations :

- **Revoir les indicateurs INDIGO en matière de formation, afin que ceux-ci reflètent davantage les priorités ministérielles, notamment en matière d'effort de formation consacré à la professionnalisation des agents.**
- **Développer l'évaluation des démarches de mutualisation en matière de formation.**

3.6.3 - La stratégie des services de ressources humaines est focalisée sur la saturation du plafond d'emploi, très tributaire de la situation concrète des préfectures.

L'ensemble des préfectures rencontrées, à l'exception de l'une d'entre elles, ont été mobilisées par la recherche de la saturation du plafond d'emploi, tout en recherchant une meilleure adéquation entre la répartition concrète des effectifs et la répartition issue d'ARCADE. Dans plusieurs préfectures auditées, la saturation a été presque effective fin 2006. Toutefois, comme le souligne le rapport d'évaluation de l'expérimentation de la régionalisation des BOP, la saturation des plafonds en fin d'année, ne signifie pas forcément que les préfectures concernées ont été en mesure de mobiliser au maximum tout au long de l'année leur potentiel de ressources humaines. De fait, les préfectures ont enregistré en 2007 une vacance moyenne annuelle (évaluée en ETP) correspondant à 1,7% de leur plafond d'emploi. Ce taux traduit néanmoins une progression vers l'objectif d'optimisation du plafond d'emploi (le taux équivalent en 2006 était de 2,15% - cf. supra I.2.).

L'objectif national d'optimisation du plafond d'emplois a mis en évidence la très forte hétérogénéité de situation des départements au regard de leur capacité à remplir cet objectif. Plusieurs types de facteur expliquent les écarts parfois constatés :

- **Lorsque le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) est élevé, la dotation budgétaire ne permet pas de saturer le plafond d'emplois**, sauf à jouer sur l'anticipation des départs et sur les vacances de poste, ce que les services de ressources humaines font effectivement. Cet exercice est cependant périlleux, puisque, les prévisions des départs en retraite sont toujours aléatoires. Un département cependant se trouve dans une situation totalement inverse avec un plafond d'emploi contraint et un plafond de masse salariale généreux. Les possibilités de dégager des marges budgétaires sont alors importantes. La régionalisation des BOP offrira dans ce cadre des perspectives de péréquation.
- **Une sous-dotation du programme en début d'année a conduit, en 2006, certains contrôleurs financiers à subordonner les recrutements à une marge salariale suffisante.** Dans un département audité, les recrutements prévus ont été abandonnés. Faute d'avoir initialement ouvert des postes au bénéfice de son département au titre des concours déconcentrés organisés dans sa région en 2006, cette préfecture n'a pas

pu ensuite effectuer de tirage sur les listes complémentaires, malgré l'existence de vacances d'emploi et de ressources budgétaires disponibles. Cet enchaînement a finalement produit une marge budgétaire importante sur le titre II. La sous-dotation des BOP observée en début d'exercice 2008 risque d'avoir le même effet.

- **Le manque d'attractivité pénalise les recrutements.** L'emploi de vacataires ou le développement de la polyvalence pallie en partie ces écueils. Néanmoins, on note que le recours aux vacataires est moins utilisé depuis leur intégration dans le plafond d'emploi, d'une part, et du fait de la forte réticence des syndicats, d'autre part.

Recommandation :

- **Inviter les préfectures, Unités Opérationnelles (UO) d'un même BOP, à envisager des péréquations intra-régionales tant budgétaires qu'en termes de plafond d'emploi, afin d'optimiser leurs situations respectives au regard des effectifs de référence ARCADE.**

3.6.4 - Les préfectures ont mis en place des régimes comparables de primes différentielles récompensant la performance, avant leur encadrement par le niveau national

Une politique de primes différentielles a été mise en œuvre dès 2006 dans les **préfectures auditées**, avec des critères qui sont presque partout les mêmes. Les primes supplémentaires sont effectivement réparties sur environ un tiers des effectifs. Toutefois, le niveau des primes dépend fortement des marges de gestion dégagées en fin d'année, ce qui les rend fortement hétérogènes suivant les préfectures. Les positions des organisations syndicales ne sont pas univoques à ce sujet, certaines étant tout à fait opposées à cette pratique, d'autres en reconnaissant le bien fondé à partir du moment où les critères de répartition sont clairement affichés et expliqués.

L'obligation faite aux préfectures en 2007 de mettre en place une « réserve de performance » a constitué un encadrement salubre d'une pratique largement diffusée, mais hétérogène. Elle a permis, dans un contexte budgétaire plus contraint, d'ancrer le principe d'un montant limité mais significatif de primes destinées à récompenser la performance. De fait, il apparaît que, si le montant de fongibilité asymétrique a été considérablement réduit (passant de 20 M€ en 2006 à 5,9 M€ en 2007), le montant total des « reliquats indemnitaires de fin de gestion » est resté constant (de l'ordre de 6,2 M€, dont 3,8 M€ consacrés à la « réserve de performance » en 2007).

3.6.5 - La mise en place d'une réelle gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est encore balbutiante.

L'ensemble des préfectures auditées n'a pas encore mis en place une GPEEC qui permette une réflexion à moyen terme sur les métiers, les emplois et les charges. Certains services de ressources humaines paraissent sous-dimensionnés en nombre comme en compétences pour pouvoir mener à bien un tel travail de réflexion. Certaines initiatives vont cependant dans le bon sens. En outre, les incertitudes qui pèsent encore quant aux échéances

des grands chantiers liés à la délivrance des titres sont souvent vécues, dans les préfectures où le nombre d'agents est réduit, comme un obstacle à l'engagement dans une démarche de gestion prévisionnelle. L'avenir des sous-préfectures reste également un sujet rarement abordé, dans l'attente d'une orientation nationale claire.

Dans les préfectures les plus importantes, des plans de ressources humaines ont été élaborés qui dressent le tableau des effectifs cible par missions, en catégories de personnel et nombre d'agents (avec prise en compte de ce que l'on sait sur le SIV ou INES) et font l'objet d'une communication en CTP et parfois à l'ensemble des agents. Les outils de cette prévision peuvent être des entretiens systématiques avec l'ensemble des chefs de bureau, ce qui oblige à une forte mobilisation des services.

Le lien entre cet exercice théorique et les parcours individuels est difficile à réaliser, notamment pour prendre en compte le vieillissement et inscrire la mobilité dans ces plans. De plus, ces plans devraient être revus après la publication de la nouvelle DNO au vu des travaux de la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP).

La mission a noté une réelle difficulté, quelle que soit la volonté de mener une politique dynamique de ressources humaines, **à mettre au point un projet de modernisation de la gestion des effectifs** qui englobe à la fois les objectifs des DNO, les changements induits par les grands projets et les outils que représentent la formation, la mobilité et la rémunération différenciée. Les ressources humaines constituent dans les préfectures un chantier stratégique pour les années à venir. Le processus de régionalisation des BOP doit conduire à porter une attention renforcée aux moyens dévolus aux services de ressources humaines.

Recommandations :

- **Privilégier dans les années à venir la qualité des recrutements dans les services de GRH compte tenu des réformes attendues du fait de la RGPP et des grands chantiers.**

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

SECRETARIAT GÉNÉRAL

DIRECTION
DE LA MODERNISATION ET DE
L'ACTION TERRITORIALE

Sous-direction de l'administration territoriale

Paris, le 23 MARS 2006

**Le Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire**

* *

à

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

Mesdames et Messieurs les préfets

NOR **INTA016010034C**

Objet : Suivi des entretiens de gestion et missions d'audit du programme PAT
P.J/ Guide méthodologique des audits de la mise en œuvre du « programme
administration territoriale » par les préfetures – source IGA

Avec la généralisation de la globalisation du budget des préfetures, le ministère de l'intérieur a initié un dispositif de dialogue et de contrôle de gestion entre l'administration centrale et les préfets. Ces outils de pilotage et de suivi ont d'ailleurs largement inspiré l'organisation du programme « administration territoriale » qui s'est inscrit dans la continuité de cet effort visant tout à la fois à fixer des objectifs d'activité et à rationaliser l'allocation des moyens des préfetures.

La procédure « d'entretien de gestion » participe de cette exigence de responsabilisation des gestionnaires.

L'année 2006 va permettre d'achever un premier cycle d'entretiens de gestion réalisés selon la formule déconcentrée, lancée en juin 2002. Les contours de l'exercice sont désormais bien définis. Il se décompose en trois temps, différents dans leur conception, mais complémentaires, l'objectif étant d'évaluer l'efficacité des services de la préfecture, son mode de management et la façon dont le pilotage des principales politiques interministérielles est organisé :

- 1 - la préfecture prépare un dossier dont le contenu a été précisé en 2003 par un guide accessible sur le site Intranet de la SDAT ;
- 2 - la journée de l'entretien de gestion formalise le dialogue entre l'administration centrale et l'encadrement de la préfecture ;
- 3 - un relevé de conclusions est rédigé par les services de la préfecture. Son contenu a connu des évolutions récentes de manière à ce qu'il devienne un document réellement opérationnel par lequel le préfet se fixe des objectifs et un calendrier de réalisation pour les trois années à venir.

Du bilan réalisé par la DMAT, il ressort notamment qu'une des principales limites à l'exercice réside dans les conditions de son suivi et de la pleine utilisation de ses conclusions. La capacité annuelle de l'administration centrale est en effet limitée à 25 entretiens de gestion, ce qui induit un rythme de renouvellement difficilement compressible de quatre ans. Certes, les relevés de conclusions permettent aujourd'hui un meilleur suivi des engagements pris par le préfet. Mais, une étape à « mi-parcours » serait particulièrement utile.

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

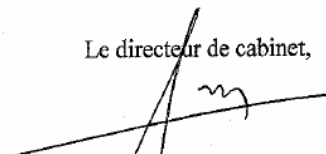
Ce constat m'a conduit à envisager un rapprochement des initiatives menées tout à la fois par la DMAT et l'IGA. En effet, dans le cadre de la mise en oeuvre territoriale de la LOLF, l'inspection générale de l'administration envisage de faire évoluer ses modalités d'intervention et propose une nouvelle méthode de « revue du programme PAT » fondée sur des audits de préfectures. L'intervention de l'IGA couvre l'ensemble de la chaîne administrative : du pilotage assuré par le responsable de programme à la vérification de la fiabilité des indicateurs produits par les préfectures.

J'ai donc souhaité lier les deux exercices et combiner la programmation des audits prévus par l'IGA avec la nécessité d'un « rendez-vous à mi-parcours » des entretiens de gestion réalisés en année n-2. Ainsi, en 2006, le programme d'audits de l'IGA concernera une dizaine de préfectures, choisies parmi celles ayant eu un entretien de gestion en 2004.

Chacune d'entre elles en sera informée dans les semaines qui viennent et l'IGA leur adressera ses souhaits sur la base du guide méthodologique des audits de la mise en œuvre du « programme administration territoriale » par les préfectures. Ce document, qui établit de manière transparente les points évalués dans le cadre des audits approfondis, est disponible sur le site Internet de l'IGA, et joint en annexe pour votre complète information. La méthodologie retenue a été conçue pour limiter au maximum le travail demandé aux préfectures, l'IGA se reposant essentiellement sur la documentation existante et le contenu des entretiens menés sur place, et pour produire des compte-rendus d'audit rapides et directement opérationnels.

Cette initiative témoigne de la volonté du ministère de l'intérieur de poursuivre la réflexion engagée depuis quatre ans et d'enrichir le dialogue de gestion entre l'administration centrale et les préfectures. Elle s'inscrit résolument dans la perspective de modernisation de la gestion publique voulue par la LOLF qui établit désormais un lien étroit entre la détermination des objectifs d'activité, la mesure de la performance et les moyens alloués aux services.

Le directeur de cabinet,



Claude GUEANT

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Direction de la modernisation et de l'action territoriale

- **M. Pascal MAILHOS**, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale
- **M. Jean-Paul CELET**, sous-directeur de l'administration territoriale
- **M. Charles MOREAU**, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale
- **Mme Marianne-Frédérique PUSSIAU**, adjointe au chef du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale
- **Mme Isabelle BUREL**, adjointe au chef du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale

Direction des ressources humaines

- **Mme Michèle KIRRY**, sous-directrice des personnels
- **M. Olivier ANDRE**, sous-directeur du recrutement et de la formation
- **M. Emmanuel AUBRY**, chef du bureau des personnels administratifs
- **Mme Françoise TAHERI**, chef du bureau des finances et de la prévision
- **Mme Sylvia CELESTIN**, adjointe au chef du bureau des affaires générales, des études et des statuts
- **Mme Elise PEPIN-ANGLADE**, responsable de la mission projets professionnels

Direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

- **Mme Catherine FERRIER**, chef du projet CHORUS

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

- **Mme Marie-Christine CORNEC**, chef du bureau de la nationalité
- **Mme Sandra ANGO-ALLEAUME**, chef de la section fraudes documentaires

Direction de la défense et de la sécurité civiles

- **M. Henri MASSE**, directeur de la défense et de la sécurité civiles

Direction générale des collectivités locales

- **M. Edward JOSSA**, directeur général des collectivités locales
- **M. Bruno DELSOL**, adjoint au directeur général des collectivités locales
- **M. François CHAMBON**, chef de projet ACTES

Projet « Grégoire »

- **M. Abdoun ABDENOUR**, chargé du projet « Grégoire » au ministère de l'immigration, de l'intégration et de l'identité nationale
- **M. Michel-Patrice MOREAU**, responsable du projet au bureau des projets métiers de la direction des systèmes d'information et de communication
- **Mme Elisabeth SELLOS-CARTEL**, chargée de mission auprès du président du comité de pilotage stratégique de vidéosurveillance

Direction de projet Système d'Immatriculation des Véhicules (SIV)

- **M. Yves MOSSE**, directeur de projet
- **M. Denis OLAGNON**, adjoint au directeur de projet, responsable du projet SIV

Agence nationale des titres sécurisés

- **M. Raphaël BARTOLT**, directeur de l'agence nationale des titres sécurisés
-

Annexe 3 : Les éléments de constat selon la grille d'analyse IGA

Le pilotage local et le contrôle de gestion

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Organisation du contrôle de gestion	
La répartition des rôles (pilotage général, responsable d'action, contrôleur de gestion...) est connue et bien comprise.	Oui en général pour ce qui concerne le pilotage général, avec, le cas échéant, des variations selon le mode de management du corps préfectoral. Le relais est pris de façon plus variable au niveau des directeurs et des sous-préfectures. Le contrôleur de gestion a un rôle bien identifié en préfecture, moins en sous-préfecture. Son rôle est toutefois fonction de son positionnement, sa participation à toutes les réunions stratégiques n'étant pas toujours acquise (cf. ci-dessous). Dans une préfecture, la fonction de contrôle de gestion a été amoindrie fin 2006. En sous-préfectures, la contribution du CDG est en général peu apparente.
Il existe un contrôleur de gestion à temps plein.	Oui dans trois préfectures sur cinq. Non dans l'Orne (50%) et le Val-D'oise (80% mais avec l'aide d'un agent de catégorie C). Le positionnement du CDG varie selon les préfectures : rattachement au secrétaire général (Calvados), chef de bureau au sein de la DAI (Orne).
Un comité stratégique se réunit périodiquement.	Non dans trois préfectures sur cinq.
Tous les indicateurs sont renseignés.	Oui, modulo quelques rares exceptions (BALISE, IM 602 délai dossier ICPE sur une procédure transférée à un service déconcentré).
Des outils informatiques de saisie et de suivi sont disponibles et utilisés.	Oui : tableaux spécifiques pour certaines actions ; des tableaux spécifiques de renseignement des indicateurs ont été mis en place (actions 2 et 3 notamment). PILOT est utilisé dans trois préfectures. Mais la complexité de certains indicateurs (action 3 notamment) nécessite des outils de saisie complémentaires pour assurer une traçabilité des indicateurs obtenus.
Il existe des indicateurs spécifiques à la préfecture, en plus de ceux figurant dans INFOPREF (au sein des services ; au tableau de bord du préfet).	Non, en général. Quelques indicateurs locaux sont parfois suivis dans les services, sans cible particulière.
Contrôle de fiabilité des indicateurs	
Les chefs de service [chefs de bureau] exercent un contrôle de premier niveau.	Non, sauf dans l'Orne où la plupart des chefs de bureau concernés effectuent un véritable contrôle.
Le contrôleur de gestion s'assure de la fiabilité des données reçues.	Oui, mais uniquement un contrôle de cohérence des chiffres. Pas de contrôle plus approfondi.
Des réunions sont tenues entre les différents acteurs concernés et le contrôleur de gestion afin d'identifier d'éventuelles difficultés dans le renseignement des indicateurs.	Oui dans deux préfectures, ces questions pouvant être abordées lors des comités de suivi. Non dans deux préfectures, alors que des questions méthodologiques mériteraient d'être réglées avec les sous-préfectures. Dans la dernière préfecture, des réunions d'informations ont été organisées dans les sous-préfectures par

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
	le contrôleur de gestion.
Utilisation du contrôle de gestion dans le pilotage des services	
Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont connus et compris des cadres de la préfecture et des services concernés.	Oui en préfecture, de façon moins nette en sous-préfectures. A noter que les indicateurs et objectifs annuels restent encore souvent conçus par les chefs de bureau comme une charge en plus et non comme un outil de management. Des réticences subsistent sur la démarche et les indicateurs choisis (action 1 notamment).
Tous les indicateurs sont dotés d'une cible locale.	Oui, pour les indicateurs ayant une cible nationale. Plus rarement pour les autres indicateurs.
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.	Oui, dans toutes les préfectures, à une périodicité trimestrielle.
Ces tableaux de bord font l'objet d'un suivi régulier par le corps préfectoral et constituent une base de travail pour les acteurs concernés.	Oui, selon des modalités variables impliquant plus ou moins le préfet, le secrétaire général, le directeur de cabinet et les directeurs. Les sous-préfets semblent souvent plus à l'écart de la démarche. Le suivi est plus faible lorsque les indicateurs sont bons.
Un travail d'analyse des indicateurs et de proposition de mesures correctives est réalisé au niveau de chaque direction.	Oui, de façon formalisée pour deux préfectures. Dans les autres préfectures, ce travail reste encore souvent peu formalisé et est parfois récent. La qualité du travail d'analyse varie en fonction de l'intérêt qu'y portent les directeurs et chefs de bureau concernés.
Une ou des mesures ont été adoptées sur la base des résultats du contrôle de gestion (réaffectation de personnel, de moyens budgétaires, etc.).	Oui, au moins en matière d'affectation de vacataires voire, dans une préfecture, d'ajustement à la baisse des effectifs. Dans trois préfectures des audits visant à améliorer l'efficacité des services ont donné lieu à des mesures concrètes.
Les sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif et leurs résultats font l'objet d'une analyse spécifique.	Les sous-préfectures sont en général insuffisamment impliquées et les analyses des résultats propres aux SP sont rares. A noter la sous-préfecture d'Argenteuil qui dispose d'un contrôleur de gestion.
Evolution du contrôle de gestion vers l'interministériel	
Les objectifs et indicateurs d'autres programmes LOLF concernant l'action territoriale sont connus.	Oui pour les indicateurs de délinquance et de sécurité routière. Oui pour le programme du MEDAD sur les risques dans une préfecture. Pas de véritable suivi pour les autres programmes.
Il existe un contrôle de gestion interministériel.	Des essais de tableau de bord ont eu lieu ou sont en cours dans deux préfectures, mais aucune réalisation tangible n'a à ce stade été réalisée.
Il existe un réseau des contrôleurs de gestion dans le département.	Pas de véritable réseau départemental en place, le plus souvent faute de véritables contrôleurs de gestion départementaux dans les services techniques.

Action 1 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
SECURITE CIVILE	
Résultats et fiabilité des indicateurs	
Au regard des indicateurs du PAP en matière de sécurité civile, la préfecture se situe dans la moyenne de sa strate. Explication des écarts éventuels.	Pas d'anomalie grave constatée, les résultats inférieurs aux objectifs étant en général sous surveillance. Quelques points d'attention relevés dans telle ou telle préfecture : - décalage en matière de PPRN approuvés (objectif fixé trop ambitieux) ; - retard en matière de PPRT (aucun PPRT prescrit) ; - dégradation des indicateurs concernant les exercices PPI et les avis défavorables levés.
Les objectifs et indicateurs du programme "prévention des risques et lutte contre les pollutions" font l'objet d'un suivi.	En général, ces éléments sont peu ou mal connus des services. Dans une préfecture, ces éléments sont évoqués lors des comités de direction qui associent le préfet, les sous-préfets et les directeurs des services de la préfecture dans une préfecture.
Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont connus et compris des cadres de la préfecture et des services concernés.	Oui, en général. Toutefois, des problèmes de fiabilité de certains indicateurs ont été soulevés dans deux préfectures.
Pilotage	
La préfecture a défini des objectifs spécifiques (PASED, plan d'action...) à partir d'un diagnostic local et d'une réflexion collective interne à la préfecture et interministérielle. Ces objectifs sont assortis d'indicateurs pertinents et de valeurs cibles.	Dans trois préfectures, les problématiques de sécurité civile figurent dans le PASED, sous l'angle de l'accompagnement des élus, des problématiques sanitaires ou de la planification. Dans le Loiret, les risques technologiques sont suivis par une mission interservices pilotée par la DRIRE. A signaler une formule intéressante de feuille de route du préfet dépassant les simples indicateurs chiffrés dans la Manche.
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.	Oui, sauf dans une préfecture.
Ces tableaux de bord font l'objet d'un suivi régulier par le corps préfectoral et constituent une base de travail pour les acteurs concernés.	Oui, pour quatre préfectures sur cinq. Ces tableaux de bord ont été rétablis récemment dans une des préfectures visitées.
L'organisation de la préfecture, l'allocation de moyens et l'implication du corps préfectoral prennent réellement en compte la priorité accordée à la fonction de sécurité civile (DNO).	Oui, même si l'effectif des SIDPC n'a pas toujours pu être porté au niveau souhaitable. Les difficultés de remplacement des personnels, qui partent en retraite sont soulignées dans deux préfectures. Globalement, malgré les efforts souvent réalisés, les effectifs sont tendus, voire inférieurs aux besoins.
Les objectifs nationaux et locaux (en particulier ceux figurant dans le PASED) sont cohérents.	Oui, même si les cibles chiffrées peuvent parfois différer.
Les sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif.	Oui notamment pour les établissements recevant du public (ERP). Toutefois, à quelques exceptions près, l'implication reste souvent insuffisante en matière de planification et d'exercices. A noter le dispositif intéressant mis en place dans le Calvados, où, à la demande du préfet, le suivi des PPRI est assuré par le DDE, en liaison directe avec les sous-préfets d'arrondissement. La préfecture assure le suivi statistique et répond aux demandes de crédits.

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Une coordination interministérielle est assurée, par le biais ou non de pôles de compétences pouvant agir en matière de sécurité civile.	Il n'existe pas de pôle spécifiquement dédié à la sécurité civile. Le conseil départemental de sécurité civile, créé par un arrêté de février 2007, semble plus conçu comme une instance de bilan que comme une instance de pilotage opérationnel. La coordination interministérielle est rarement formalisée ou périodique. Elle peut toutefois se manifester au travers du suivi du PASED ou dans le cadre de l'activité de pôles. Un besoin de coordination plus stratégique se fait toutefois sentir et motive des velléités d'organisation plus structurée de la coopération interministérielle.
La planification fait l'objet d'une programmation pluriannuelle. Les PPRN à prescrire l'ont été.	La planification fait l'objet d'une programmation pluriannuelle pour 3 préfectures sur 5. Dans une des préfectures visitées, une telle programmation n'existe pas et dans une autre elle est limitée aux PPRN et PPRT. Les PPRN à prescrire l'ont été.
Les locaux de crise sont adaptés et bien équipés. Ces moyens ont évolué récemment ou vont prochainement évoluer. (cf. rapport IGA de 2005).	Les locaux de crise se révèlent en général adaptés ou améliorés depuis le rapport 2005 de l'IGA, même si certains restent perfectibles.
Les attentes vis-à-vis de la DDSC.	Amélioration des outils méthodologiques, notamment en matière de catalogue des actions opérationnelles. Transmission des retours d'expériences sur les exercices pratiqués ailleurs.
Outils ou pratiques intéressantes.	<u>Calvados</u> Les fiches action dans le cadre du PASED, précisant le constat, désignant un pilote, indiquant les moyens, le calendrier ainsi que les indicateurs de suivi et d'évaluation, constituent un exemple intéressant de mobilisation des services sur des problématiques spécifiques. <u>Manche</u> Mise au point par le SIDPC, en collaboration avec le service informatique, d'un outil de référencement des acteurs mobilisables en cas de crise.
SECURITE PUBLIQUE ET SECURITE ROUTIERE	
Résultats et fiabilité des indicateurs	
Au regard des indicateurs en matière de sécurité publique et de sécurité routière, la préfecture répond aux objectifs nationaux. Explication des écarts éventuels.	Oui pour trois préfectures. Dans une préfecture, les objectifs ne sont pas remplis en matière de délinquance du fait d'une dérive en zone de gendarmerie. Dans une autre préfecture, les objectifs sont loin d'être atteints du fait de nombreuses zones urbaines sensibles.
Les objectifs départementaux fixés par le préfet pour l'année n-1 ont été atteints.	Oui en général. Dans les deux préfectures qui n'avaient pas atteint les objectifs nationaux, les objectifs locaux en matière de délinquance n'ont également pas pu être atteints, les objectifs locaux étant sensiblement conformes aux objectifs nationaux.

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont connus et compris des cadres de la préfecture et des services concernés.	Oui.
Pilotage	
La préfecture a défini des objectifs spécifiques (DGO, PDASR, comité départemental de sécurité...) à partir d'un diagnostic local et d'une réflexion collective interne à la préfecture et interministérielle. Ces objectifs sont assortis d'indicateurs pertinents et de valeurs cibles.	Oui.
Les objectifs nationaux et locaux (en particulier ceux figurant dans le PASER, PASED) sont cohérents.	Oui. Toutefois, compte tenu du nombre d'outils de pilotage en matière de sécurité routière, la plus-value d'une mesure dans le PASED interroge.
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.	Oui.
Ces tableaux de bord font l'objet d'un suivi régulier par le corps préfectoral et constituent une base de travail pour les acteurs concernés.	Oui, dans le cadre des réunions de sécurité hebdomadaires. Dans le Calvados, une réunion mensuelle est par ailleurs organisée avec les responsables des services de sécurité et les sous-préfets, sous la présidence du préfet.
L'organisation interne à la préfecture prend en compte la transversalité des domaines de police. Le lien polices administratives / pilotage de la sécurité publique est facilité par l'organisation ou les procédures mises en place.	La situation est contrastée. Dans deux préfectures, un regroupement des compétences de police a été opéré au bénéfice du cabinet. Dans une autre préfecture, la transversalité est assurée par l'organisation de réunions communes régulières organisées sous l'autorité du préfet et du directeur de cabinet (participation du directeur des libertés publiques et de la réglementation aux réunions hebdomadaires de police). Dans les deux autres préfectures, il n'y a pas eu de réorganisation.
La préfecture et les services déconcentrés se sont organisés pour améliorer les résultats en matière de reconduite des étrangers irréguliers.	Mise en place d'un pôle d'immigration ou d'éloignement, sous le pilotage du directeur de cabinet, dans deux préfectures. Démarche en cours avec la PAF dans une préfecture.
Le préfet est impliqué dans le dialogue de gestion des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »	Implication variable du préfet dans le dialogue de gestion du programme police nationale et implication faible, voire nulle, dans la gestion du programme gendarmerie nationale, sans que cela paraisse soulever de problème particulier.
Les sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif de pilotage.	Oui, à des degrés divers, plus en matière de sécurité publique que de sécurité routière.
Les relations avec les collectivités territoriales en matière de prévention de la délinquance sont organisées à tous les niveaux (stratégique, opérationnel, etc.).	CLSPD en cours et actif dans au moins deux préfectures. Toutefois, la coopération est souvent difficile sur le long terme avec les petites collectivités, d'où l'absence de bilans formalisés pour certains CLSPD.

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Outils ou pratiques intéressantes.	<u>Calvados</u> La forte implication du préfet dans le suivi des dispositifs de sécurité, la mise en place de pôles et la responsabilisation des chefs de service a favorisé la forte mobilisation de l'ensemble des acteurs. <u>Loiret</u> Embauche de parents relais par vacations pour assurer une présence sur le terrain aux heures les plus sensibles. Dans le domaine de la sécurité routière : action de la gendarmerie sur les axes jusque là délaissés et où se produisent une grande quantité d'accidents dus aux comportements « d'habitude » des usagers aux heures de leur plus grande fréquentation (trajet travail – domicile) combinée à une concentration de moyens sur l'axe le plus « rapide » du département (un radar tous les 20 km) qui touche les comportements « d'addiction » à la vitesse et est très dissuasif pour les jeunes conducteurs. <u>Manche</u> Mise en place d'un groupe de travail « intelligence économique » à destination des entreprises sensibles du département. Toutefois sa pérennité repose sur des compétences peu nombreuses. <u>Orne</u> CLSPD de la communauté urbaine d'Alençon associant la gendarmerie de la Sarthe pour une meilleure coopération avec la police nationale de l'Orne. Tableaux de bord du DDSP comportant des extraits de la MCI. <u>Val-d'Oise</u> Exploitation approfondie des analyses d'accidents, avec examen en comité départemental de sécurité routière et communication aux élus.

Action 2 : Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres

Critères d'évaluation	Eléments et observations à recueillir par la mission
Résultats et fiabilité des indicateurs	
Les résultats de la préfecture sont conformes aux objectifs fixés (nationaux et/ou locaux). Explication des écarts éventuels.	Encore quelques problèmes de fiabilité des délais, dans une préfecture qui ne comptabilise pas le délai de pré-accueil. Les indicateurs relatifs à la délivrance des titres sont toutefois globalement satisfaisants sous réserve de la vérification de leur fiabilité pour certains d'entre eux (ratios d'efficacité notamment). Les délais pour les cartes grises se dégradent dans deux préfectures, que ce soit en temps réel (2 préfectures) ou en temps différé (une préfecture).
Tous les indicateurs sont clairement définis et un interlocuteur connu est en mesure de donner les précisions utiles. Tous les indicateurs sont renseignés, tant à l'échelle de la préfecture qu'au niveau des sous-préfectures	Les indicateurs sont bien connus en préfecture. Le suivi est assuré par les chefs de bureau et leur adjoint. L'application Pilot n'est pas utilisée dans une préfecture.

Critères d'évaluation	Eléments et observations à recueillir par la mission
Les indicateurs sont connus et compris par les agents qui contribuent à les renseigner.	Oui en préfecture. De façon moins claire dans certaines sous-préfectures, où certains agents ne se sont pas toujours approprié les tableaux de bord.
Les indicateurs font l'objet d'un contrôle de fiabilité.	Contrôle de cohérence pour la plupart des indicateurs de délais, sans que ce contrôle puisse être qualifié de contrôle de premier niveau.
Les résultats des sous-préfectures ont été analysés à part puis agrégés correctement à ceux de la préfecture.	Oui en général. La bonne intégration des données des sous-préfectures est assurée soit sous le contrôle du contrôleur de gestion, soit sous celui du chef de bureau concerné. Dans une préfecture, la vision globale de la performance n'est pas encore assurée.
Qualité du service	
Les locaux d'accueil du public sont globalement adaptés : - en préfecture ; - dans la ou les sous-préfectures visitées.	Oui en général, sauf dans certaines sous-préfectures où les locaux d'accueil du public sont exigus ou inadaptés (problème de sécurité des titres relevé dans une des sous-préfectures).
Qualité de l'accueil des administrés	Pas de problèmes particuliers, des initiatives en matière d'information du public dans le cadre de la charte Marianne étant souvent relevées
Qualité de l'accueil téléphonique	Les résultats en matière d'accueil téléphonique semblent aléatoires dans au moins deux préfectures, les taux d'appels perdus étant souvent supérieurs à 20 % et les dispositifs de répondeur automatique n'étant pas toujours en place ou performants. La préfecture du Val-d'Oise mis en place un service départemental d'accueil et de renseignement téléphonique doté de 4 agents et dont les résultats semblent très satisfaisants. Dans l'Orne, une enquête de satisfaction en 2006 permet de dégager des pistes d'amélioration du dispositif, qui apparaît toutefois globalement satisfaisant
Qualité du traitement du courrier	Les lettres de plainte concernant le fonctionnement du service semblent peu nombreuses.
Les objectifs de qualité de service (charte Marianne) ont été portés à la connaissance du public.	Oui. La préfecture du Val d'Oise est engagée dans un ambitieux projet Qualipref impliquant préfecture et sous-préfectures. La préfecture du Calvados s'est également engagée dans la démarche Qualipref. La sous-préfecture de Pithiviers dispose d'une certification AFAQ.
Les engagements de la charte Marianne (ou Qualipref) font l'objet d'une évaluation locale régulière	Oui, pour certains points particuliers et pour ce qui concerne la réponse aux réclamations.
Pilotage	
La préfecture a défini des objectifs spécifiques à partir d'un diagnostic local et d'une réflexion collective interne à la préfecture. Ces objectifs sont assortis d'indicateurs pertinents.	Oui et les objectifs sont en général réalistes. Oui
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.	Oui. Tableaux de bord établis soit par le contrôleur de gestion, soit par les services.
Ces tableaux de bord font l'objet d'un suivi régulier par le corps préfectoral et constituent une base de travail pour les acteurs concernés.	Les objectifs et indicateurs de performance de l'action 2 font l'objet d'un suivi régulier par les cadres de la préfecture. Dans certaines préfectures, le corps préfectoral n'est alerté

Critères d'évaluation	Éléments et observations à recueillir par la mission
Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont utilisés par les cadres de la préfecture et les services concernés.	qu'en cas de difficulté.
Une ou des mesures ont été adoptées sur la base des résultats du contrôle de gestion (réaffectation de personnel, de moyens budgétaires, formation à la lutte contre la fraude, circulaire aux mairies etc.).	Oui, dans toutes les préfectures visitées et au moins pour la détermination des effectifs de vacataires nécessaires.
Des mécanismes ont été mis en place pour faire face aux variations saisonnières de l'activité ou aux absences de personnel non programmables.	Oui. Dans certaines préfectures, les redéploiements internes grâce à une véritable polyvalence pourraient être plus exploités. A noter le dispositif intéressant de recrutement d'étudiants comme vacataires pour le mercredi et une partie des congés scolaires dans le Val-d'Oise.
Les personnels de guichet bénéficient d'horaires ou de primes particulières.	Les situations sont variables. Toutefois la plupart des agents bénéficient d'une prime ou d'une indemnité NBI, ces dernières étant souvent réservées aux seuls agents effectivement au guichet. Parfois, la prime de sujétion spéciale, vient compenser l'insuffisance du nombre de points NBI
Éléments pris en compte dans le cadre de la GRH (ancienneté dans le poste, absentéisme...).	L'ancienneté dans les postes est souvent très importante dans certaines sections. Dans une préfecture, l'absentéisme est insuffisamment suivi.
Le contrôle de gestion a été sollicité afin d'aider à une analyse de processus permettant d'améliorer les résultats.	Seulement dans certaines préfectures (analyse du service des naturalisations dans le Val-d'Oise, études ponctuelles dans le Loiret).
Relations avec les mairies	A noter que dans une préfecture le pré-accueil des étrangers est assuré soit en mairie soit en sous-préfectures du fait de l'incapacité du service central d'assurer ce pré-accueil. Les entretiens d'assimilation dans le cadre des procédures de naturalisation ont lieu exclusivement en préfecture. Les rapports avec les mairies sont en général suivis et confiants, sauf exception.
Les attentes vis-à-vis de la DLPAJ, des directions de projet.	Plus de visibilité sur les conséquences des projets « Protection de l'identité », SIV et agence des titres sont souhaitées. Base de données des fraudes constatées, consultable à distance.
Outils ou pratiques intéressantes.	<u>Calvados</u> : système de suivi de l'activité « Sirius vision » et son outil statistique « Sirius Stat » utilisé au bureau des usagers de la route permettant un suivi en temps réel de l'activité et donc potentiellement une adaptation rapide de l'offre à la demande du public. <u>Loiret</u> : certification AFAQ de la sous-préfecture de Pithiviers, réunions régulières des secrétaires de mairie. <u>Manche</u> : bonne synergie avec les mairies et le CNFPT pour la formation. <u>Orne</u> : guide de procédure établi pour la section "usagers de la route". <u>Val-d'Oise</u> : vacataires du mercredi et service d'accueil téléphonique.
Prévention de la fraude	
Accueil en mairie	La mairie, au cours de l'instruction des dossiers de CNI et de passeport, est parfois confrontée à des demandes fondées sur des pièces contrefaites. Il s'agit souvent de faux extraits d'acte

Critères d'évaluation	Eléments et observations à recueillir par la mission
	de naissance. Les tentatives de fraude sont systématiquement signalées au procureur de la République. La mairie de Caen procède bien au renvoi du titre émis en préfecture pour destruction, si l'usager n'est pas venu chercher son titre au bout de 3 mois.
CNI-passeports : - les services de la préfecture assurent un contrôle de complétude efficace des dossiers transmis par les mairies ; - vérifier la vigilance des services en matière de fraude - la procédure en cas de dossier suspect est formalisée et connue des agents.	Les contrôles aléatoires effectués sur une vingtaine de dossiers de CNI/passeport par préfecture audité ont été en général concluants. Les anomalies relevées concernent essentiellement l'absence de certification de photocopies de pièces justificatives, certaines préfectures ne s'estimant pas fondées à contraindre leurs collègues de la FPT à s'identifier pour assurer une traçabilité des dossiers. La recherche des fonds de dossiers en cas de perte ou de vol n'est pas effectuée dans une préfecture.
Délivrance des passeports d'urgence	La délivrance de passeports d'urgence est très encadrée et centralisée en préfecture, sauf dans le Val-d'Oise où cela s'est avéré impossible. Le registre des passeports d'urgence n'est pas tenu dans trois préfectures.
Etrangers Les chefs de service (chefs de bureau) exercent un contrôle de premier niveau	Ces procédures n'ont pas pu être étudiées dans toutes les préfectures. Quelques pistes d'amélioration ont été signalées, parmi lesquelles, le suivi de la délivrance des convocations et des réceptionnés.
Chaîne de prise de décision et traçabilité de la prise de décision	Pas de difficulté particulière relevée en matière de chaîne de décision mais des lacunes en matière de traçabilité de cette chaîne (fiche navette...).
Analyse détaillée de l'indicateur taux de fraudes détectées.	Bonne pratique de la recherche de fraudes dans le Val-d'Oise, toutes les fraudes décelées n'étant pas forcément transmises à la DLPJ au motif qu'elles ne seraient pas comptabilisées. Une préfecture doit améliorer son travail en la matière.
Analyse de la méthode d'attribution et de gestion des droits d'accès aux applications stratégiques : AGDREF, DELPHINE, FPR...	Pas d'anomalie particulière décelée. Une préfecture manque toutefois de rigueur en la matière
Annulation et destruction de titres	Non vérifié par la plupart des missions.

Action 3 : contrôle de légalité et conseil aux collectivités locales

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Résultats et fiabilité des indicateurs	
Au regard des valeurs cibles nationales et locales les résultats de la préfecture sont proches des objectifs. Les écarts sont expliqués.	Les résultats des indicateurs de l'action 3 sont très liés au contexte local et à la fiabilité des données recueillies. La fiabilité de l'IM510 (<i>taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture – contrôle de légalité</i>) est notamment mise en cause. Seul le taux de télétransmission par ACTES, uniformément bas, illustre la difficulté de mise en place de cette formule.
Les objectifs et les valeurs cibles nationales et leur déclinaison locale sont connus et compris des cadres de la DRCL et des sous-préfectures.	Oui, même si cette compréhension peut être moindre en sous-préfecture ou au niveau de certains chefs de bureau. Les objectifs et valeurs cibles pour la préfecture sont discutés au

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
	sein du comité de direction.
Les résultats des sous-préfectures ont été analysés à part et comparés à ceux de la préfecture.	Non, sauf dans le Loiret. L'analyse des résultats est globale et les données atypiques des sous-préfectures ne donnent pas lieu à une analyse spécifique.
Les résultats font l'objet d'un contrôle interne permettant de garantir leur fiabilité.	- Dans trois préfectures, les chefs de bureau concernés ont mis en place des systèmes de collecte et de vérification des données pour l'arrondissement chef-lieu. - Les données des sous-préfectures ne sont donc pas contrôlées par le bureau des collectivités locales de la préfecture, seul à même de mettre en évidence des anomalies. Le contrôleur de gestion procède simplement à un contrôle de cohérence. De ce fait, les résultats globaux en matière de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire ne sont pas fiables. Les notions ne sont pas toujours homogènes.
Pilotage	
Il existe une stratégie locale de contrôle de légalité fixant les priorités.	Oui, dès 2006 pour au moins trois préfectures. La stratégie de contrôle a été affinée en 2007 à partir d'un bilan de l'année écoulée dans au moins deux préfectures.
La stratégie de contrôle a été discutée avec les parties prenantes (SPA, DDE, DDASS, IA etc.).	Dans trois préfectures, la stratégie de contrôle est élaborée dans le cadre du pôle de compétence contrôle de légalité ou en liaison avec la DDE et les sous-préfectures d'arrondissement. Dans deux préfectures, l'association des services déconcentrés est insuffisante.
Il y a des éléments de la stratégie locale qui diffèrent de la stratégie nationale.	Oui dans une préfecture sans que ces choix soient explicites. La plupart des grandes orientations sont toutefois intégrées, voire précisées.
La préfecture a défini des objectifs spécifiques à partir d'un diagnostic local et d'une réflexion collective interne à la préfecture. Ces objectifs sont assortis d'indicateurs pertinents et de valeurs cibles.	Dans quatre préfectures, l'attention portée aux actes de Fonction Publique Territoriale (FPT) reste appuyée. Par ailleurs, d'autres priorités locales sont retenues par certaines préfectures comme : le contrôle budgétaire, les baux emphytéotiques, les conventions d'aménagement, les actes de police, etc. Ces objectifs ne font pas l'objet d'indicateurs spécifiques.
La stratégie de contrôle fait l'objet d'un suivi par le SG et les sous-préfets.	Ce suivi est inégal, d'autant que les stratégies de contrôle ne sont pas toujours définies de façon suffisamment opérationnelle, pour faire l'objet d'un suivi particulier.
Appréciation portée sur l'activité de contrôle des préfectures et sous-préfectures par les collectivités territoriales.	Les collectivités rencontrées par la mission cherchent à sécuriser leurs actes en amont, de sorte à éviter de transmettre à la préfecture des actes illégaux. Certaines petites communes regrettent le retrait de l'Etat (subdivisions DDE, perceptions). Dans une préfecture visitée le contrôle est jugé tatillon notamment en matière de FPT.
Appréciation portée sur l'activité de conseil des préfectures et sous-préfectures par les collectivités territoriales.	L'activité de conseil est souvent très imbriquée dans celle de contrôle. Le conseil porte beaucoup sur les règles de passation des marchés.
Des réunions sont tenues entre les différents acteurs concernés et le contrôle de gestion permettant l'identification des difficultés et, éventuellement, la prise de mesures correctrices : audit du service, réallocation des moyens...	Les situations sont très diverses, allant de la réunion trimestrielle dans le cadre d'un pôle au dialogue informel, en passant par des réunions ponctuelles ou une réunion annuelle sur les résultats.

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Au vu des résultats, les effectifs ont été adaptés	Non.
Les agents chargés du contrôle de légalité ont bénéficié de formation continue.	Oui dans toutes les préfectures visitées. Cependant ces formations ne sont pas toujours répertoriées dans le cadre d'un suivi des compétences.
Les agents chargés du contrôle budgétaire ont bénéficié de formation continue.	
Le Pôle d'appui au contrôle de légalité (DGCL) situé à Lyon est utilisé. D'autres structures sont consultées par les agents chargés du contrôle.	Oui dans le Loiret, où le pôle est très apprécié. Ailleurs, les préfectures qui n'étaient pas concernées par le pôle de Lyon, n'ont pas encore utilisé ce pôle. Les autres sources d'information sont la lettre du MINEFI et « carrefour local ».
Les attentes vis-à-vis de la DGCL, du pôle de Lyon.	Souhait d'informations concernant les retours d'expérience des préfectures ayant déjà déployé le logiciel ACTES. Interrogations également sur les fonctionnalités du module statistique d'ACTES.
Outils ou pratiques intéressantes.	<u>Calvados</u> : - Outil sur le logiciel ACCESS, intitulé « Fiche-navette », visant à suivre les échanges de documents entre la préfecture et la TG, dans le cadre du protocole expérimental. - Outil sur le logiciel EXCEL pour suivre l'activité des agents en charge du contrôle budgétaire et fiabiliser à la source toutes les données relatives aux taux de contrôle, à l'efficacité des services, etc. - Lettre d'information destinée aux acteurs du contrôle budgétaire dans le département du Calvados. <u>Loiret</u> : - Fiche de contrôle avec mention des points contrôlés et proposition de suite au supérieur hiérarchique avant préparation d'une lettre (marchés publics, fonction publique territoriale). - Fiche développée de contrôle budgétaire sur EXCEL et fiches de procédure de gestion des dotations aux collectivités. - Planification des tâches du contrôle budgétaire et de la gestion des dotations. <u>Manche</u> : - Réalisation du contrôle de légalité des marchés publics des hôpitaux et établissements sanitaires par un agent contractuel mis à disposition par la DDASS. <u>Orne</u> : - Depuis septembre 2005, mise à disposition d'un agent de la DDE qui assure le contrôle de légalité sur les actes d'urbanisme, se déplace régulièrement dans les sous-préfectures et forme les agents dans ce domaine. - Utilisation d'une fiche d'analyse des actes portant sur les marchés publics qui définit un ensemble de points de contrôle.
Modalités d'organisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire	
Certains types de contrôles ont été centralisés en préfecture ou dans une sous-préfecture au regard de leur technicité.	Non, malgré des réflexions engagées dans une des préfectures visitées.
Il existe une traçabilité du contrôle (identification de l'agent ayant procédé au contrôle).	Oui, en général, avec quelques exceptions (lorsqu'un type d'actes n'est contrôlé que par un seul agent, échanges téléphoniques pas toujours retracés). Plus rarement, il y a remplissage d'une fiche de points contrôlés.

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Le contrôle de légalité est fait en liaison avec d'autres services (marchés avec la DDCCRF, DDASS...).	Oui : - de façon très satisfaisante avec la DDE (sauf dans une préfecture, - plus rarement avec la DDAF ou la DDASS.
Le contrôle de légalité en matière de marchés est fait en liaison avec les services de la DCCRF.	Oui, au moins ponctuellement. Le concours de la DCCRF est souvent décrit comme de plus en plus épisodique voire quasi nul.
Les délais du contrôle sont suivis pour les actes identifiés comme prioritaires.	Oui, sauf dans une préfecture où le suivi ne concerne que les contentieux en cours.
Des réunions périodiques réunissent les agents chargés du contrôle de légalité pour harmoniser les positions entre préfecture et sous-préfectures et trancher les questions de fond délicates.	Oui dans deux préfectures, sans que ces réunions aient toujours pour objet de trancher les questions de fond. Non, pour l'instant dans les trois autres préfectures.
Il existe un plan de déploiement d'ACTES et il est suivi. Les difficultés rencontrées sont identifiées.	Non dans une préfecture. Oui, le déploiement est en cours de mise en œuvre. Les limites tiennent : - au fait que certaines grosses collectivités s'engageront dans ACTES lorsqu'elles auront fait aboutir leur propre projet de dématérialisation des délibérations en interne ; - aux difficultés qu'ont les cadres des préfectures à répondre aux questions techniques qui leur sont posées par els collectivités.
Le déploiement de l'application ACTES fait l'objet d'une réflexion sur l'organisation du contrôle ou induit déjà des mesures de réorganisation.	Non, pas pour l'instant.
Il existe un plan de contrôle budgétaire fixant les priorités et faisant l'objet d'un suivi par le SG et les sous-préfets. Les données du réseau d'alerte sont utilisées.	Oui, même si ce plan n'est pas formalisé dans une préfecture. Oui, les données du réseau d'alerte sont utilisées.
Il existe une traçabilité du contrôle	Oui, sauf dans une préfecture où seuls les actes transmis à la Trésorerie Générale (TG) bénéficient d'une note écrite de cette dernière.
La coopération avec la TG est organisée (convention) et suivie :	Dans deux préfectures, il y a une convention organisant cette coopération. Ailleurs la coopération, plus ou moins suivie se rattache aux résultats du réseau d'alerte.
Certains types de contrôles ont été centralisés au regard de leur technicité.	Non, dans aucune des préfectures visitées.
Les outils d'analyse budgétaire (ANAFI et ANADETTE) sont utilisés.	Non, ils sont soit inconnu soit jugés trop lourds. Dans le Calvados, une application locale permet de procéder à une analyse budgétaire.
Activité de conseil	
La préfecture réfléchit à son activité de conseil et l'évalue.	Pas de véritable réflexion formalisée en la matière mais des interrogations sur la quantification de cette activité et sur la traçabilité du conseil (avec dans l'Orne la pratique des mails).
La préfecture a identifié les demandes de conseil les plus fréquentes et les CT les plus demandeuses	Pas toujours de manière systématisée. Pratique de la circulaire annuelle aux maires dans le Loiret et le Val-d'Oise.
Il existe d'autres instances de conseil consultées par les collectivités du département (association déptale des maires). Les conseils les plus fréquemment sollicités en préfecture ou sous-préfecture sont identifiés.	Oui : association des maires (dans trois préfectures).

Les ressources humaines

Critères d'évaluation	Appréciation de la mission
Stratégie d'emploi et ajustement des effectifs par service	
Les prévisions de variations d'effectifs et de rémunérations (plan de charge) sont fiables.	Oui, globalement. Dans une préfecture, les réserves du TPG sur le projet de BOP 2006 ont affecté les recrutements avec en conséquence un recrutement inférieur aux prévisions. Des difficultés de prévisibilité des départs sont soulignées, notamment pour les cadres A, mais également pour les départs à la retraite, compte tenu d'une absence de prévision des intéressés eux-mêmes. Les déficiences de l'outil BGP2 sont également pointées : difficulté à traiter de gros effectifs, impossibilité d'entrer des personnes non nominatives, erreurs de formules de calcul.
La stratégie en matière de saturation ou non des plafonds est affichée.	Oui pour toutes les préfectures en 2007. Toutefois, une préfecture étant concernée par un rebasage négatif a été plus prudente les années suivantes. Il en est de même d'une autre préfecture ayant une insuffisance de crédits de rémunération. Au moins trois préfectures utilisent de façon réfléchie les vacataires comme variable d'ajustement.
Il existe une stratégie pluriannuelle en matière de structure des emplois et d'évolution des métiers s'appuyant sur une démarche GPEEC	En cours pour trois préfectures. Pas de véritables travaux GPEEC pour deux préfectures. Le risque d'un trop grand formalisme d'un tel exercice est souligné, même si l'utilité d'un document cadre est acquise. Classiquement, les incertitudes liées aux grands projets concernant les titres et à la politique gouvernementale sont soulignées.
Il existe une réflexion annuelle et/ou pluriannuelle sur les modifications à apporter aux effectifs des services.	Oui. Dans toutes les préfectures visitées, les remplacement de poste ne sont plus automatiques et font l'objet d'une analyse.
Les sous-préfets, les directeurs et le contrôleur de gestion participent à la définition des priorités en matière de RH.	Les sous-préfectures sont à l'écart des réflexions en matière de GRH, dans deux préfectures. Dans une des préfectures visitées, le contrôleur de gestion n'est pas impliqué.
Les évolutions DNO ont été prises en compte dans la GRH	Au moins partiellement et de façon plus ou moins concertée : - rapprochement DLPR-Cabinet (3 préfectures); - évolution du bureau des usagers de la route ; - évolution du contrôle de légalité. A noter la réalisation dans l'Orne de bilans des compétences pour les agents volontaires concernés par les évolutions.
Dialogue social et qualité de la gestion du personnel	
La stratégie d'allocation des RH par service est présentée au CTP. Les chiffres ARCADE sont connus et présentés au CTP.	Oui, dans toutes les préfectures.
La concertation avec les représentants du personnel suit un rythme suffisant. Elle prend d'autres formes que les commissions réglementaires.	Oui, le nombre de CTP annuels varie de 3 à 5. Ces CTP sont complétés de réunions informelles à différents niveaux.
Le régime des primes exceptionnelles tient compte des résultats individuels et/ou collectifs.	Oui, pour partie, avec des contributions à titre individuel ou collectif dans toutes les préfectures sauf une où il n'y a pas eu de prime à titre individuel du fait de l'opposition des syndicats. A noter un système de répartition au mérite assez élaboré dans

Critères d'évaluation	Appréciation de la mission
	l'Orne (répartition de la part des primes dites équitables en trois niveaux de montants).
Le taux d'absentéisme fait l'objet d'un suivi et diminue.	Oui, le taux d'absentéisme est suivi sauf dans une préfecture. A noter l'intérêt de suivre surtout l'évolution du nombre de jours de congés pour maladie ordinaire. Dans une préfecture, des taux d'absentéisme importants dans deux bureaux méritent un examen particulier. Dans le Loiret, les analyses effectuées à partir de cet indicateur ont conduit à renforcer un bureau où la tension pesant sur les agents était trop forte.
Il existe une coopération interministérielle en matière de ressources humaines.	La coopération interministérielle concerne essentiellement la formation, les autres domaines RH étant souvent centralisés dans les autres ministères. Une préfecture contribue à des recrutements interministériels.
Le service de RH a bénéficié : - d'une intervention de la mission projets professionnels. - d'une formation spécifique pour la mise en place de la GPEEC.	Deux préfectures ont bénéficié d'une intervention de la mission "projets professionnels" sur les entretiens de carrière et la mise en place d'une charte de mobilité. Dans trois préfectures sur cinq les cadres des services des RH ont reçu une formation en GPRH.
Les attentes vis-à-vis de la DRH.	Les interlocuteurs de la mission souhaiteraient : - travailler avec des logiciels fiables (GPR2 est obsolète, car il ne prend pas en compte les fusions de corps), la gestion statutaire en l'absence de logiciel adéquat devenant particulièrement chronophage ; - disposer d'informations relatives au déploiement de l'application de gestion RH DIALOGUE ; - disposer d'informations plus précoces sur les ouvertures de concours ; - avoir des outils de comparaison avec d'autres préfectures en matière d'effectifs et d'absentéisme (et disposer de règles claires de comptabilisation de l'absentéisme) ; - un appui technique sur l'interprétation des normes et une veille en matière de respect des échéances.
Pratiques intéressantes en matière de GRH.	Base de données locale permettant de centraliser les données en matière de mobilité afin d'une part de fiabiliser le plan de charge et d'autre part d'appliquer la charte de mobilité.
Gestion des compétences et politique de formation	
Il y a un animateur de formation.	Oui, - à temps plein dans 3 préfectures ; - à temps partiel dans 2 préfectures.
Le taux de formation des agents fait l'objet d'un suivi.	Oui, mais ces taux ne sont pas toujours analysés par service ou reliés à un objectif mobilisateur. Le taux de formation en sous-préfecture est souvent inférieur à la moyenne départementale.
Il existe un dispositif local de remontée des besoins de formation, impliquant toute la ligne hiérarchique.	La remontée des besoins existe au plan individuel (dans le cadre annuel de l'entretien d'évaluation). En revanche, la remontée des besoins collectifs de formation par le biais de l'encadrement est soit inexistante, soit laborieuse. Ceci ne facilite pas l'intégration de la formation dans les projets de service.

Critères d'évaluation	Appréciation de la mission
Le plan de formation couvre les besoins liés à la prise de poste et à l'évolution des métiers.	Oui.
Des formations sont mutualisées en interdépartemental, en interservices.	Oui mais de façon assez ponctuelle et minoritaire : les thèmes communs interministériels sont difficiles à trouver.
Des bilans de compétence ont été organisés.	Oui dans l'Orne et dès 2006. Un bilan de compétence en cours dans une autre préfecture pour un agent revenant de congés longue maladie et une douzaine est prévu en 2007 dans le Val-d'Oise.
Chaque agent dispose d'une fiche de poste actualisée.	Pas toujours, mais les fiches de postes se généralisent progressivement. Lorsque les postes se libèrent et pour les postes des agents actuellement concernés par la charte de mobilité.
Il existe une politique active de mobilité interne.	Les préfectures disposent pour la plupart de chartes de mobilité mais la mise en œuvre concrète est souvent difficile et lente.

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ACTES :	aide au contrôle de légalité dématérialisé
AGDREF :	application de la gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France
ARCADE :	outil d'aide à la répartition des emplois budgétaires
ATB :	accidents tués blessés
BOP :	budget opérationnel de programme (LOLF)
CAR :	comité de l'administration régionale
CLSPD :	contrat local de sécurité (et de prévention de la délinquance)
CNIe :	carte nationale d'identité électronique
CPER :	contrat de plan Etat-région
CTP :	comité technique paritaire
CTRI :	comité technique régional et interdépartemental
DAI :	direction des actions interministérielles (préfecture)
DC :	directeur de cabinet
DDAF :	direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS :	direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDCCRF :	direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DDE :	direction départementale de l'équipement
DDSC :	direction de la défense et de la sécurité civiles (ministère)
DDSP :	direction départementale de la sécurité publique
DEPAFI :	direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (ministère)
DGCL :	direction générale des collectivités locales (ministère)
DGCP :	direction générale de la comptabilité publique (ministère de l'économie et des finances)
DIACT :	délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DIREN :	direction régionale de l'environnement
DIS :	délégation interservices
DLPAJ :	direction des libertés publiques et des affaires juridiques (ministère)
DMAT :	direction de la modernisation et de l'action territoriale (ministère)
DNO :	directive nationale d'orientation
DRCL :	direction des relations avec les collectivités locales (préfecture)
DRH :	direction des ressources humaines (ministère ou préfecture)
DRIRE :	direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRLP :	direction de la réglementation et des libertés publiques (préfecture)
DSIC :	direction des systèmes d'information et de communication (ministère)
DSV :	direction des services vétérinaires
ERP :	établissement recevant du public
ETP :	équivalent temps plein
GPEEC :	gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GREGOIRE :	application interministérielle qui à partir de 2009 se substituera à l'application de gestion réglementaire des titres étrangers (AGDREF)
HELIOS :	application utilisée par le réseau des comptables publics et les collectivités territoriales pour la télétransmission et le contrôle des actes comptables locaux

ICPE :	installations classées pour l'environnement
MISE :	mission interservices de l'eau
PASE :	plan d'action stratégique de l'Etat
POE :	programme opérationnel européen
PPRN :	plan de prévention des risques naturels
RH :	ressources humaines
SIT :	système d'information territorial
SIV :	système d'immatriculation des véhicules
UO :	unité opérationnelle (LOLF)
SDACR :	schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SIDPC :	service interministériel de la défense et de la sécurité civiles
SROS :	schéma régional d'organisation sanitaire