

N° 08/030/01

**Rapport sur la mise en œuvre
du programme « Administration territoriale »
par la préfecture du Rhône
et la préfecture de région Rhône-Alpes**

–MAI 2008 –

**MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 08/030/01

**Rapport sur la mise en œuvre
du programme « Administration territoriale »
par la préfecture du Rhône
et la préfecture de Région Rhône-Alpes**

Rapport présenté par :

**Pierre Duffé, inspecteur général de l'administration
Marie-Grâce Lux, inspectrice de l'administration
Pierre Bourgeois, inspecteur de l'administration
Paul-Emmanuel Grimonprez, inspecteur de l'administration**

SYNTHESE

La démarche de performance de la préfecture du Rhône et de la préfecture de région Rhône-Alpes s'inscrit dans un contexte spécifique marqué par :

- le poids de l'agglomération lyonnaise qui regroupe les 4/5^{ème} des habitants du Rhône ;
- l'importance de la population immigrée ;
- l'enjeu fort de cohésion sociale : les contrats de ville couvrent près de la moitié de la population du Rhône ;
- la priorité à donner à la sécurité et à l'environnement ; et particulièrement aux risques naturels et technologiques ;
- le poids démographique et économique d'une région de huit départements : deuxième région la plus peuplée de France, avec six millions d'habitants.

► **Stratégie, pilotage et contrôle de gestion : un pilotage à stabiliser, une bonne pratique de fiabilisation des résultats**

Les axes stratégiques de la démarche de performance de la préfecture du Rhône ont été fixés à la suite de l'entretien de gestion du 22 juin 2005 qui a donné une forte impulsion aux démarches « qualité », notamment au bureau de l'état civil de la préfecture et dans l'ensemble des services de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône, conduisant à leur certification, respectivement en 2006 et 2007.

Le comité de pilotage, présidé par le secrétaire général s'est surtout consacré dans un premier temps au suivi des recommandations de l'entretien de gestion et des démarches « qualité » pour ensuite, à partir de 2007, suivre plus spécifiquement les résultats de la préfecture sur la base des bilans réguliers établis par le contrôle de gestion. Cette évolution s'est accompagnée de la fixation d'objectifs départementaux plus réalistes pour 2007. **Le rapport propose que ce comité de pilotage interrompu à l'été 2007 reprenne son activité et se réunisse trimestriellement.**

La mission dresse un bilan très positif de l'appropriation par le personnel de la démarche d'objectifs et de la fiabilisation des résultats, capitalisant une démarche déjà engagée à la direction des affaires décentralisées (pour le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire) et bénéficiant de la forte mobilisation de la contrôleuse de gestion. **La fiabilisation des résultats, déjà remarquable, est à poursuivre et à étendre à tous les services.**

La régionalisation des budgets opérationnels de programme devrait en 2008 conduire à la constitution d'un réseau des contrôleurs de gestion des préfectures de la région dans lequel la contrôleuse de gestion du Rhône peut avoir un rôle utile d'animation. **La mission propose que, sur la base d'un mandat du collège des préfets, ce réseau élabore un projet de performance pour le BOP régional 2009.**

► **Action 1 - Sécurité : un pilotage actif assurant une bonne participation interministérielle ; des résultats contrastés s'agissant de la sécurité civile**

S'agissant de la sécurité civile qui seule fait l'objet d'objectifs et d'indicateurs dans le programme « administration territoriale », les résultats 2007 apparaissent contrastés : satisfaisants concernant les deux indicateurs sur le suivi des établissements recevant du public, mais nettement inférieurs à l'objectif national et à la cible départementale concernant l'indicateur relatif aux Plans de Protection des Risques Naturels (PPRN) et sur le nombre d'exercices dans les sites SEVESO.

La préfecture rencontre deux difficultés : la première pour les PPRN porte sur la fixation d'objectifs réalistes, la seconde pour les exercices concerne les contraintes géographiques des sites (couloir de la chimie) dans lesquels l'organisation d'exercice est problématique.

La mission estime qu'en l'occurrence l'écart à l'objectif est expliqué sinon justifié, mais que l'objectif de préparation à la crise des services grâce aux exercices devrait être poursuivi par d'autres moyens et reflété par des indicateurs spécifiques. La préfecture fait à cet égard une proposition qui mériterait d'être examinée, précisée et validée par la DDSC.

Malgré ces difficultés, le pilotage de la performance par le préfet délégué à la défense et à la sécurité apparaît satisfaisant. La mission a notamment noté les bonnes relations avec le SDIS et le bon niveau de coopération interministérielle grâce aux deux pôles de compétence « risques technologiques » et « risques naturels ».

La sécurité publique qui fait l'objet d'objectifs nationaux (hors PAT) enregistre en 2007 de bons résultats par rapport à 2006. Le pilotage mobilise le préfet de région et le préfet délégué. La mission propose que le taux d'occupation de la voie publique par les forces de l'ordre fasse aussi l'objet d'une priorité alors qu'il stagne de 2006 à 2007. **En matière de coopération interministérielle, le rapport note la bonne pratique que constitue le pôle de lutte contre l'islam radical.** Du point de vue de la prévention, les Contrats Locaux de Sécurité (CLS) actifs font l'objet d'un suivi périodique et trois CLS nouvelle génération sont en cours à Lyon, Vaulx-en-Velin et Vénissieux. Les CLS qui ne rencontrent plus l'adhésion des élus sont explicitement abandonnés.

Enfin, les résultats de la sécurité routière sont favorablement orientés. La mission propose de progresser en matière de suivi de la sécurité des deux roues et des piétons.

► **Action 2 : Garantie de l'identité et de la nationalité : une démarche « qualité » exemplaire, une meilleure régulation des effectifs à assurer**

La démarche de performance de l'action 2 se situe dans un contexte particulièrement difficile du fait de l'inadaptation des locaux du site principal de la préfecture (« site Sarrail ») pour lequel un projet immobilier est en cours avec une mise en service prévue en 2011.

Malgré ce contexte pénalisant, le pilotage de la performance est réel et des démarches ont été entreprises pour répondre à « l'amélioration des conditions de délivrance des titres fiables ».

A partir de 2007, la préfecture a fixé des objectifs de performance plus réalistes tant en ce qui concerne les délais de délivrance des cartes grises que des CNI et passeports : les objectifs départementaux se sont alignés sur les objectifs nationaux et les résultats 2007 correspondent aux objectifs fixés. Cette « opération vérité » s'est accompagnée en 2007 d'une fiabilisation des résultats, que le rapport propose de poursuivre notamment concernant l'efficacité des différents sites délivrant les cartes grises.

Par ailleurs, la démarche de pilotage s'est manifestée par de nombreuses initiatives positives :

- **la certification ISO 9001 en 2006 du bureau de l'état civil et des services de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône a permis une rationalisation des processus et un suivi individualisé de l'activité s'accompagnant d'une amélioration significative des résultats ;**
- **la prévention de la fraude documentaire aux titres d'identité par la mise en place d'une cellule spécialement chargée des dossiers suspects** dans le cadre d'une démarche coordonnée avec les mairies ;
- le développement de la polyvalence et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les services certifiés délivrant des titres à la préfecture ;

- la mise en place d'une équipe polyvalente au service de la direction de la réglementation (DR) pour faire face aux variations d'activité de ses différents bureaux.

Malgré ces progrès, les indicateurs de résultats restent instables et très sensibles aux pics d'activité. Concernant la préfecture, la mission recommande que les effectifs affectés à l'action 2 soient renforcés.

Par ailleurs, la préfecture est bien consciente que **la performance doit encore être améliorée** en particulier dans les domaines suivants :

- **au sein de la DR, le service spécialisé qui a en charge l'accueil téléphonique** se doit de réduire le nombre d'appel perdus ;
- **l'accueil des étrangers** actuellement dégradé du fait de locaux totalement inadaptés. Les initiatives déjà prises pour l'améliorer peuvent selon la mission être complétées. Le rapport présente à cet égard des pistes de progrès, afin que l'objectif de trois mois de délai de délivrance pour les titres de séjour simples soit atteint.

► Action 3 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités locales : un suivi d'activité et un contrôle de fiabilité exemplaires, le transfert du contrôle de légalité de la sous-préfecture à la préfecture à anticiper.

Les résultats de l'action 3 sont à la fois satisfaisants et fiables, du fait de la mise en place d'un suivi d'activité et de contrôle exemplaire et robuste car mis en œuvre depuis plusieurs années.

Les résultats de la préfecture sont globalement bons. La mission a, en particulier, noté que la mobilisation locale, en l'occurrence celle de la directrice des affaires décentralisées, avait permis d'atteindre un taux d'actes télétransmis proche de 10%, ce qui commence à être significatif.

Toutefois, la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône connaît des résultats en net retrait par rapport à ceux de la préfecture, ce qui implique la poursuite de l'amélioration observée en 2007.

S'agissant du pilotage de l'action 3, le rapport note un relatif cloisonnement entre la préfecture et la sous-préfecture. Il convient de le réduire par une réunion annuelle avec les services déconcentrés concourant au contrôle, pour faire le bilan annuel du contrôle et actualiser ses priorités.

Le rapport note par ailleurs un taux d'efficience de la préfecture assez nettement inférieur à la moyenne de la strate. Cette situation doit être examinée au regard du transfert possible à la préfecture du contrôle de légalité de la sous-préfecture comme demandé par le conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre 2007.

► Action 4 : Pilotage territorial des politiques gouvernementales : adapter les outils actuels à la mise en œuvre du plan « développement durable » et au suivi des BOP, restructurer la DAI ; progresser dans la mutualisation des moyens entre le niveau départemental et le niveau régional

Bien qu'il ait fait l'objet d'un compte rendu d'activité détaillé, l'importance du PASSED dans le pilotage de l'action 4 s'est réduite. L'outil principal du pilotage des politiques publiques est constitué par les pôles et les missions interministériels dont la plupart ont vu leur organisation et leurs objectifs ajustés de 2005 à 2007. Le lancement à l'été 2007 du plan départemental du développement durable et la mise en place d'une délégation interservices qui lui est consacrée devrait conduire, selon la mission, **à répreciser à la fois le positionnement du futur PASE et les lettres de missions de certains chefs de pôle.**

La mission s'est penchée sur l'organisation actuelle de la direction des affaires interministérielles qui a fait l'objet en 2005 d'une restructuration. **La DAI devrait encore évoluer pour réduire le nombre de bureaux en faveur de la direction de la réglementation et pour renforcer le Service Inter-Administratif (SIAL), afin de mettre en œuvre la loi DALO.**

La mise en place en 2007 d'un outil de suivi et d'évaluation des budgets opérationnels de programme est à souligner sachant que la mise au point de l'outil de suivi des BOP au niveau régional avec déclinaison départementale (« CEDIPE partagé ») doit logiquement conduire à l'adoption de cet outil commun par l'ensemble des préfectures de la région.

Au niveau régional, l'outil de pilotage n'est plus le PASER, mais désormais les BOP pour le suivi desquels, il importe que l'outil CEDIPE soit utilisé par l'ensemble des services régionaux gestionnaires de BOP.

Les actions de mutualisation mises en œuvre par le SGAR sont intéressantes mais elles n'impliquent pas suffisamment les préfectures de département et notamment celle du Rhône. Des décloisonnements sont à cet égard nécessaires pour mutualiser les moyens.

► **Gestion des ressources humaines :**

La gestion des ressources humaines de la préfecture est marquée par un taux de mobilité externe (entrées et sorties de l'effectif) particulièrement élevé (proche de 20%) qui constitue une charge pour le service des ressources humaines et une contrainte forte pour l'ensemble des chefs de service. A cet égard, la formation professionnelle constitue un enjeu important. La mission a noté la bonne pratique que constitue le tutorat à la direction de la réglementation. Néanmoins, **le plan de formation mériterait de s'articuler sur des objectifs mieux hiérarchisés faisant une place plus importante aux « formations métiers ».**

Par ailleurs, la préfecture souffre d'une sous-dotation par rapport aux données ARCADE qui se répercute particulièrement sur la mission « accueil et délivrance de titres ». Si des redéploiements internes sont possibles et nécessaires, **il importe que l'écart par rapport à l'effectif ARCADE soit également réduit par le responsable du programme dans le cadre de la péréquation nationale des enveloppes de BOP régionaux.**

Le rapport retrace enfin la démarche intéressante et ambitieuse entreprise en matière de modernisation de la fonction RH et de gestion prévisionnelle. **Il importe que ces outils de GRH soient mis au service d'une stratégie des ressources humaines qui reste à définir et à faire partager par l'ensemble des chefs de service.** L'arrivée d'un nouveau secrétaire général et le projet d'un séminaire des cadres peuvent y contribuer.

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
INTRODUCTION.....	13
PILOTAGE ET CONTROLE DE GESTION	15
A) PILOTAGE : RELANCER LE COPIL.....	15
B) CONTROLE DE GESTION : LA PRIORITE DONNEE A LA FIABILISATION DES RESULTATS.....	16
I - ACTION 1 : COORDINATION DE LA SECURITE DES PERSONNES ET DES BIENS.....	19
A) SECURITE CIVILE	19
A1) <i>Analyse des résultats obtenus par la préfecture : un bilan contrasté.....</i>	<i>19</i>
a) Indicateurs du PAP	19
b) Les principaux indicateurs hors PAP.....	20
c) Autres éléments de performance.....	21
A2) <i>Pilotage de l'action par la préfecture : une bonne coordination avec les partenaires de la préfecture malgré une organisation complexe</i>	<i>21</i>
a) Pilotage interne.....	21
b) Pilotage interministériel.....	21
A3) <i>Partenariat avec les collectivités territoriales</i>	<i>22</i>
B) SECURITE PUBLIQUE.....	22
B1) <i>Analyse des résultats obtenus par la préfecture : des performances en nette progression dans les principaux domaines</i>	<i>22</i>
a) Indicateurs des programmes "police nationale" et "gendarmerie nationale" et autres indicateurs nationaux.....	22
b) Autres éléments de la performance.....	23
B2) <i>Pilotage de l'action par la préfecture : il est assuré dans de bonnes conditions mais un point relatif aux gardes à vue doit être corrigé.....</i>	<i>23</i>
a) Pilotage interne.....	23
b) Pilotage interministériel.....	24
c) Partenariat avec les collectivités territoriales	24
C) SECURITE ROUTIERE.....	25
C1) <i>Analyse des résultats obtenus par la préfecture : la baisse du nombre d'ATB a tendance à se ralentir en 2006 et 2007</i>	<i>25</i>
a) Indicateurs d'accidentologie et d'actions de prévention	25
b) Autres éléments de performance.....	25
C2) <i>Pilotage de l'action par la préfecture : la réactivation récente du pôle de compétence sécurité routière.....</i>	<i>25</i>
II - ACTION 2 : GARANTIE DE L'IDENTITE ET DE LA NATIONALITE, DELIVRANCE DE TITRES.....	27
A) RESULTATS : DES INDICATEURS CONFORMES AUX OBJECTIFS NATIONAUX, MAIS ENCORE RELATIVEMENT INSTABLES.....	27
A1) <i>Indicateurs du PAP : des données de plus en plus fiables, reflet d'une appropriation croissante de la démarche de performance.....</i>	<i>27</i>
a) L'indicateur de délivrance de cartes grises en temps réel (IM 301) se consolide au fur et à mesure que la démarche de performance se concrétise.....	27
b) La préfecture mène une action exemplaire en matière de prévention de la fraude documentaire aux titres d'identité.....	28
A2) <i>Indicateurs hors PAP : les résultats sont globalement fiables et conformes à l'objectif national, mais encore relativement sensibles aux variations d'activité.....</i>	<i>30</i>
a) Les objectifs des indicateurs hors PAP ont progressivement été fiabilisés et ajustés sur les valeurs cibles nationales pour la strate	30
b) Les indicateurs de délivrance des titres restent relativement instables et sensibles aux variations d'activité	31

A3) <i>Autres éléments de performance : l'accueil du public doit être amélioré dans certains domaines</i>	31
a) La sous-direction des étrangers a mis en place une stratégie locale de performance qui doit être renforcée pour permettre un accueil plus convenable du public	31
b) Le suivi du taux d'appels perdus doit constituer un élément de la performance globale de la préfecture.....	32
B) PILOTAGE DE L'ACTION 2 PAR LA PREFECTURE	32
B1) <i>Pilotage interne : l'amélioration durable de la performance passe par un renforcement des effectifs et la diffusion des acquis de la certification.....</i>	32
a) Le desserrement de la contrainte RH apparaît nécessaire pour améliorer durablement les résultats en matière de délivrance de titres	32
b) Les démarches de certification gagneraient à être davantage insérées dans une stratégie globale de performance	34
B2) <i>Partenariat avec les collectivités territoriales : bien que de très bonne qualité, il peut encore être perfectionné.....</i>	36
III - ACTION 3 : CONTROLE DE LEGALITE ET CONSEIL AUX COLLECTIVITES LOCALES.....	37
A) ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS PAR LA PREFECTURE : DE BONS RESULTATS MAIS UNE EFFICIENCE A AMELIORER	37
A1) <i>Indicateurs du PAP : un effort de fiabilité exemplaire.....</i>	37
a) Des résultats départementaux satisfaisants mais avec un net décalage concernant la performance de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône	37
b) L'organisation du suivi de l'activité et de la fiabilité des résultats est exemplaire	38
A2) <i>Indicateurs hors PAP : l'efficacité du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire doit être améliorée.....</i>	38
A3) <i>Les autres éléments de performance</i>	39
B) PILOTAGE DE L'ACTION PAR LA PREFECTURE : AMELIORER LA COHERENCE DEPARTEMENTALE	39
B1) <i>Pilotage interne : un pilotage qui souffre d'un cloisonnement entre les deux arrondissements</i>	39
B2) <i>Pilotage interministériel : une coopération bien cadrée mais le pôle « marchés publics » n'a plus d'activité.....</i>	40
B3) <i>Relations avec les collectivités territoriales : le chantier ACTES.....</i>	41
IV - ACTION 4 : PILOTAGE TERRITORIAL DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES.....	43
A) STRUCTURES, OUTILS, ET MODE DE PILOTAGE DEPARTEMENTAL SONT AMENES A EVOLUER.....	44
A1) <i>Au niveau départemental, le pilotage des services déconcentrés s'est centré sur les pôles de compétences mais va devoir s'adapter au plan de développement durable.....</i>	44
a) L'effacement progressif du PASSED du Rhône	44
b) Les pôles et les missions interservices dans le pilotage sont actifs.....	44
c) Le plan développement durable invite à clarifier les pôles et les missions et à préciser les responsabilités	45
A2) <i>Bien que restructurée en 2005, la direction des actions interministérielles (DAI) doit trouver une organisation plus optimale.....</i>	45
a) La fonction « suivi et évaluation » des BOP de la DAI	45
b) Une organisation plus efficiente de la DAI est à mettre en œuvre	46
c) Le pilotage de la politique en faveur du logement dans le Rhône est complexe et mérite d'être clarifiée.	47
B) STRUCTURES, OUTILS ET MODE DE PILOTAGE REGIONAL : LE ROLE STRUCTURANT DES BOP	48
B1) <i>Jusque là, un pilotage souple qui privilégiait la coopération interservices.....</i>	48
B2) <i>Le suivi des BOP se structure et constitue l'axe majeur du pilotage régional qui s'étendra à l'évaluation de la performance courant 2008.....</i>	49
B3) <i>Les actions de mutualisation pilotées par le SGAR concerne peu le niveau départemental.....</i>	50
V - LES RESSOURCES HUMAINES	51
A) ANALYSE DES RESULTATS DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	51
<i>Indicateurs hors PAP</i>	51

B) STATÉGIE ET PILOTAGE	53
<i>B1) La stratégie annuelle</i>	53
a) L'analyse des données ARCADE montre une sous-dotation en personnel de la préfecture du Rhône pénalisant plus particulièrement certaines missions et fonctions.	53
b) Malgré la politique de saturation du plafond d'emploi, les marges de gestion sur titre II restent conséquentes....	53
c) La stratégie régionale d'optimisation du plafond d'emploi doit être rapidement définie dans un contexte de sous-dotation initiale du titre II	54
<i>B2) Stratégie pluriannuelle : la préfecture a entrepris une démarche ambitieuse en matière de modernisation de la fonction RH et de GPEEC qui ne porte pas encore pleinement ses fruits</i>	54
 OBSERVATION DU PREFET DE LA REGION RHONE-ALPES, PREFET DU RHONE SUR LE RAPPORT PROVISoire ET SES CONCLUSIONS	57
 ANNEXES	77
 ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	79
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	81
ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DE LA PREFECTURE ET DE LA SOUS-PREFECTURE DE VILLEFRANCHE-SUR-SAONE	85
ANNEXE 4 : LES ELEMENTS DE CONSTAT SELON LA GRILLE D'ANALYSE IGA	87
ANNEXE 5 : REPERTOIRE DES SIGLES	101
ANNEXE 6 : PRESENTATION DU PLAN DE DEVELOPPEMENT DURABLE DU DEPARTEMENT DU RHONE	105
ANNEXE 7 : TABLEAU SYNTHETIQUE DES ENGAGEMENTS DE L'ENTRETIEN DE GESTION DU 22 JUIN 2005	107

INTRODUCTION

Dans le cadre de sa mission permanente sur l'évaluation de la mise en œuvre par les préfectures du programme « Administration territoriale » (PAT) un audit de la démarche de performance de la préfecture du Rhône et de la préfecture de région Rhône-Alpes a été réalisé du 4 février au 8 février 2008 par l'inspection générale de l'administration. En accord avec le secrétaire général du ministère, responsable du programme, cet audit a aussi pour objet de réaliser dans le même temps un bilan d'étape de l'entretien de gestion conduit en 2005 par l'administration centrale.

La mission de quatre inspecteurs¹ s'est appuyée sur le guide méthodologique de la mission permanente de l'IGA² et a travaillé à partir des informations disponibles sur INFOCENTRE, ainsi que des documents transmis préalablement par la préfecture.

Outre le préfet de département et de région, le préfet délégué à la défense et à la sécurité, le préfet délégué à l'égalité des chances, le secrétaire général, le secrétaire-général adjoint, la mission s'est entretenue avec la quasi-totalité des directeurs et chefs de bureau de la préfecture, ainsi qu'avec la contrôleur de gestion. Elle s'est par ailleurs rendue à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône et a rencontré le sous-préfet et ses collaborateurs. Elle a reçu les représentants du personnel de la préfecture³.

La mission s'est entretenue avec plusieurs chefs de services déconcentrés : le trésorier-payeur général de région, le directeur régional et départemental de l'équipement, le directeur adjoint de l'environnement, le chef du service interministériel du logement. Elle a enfin rencontré le maire de Villefranche-sur-Saône, s'est rendue à la mairie du quatrième arrondissement et s'est entretenue avec des personnes en charge de l'accueil des demandeurs de titres dans ces deux mairies.

Il importe de rappeler que la méthode d'audit se veut globale et a pour objectif de rendre compte de la démarche de performance mise en œuvre par la préfecture. Il ne s'agit pas uniquement de se pencher sur l'atteinte ou non des objectifs cibles. La mission s'intéresse à la performance au sens large, dont les indicateurs ne constituent qu'un volet ; elle évalue aussi la façon dont la préfecture est organisée et pilotée pour la poursuite de ses objectifs, chiffrés ou non.

La première partie du rapport traite du mode de pilotage local au travers de l'organisation du contrôle de gestion puis de l'examen de quatre des cinq actions⁴ du projet annuel de performance (PAP) pour 2007 en analysant : les objectifs et les résultats ; le renseignement et la fiabilité des indicateurs ; le pilotage de l'action, c'est-à-dire la façon dont sont analysés les écarts entre objectifs et résultats et prises les mesures correctrices, en termes d'organisation ou d'allocation de moyens. En fin de deuxième partie est abordée la fonction ressources humaines afin d'apprécier la relation entre les objectifs, les résultats et les moyens qui leur sont dédiés.

Le rapport comporte en annexe les tableaux renseignés du guide méthodologique ainsi qu'un bilan des engagements pris, suite à l'entretien de gestion de 2005.

¹ Pierre Duffé, inspecteur général de l'administration, Marie-Grâce Lux, inspectrice de l'administration, Pierre Bourgeois et Paul-Emmanuel Grimonprez, inspecteurs de l'administration.

² Guide méthodologique de la mission permanente « programme d'administration territoriale », mise à jour de février 2007.

³ Cf. annexe 2, liste des personnes rencontrées.

⁴ L'action 5 « Animation du réseau des préfectures » porte sur les activités de pilotage du réseau par l'administration centrale et sera examinée au titre du rapport annuel de la mission permanente.

PILOTAGE ET CONTROLE DE GESTION

A) PILOTAGE : RELANCER LE COPIL

Les recommandations de l'entretien de gestion 2005 ont constitué les axes stratégiques de pilotage

Les axes stratégiques de la démarche de performance de la préfecture du Rhône ne s'appuient pas sur un diagnostic formalisé mais relèvent d'une part, de la déclinaison de la Directive Nationale d'Orientation (DNO) et, d'autre part, des recommandations de l'entretien de gestion 2005.

Les mesures portant sur l'organisation des services et sur les méthodes ont constitué un premier niveau de la stratégie, à savoir :

- le renforcement de la mission sécurité (action 1 du PAP) et des effectifs du SIRACED-PC ;
- la qualité de service de la mission « identité, nationalité et délivrance de titres » (action 2) via la démarche de certification et le renforcement de l'encadrement (création de la sous-direction des étrangers) ;
- la priorité donnée à l'environnement et au développement durable par la création d'une sous-direction et l'augmentation des effectifs A et B de la direction de la citoyenneté et de l'environnement (DCE) ;
- la création d'une sous-direction à la direction des moyens et de la logistique marquant l'importance donnée à la gestion des ressources humaines.

Mais ce sont les recommandations de l'entretien de gestion de 2005 et des démarches « qualité » qui ont constitué la feuille de route du secrétaire général de la préfecture. Le tableau des points à améliorer pour les quatre actions du PAT auxquelles s'ajoutent la communication et la gestion des ressources humaines et des moyens, est régulièrement actualisé⁵.

En 2007, le pilotage s'est davantage axé sur la démarche de performance mais le COPIL ne s'est plus réuni à partir de l'été

La fixation des objectifs annuels s'organise en trois temps dans le délai très court (un mois) laissé par le responsable du programme pour que la préfecture fixe ses objectifs départementaux sur la base de la circulaire annuelle indiquant les objectifs nationaux :

- fixation par le secrétaire général des valeurs cibles départementales sur la base d'une analyse des résultats (provisoires) de l'année écoulée faite par la contrôleuse de gestion ;
- consultation du préfet délégué à la sécurité et à la défense (pour l'action1), du sous-préfet de Villefranche-sur-Saône et des directeurs et directrices (pour les autres actions) en leur demandant de justifier les cas où leurs propositions s'éloigneraient des valeurs cibles fixées par le secrétaire général ou le ministère ;
- formalisation par les chefs de services des actions à mettre en place pour atteindre les objectifs sur la base du bilan et de l'analyse des résultats de l'année écoulée.

Alors qu'en 2006, le comité de pilotage du suivi de l'entretien de gestion présidé par le secrétaire général est (comme son nom l'indique) essentiellement consacré à actualiser le bilan « des actions correctrices suite à l'entretien de gestion », au cours des trois réunions de 2007, s'accroît progressivement le temps consacré à l'examen des résultats du PAT via les indicateurs INDIGO 2006 et aux écarts par rapport aux cibles départementales, à propos desquels, le secrétaire général commande des fiches « progrès » aux responsables d'actions ou de services.

⁵ Voir annexe 6 : bilan de la mise en place des actions correctrices suite à l'entretien de gestion du 22 juin 2005. Le bilan de la mise en œuvre des recommandations est par ailleurs rappelé dans le rapport à l'occasion de l'examen de chaque action.

Les objectifs départementaux gagnent en réalisme. Le COPIL retient aussi en 2007 le principe d'organiser son suivi de la performance sur la base des fiches du guide méthodologique d'audit de performance de l'IGA en identifiant le rôle de chaque responsable d'action.

Après l'été 2007, le COPIL ne s'est plus réuni ce qui n'a pas permis de poursuivre la réflexion collective sur la performance et spécialement sur les conséquences pouvant en être tirées dans la répartition des effectifs entre les services, sujet dont la mission a mesuré le caractère potentiellement conflictuel au sein de la préfecture. Le secrétaire général a poursuivi le suivi de la performance au cours d'entretiens particuliers avec chacun des chefs de services.

Recommandations :

- **Préparer collectivement en comité de pilotage la détermination des objectifs-cibles annuels.**
- **Réunir chaque trimestre le comité de pilotage afin d'analyser les résultats, les écarts par rapport aux valeurs cibles départementales et les mesures correctrices à mettre en œuvre.**

Une bonne appropriation des objectifs et indicateurs de résultat de la part du personnel

Le suivi régulier des suites données à l'entretien de gestion et l'examen des résultats et des actions correctrices en COPIL a contribué à sensibiliser les chefs de services et les chefs de bureau.

Mais ce sont d'une part, le suivi chiffré de l'activité des agents (conduit depuis plusieurs années à la direction des affaires déconcentrées) et d'autre part, les démarches qualité et de certification qui expliquent surtout la bonne appropriation de la démarche de performance dans l'ensemble des services. L'implication personnelle de l'encadrement est aussi un facteur à souligner de même que celui de la contrôleuse de gestion et des chargés de mission de la direction de la modernisation (voir infra).

L'information interne sur la performance est également assurée via l'intranet, l'outil PILOT et le journal d'information interne.

B) CONTROLE DE GESTION : LA PRIORITE DONNEE A LA FIABILISATION DES RESULTATS

Un effort remarquable dans la fiabilisation des indicateurs de résultats

La contrôleuse de gestion est placée auprès de la directrice de la modernisation et de la logistique. Ce positionnement n'a apparemment pas posé de difficultés dans ses relations tant avec le secrétaire général qu'avec les chefs de services même si son implication dans chaque service est variable.

Le secrétaire général a dans une lettre de mission du 12 janvier 2006 fixé de façon extensive et ambitieuse, les objectifs de la contrôleuse de gestion :

- assurer le suivi et la fiabilité de l'ensemble des outils du contrôle de gestion ;
- assurer le suivi de l'entretien de gestion et la diffusion de la culture du pilotage par objectifs ;
- réaliser un tableau de pilotage de la préfecture et de la sous-préfecture ;
- analyser le fonctionnement des centres de responsabilité ;
- déterminer le coût complet de certaines activités de la préfecture ;
- réaliser ponctuellement des études et analyses pour les services.

La mission s'est interrogée sur l'intérêt du calcul du coût complet des activités et sa valeur ajoutée par rapport à ANAPREF.

L'implication de la contrôleuse de gestion dans la fiabilisation des indicateurs en 2006 et 2007 est à souligner. Si la DAD avait jusque là veillé tant au niveau de la collecte des données que du contrôle de

premier niveau, à la fiabilité de ses indicateurs, la situation était différente dans les autres services. Un important travail de sensibilisation des agents a été entrepris y compris à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône. Ce travail de fiabilisation portant sur tous les indicateurs se poursuit et a permis de modifier un certain nombre d'indicateurs et de rappeler aux services les bonnes méthodes de calcul. La mission a noté en particulier que le travail commun du contrôle de gestion avec le bureau des cartes grises permettra d'avoir des résultats fiables dans ce domaine à partir de 2008.

Le contrôle de premier niveau est bien identifié au niveau de la DAD et des services certifiés mais reste à formaliser dans les autres services, notamment concernant les résultats de l'action 1 en matière de sécurité publique pour lesquels la contrôleuse de gestion n'intervient pas.

La qualité de l'analyse et du commentaire des résultats à laquelle a contribué le contrôle de gestion est aussi à souligner. Les chefs de service se sont saisis de la nouvelle présentation du volet performance 2007 pour expliciter leur démarche et préciser les leviers d'action envisagés pour atteindre les cibles.

La contrôleuse de gestion procède trimestriellement à des analyses précises et fouillées de l'ensemble des indicateurs INDIGO et CONCORDE qui sont ensuite présentées au secrétaire général. Ces analyses montrent que des marges de progrès sont encore possibles pour à la fois fixer des objectifs annuels réalistes et agir sur les leviers de progrès : pour 2006 le pourcentage d'objectifs réalisés était en moyenne de 25% pour l'action 1 et de 50% environ pour l'action 2 et 3.

Le contrôle de gestion est intégré à la démarche de modernisation.

La contrôleuse de gestion fait partie du pôle modernisation de la DML avec la chargée de mission « qualité » et la chargée de mission GPEEC⁶. Cette coopération favorise la cohérence entre la démarche de performance et la démarche qualité notamment à l'occasion de la certification du bureau de l'état civil (voir infra) qui a permis des améliorations notables dans les délais.

Dans cette démarche de modernisation, la contrôleuse de gestion a été appelée à réaliser des audits de service : évaluation de l'opportunité de transférer à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône des compétences en matière de permis de conduire, analyse du coût des procédures, audit du service du garage...

La régionalisation du BOP préfectures doit conduire à la constitution d'un réseau des contrôleurs de gestion des préfectures de la région.

La contrôleuse de gestion n'est pas intégrée dans un réseau départemental des contrôleurs de gestion, ce réseau existant au niveau des services régionaux et étant animé par le contrôleur de gestion de la trésorerie régionale de région.

Suite à la régionalisation du BOP intervenue depuis le 1^{er} janvier 2008, la mise en place du réseau des contrôleurs de gestion des préfectures de Rhône-Alpes est à constituer pour préciser le volet performance du BOP régional. Pour 2008, le collège des préfets a retenu, concernant le titre II, un objectif d'optimisation du plafond d'emploi et pour le titre III, des objectifs restant à préciser sur la base d'une analyse comparée des résultats CONCORDE des préfectures de département de la région.

Recommandations :

- **En s'inspirant de la pratique de la DAD, formaliser le rôle des chefs de services dans le contrôle de premier niveau de la fiabilité des résultats.**
- **Actualiser la lettre de mission de la contrôleuse de gestion afin de préciser son rôle dans le réseau des contrôleurs de gestion à constituer dans le cadre du BOP régionalisé.**

⁶ Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

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

L'action 1 du Programme 108 « Administration Territoriale » (PAT) traite des fonctions de coordination et de pilotage du préfet dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens. Le projet annuel de performance 2007 précise qu'il s'agit d'une notion large qui recouvre huit secteurs complémentaires : la sécurité intérieure et l'ordre public, la sécurité et la défense civile, la sécurité routière, la sécurité interne de la préfecture, la police administrative, la réglementation de la détention des armes, les expulsions locatives et les hospitalisations d'office.

Pour cette action, le PAP 2007 affiche un seul objectif, centré sur la sécurité civile, laquelle dépend aussi du programme 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions ». Les objectifs de sécurité publique et de sécurité routière ne figurent pas au programme PAT mais aux programmes « police nationale », « gendarmerie nationale » et « sécurité routière ». Néanmoins le préfet, du fait de son pouvoir de direction des services de sécurité et de sa mission générale de pilotage, a la responsabilité de la mise en œuvre de ces programmes et se trouve comptable de leurs résultats.

La mission s'est essentiellement attachée aux actions de sécurité civile, de sécurité publique et de sécurité routière pilotées par la préfecture. Les entretiens conduits à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône n'ont pas porté sur l'action 1.

A) SECURITE CIVILE

A1) Analyse des résultats obtenus par la préfecture : un bilan contrasté

a) Indicateurs du PAP

	IM201 : taux de PPRN approuvés	IM 206 taux d'exercices de sécurité civile sur site PPI	IM207 taux de respect du programme de visites ERP	Sous- indicateur IM 207 pour ERP de 1 ^{ère} catégorie	IM 209 Taux d'avis défavorables levés
Objectif départemental 2007	72,7%	6%	98%	98,8%	31
Résultat 2007	49,45%	5,88%	99,18	100%	49,45
Résultat de la strate	62,68	56,68	91,78	-	33,89
Objectif national 2008	71%	67%	94%	100%	41%
Objectif départemental 2008	54 ou 57% ⁷	50%	98%	100%	45%

La déclinaison au plan local des objectifs nationaux est proposée par le chef du SIRACEDPC et arrêtée par le préfet délégué pour la sécurité et la défense. Les indicateurs sont correctement calculés, notamment l'IM 207 qui pose généralement des problèmes dans les préfectures. La mission a noté en point positif que le contrôle de gestion accompagnait de manière réactive la réflexion sur les modalités de renseignement de l'indicateur, en assumant un bon relais auprès de l'administration centrale.

La cible pour l'année 2007 de l'indicateur IM 201, supérieure à l'objectif national, était ambitieuse (5 PPRN devaient être approuvés au cours de l'année pour l'atteindre), car la préfecture avait pris un net retard en 2006 (avec seulement 3 PPRN approuvés). La cible n'a pas été atteinte en raison d'un net décalage entre les ambitions initialement affichées et la réalisation puisque 2 plans sur les 5 n'ont pu être approuvés.

⁷ Arbitrage non encore rendu par le préfet lors du passage de la mission.

En ce qui concerne le taux d'exercices, la situation du Rhône illustre le manque de sens de l'objectif national. La cible fixée par le préfet est ainsi 10 fois inférieure à la cible nationale : 6% contre 65%. La préfecture justifie sa position par un raisonnement qui n'est pas dénué de fondement : compte-tenu de l'extrême concentration des divers sites à risque à l'échelle étroite du territoire couvert, l'atteinte de la cible nationale, si elle avait été retenue aurait supposé l'organisation de près de 6 exercices majeurs au cours de l'année. Outre le coût direct pour les services de l'Etat, le « coût économique » représenté par l'interruption tous les deux mois en moyenne du trafic autoroutier, ferroviaire ou fluvial dans le couloir rhodanien est probablement excessif.

La préfecture a été de ce fait amenée à envisager de contourner la difficulté en comptabilisant pour 2008 certains exercices POI en y associant les différents services impliqués dans la gestion des PPI. La mission ne peut que se montrer extrêmement circonspecte face à cette démarche qui soulève une question sérieuse. En effet, si une telle « solution » faisait école, il ne serait plus possible d'établir une cartographie nationale puisque l'on comptabiliserait suivant les cas des exercices profondément différents : le pilotage national deviendrait impossible⁸.

Quel que soit son intérêt sur le plan pratique il ne paraît pas possible, pour le moment, d'approuver cette démarche sans que celle-ci ait reçu une validation formelle sur le plan national (auquel cas il conviendrait de la préciser et de l'étendre à tout le territoire) par l'administration centrale en charge du programme PAT et par la DDSC.

Les résultats de la préfecture sont en revanche excellents dans le domaine du suivi des ERP. Le département du Rhône parvient notamment à maintenir un excellent taux, supérieur à la valeur-cible nationale. Cette très bonne performance tient notamment à un mode de pilotage particulièrement efficace et à la très bonne coordination avec le SDIS. En ce qui concerne le taux de visite des ERP (IM 207), la performance de la préfecture, supérieure à celle de la strate et à l'objectif national se maintient à un très bon niveau, grâce notamment à la très bonne coopération avec le SDIS. La cible de 100% pour les ERP de 1^{ère} catégorie n'est pas atteinte mais de très peu, ce qui, compte-tenu de l'ampleur de la tâche sur le département, constitue une performance appréciable.

Recommandation :

- **La redéfinition de la typologie d'exercices pouvant valablement être comptabilisés dans l'IM206 devra faire l'objet, si son intérêt est reconnu, d'une validation au plan national, et non uniquement local**

b) Les principaux indicateurs hors PAP

	IM 209 taux d'avis défavorables levés pour les ERP soumis à obligation de contrôle
Objectif départemental	30%
Résultat année n	50%
Valeur cible nationale	41%

En ce qui concerne l'indicateur IM 209, on note une très bonne performance de la préfecture qui a largement dépassé en 2007 l'objectif qu'elle s'était fixé en établissant un score supérieur à la valeur-cible nationale. Ce résultat confirme l'efficacité du dispositif global de suivi des ERP et de la réforme des commissions départementales mise en œuvre sous la conduite du préfet délégué avec l'appui du SDIS.

⁸ L'idée consistant à « monter » certains de ces exercices à l'échelon de la zone présente en revanche des aspects extrêmement positifs et mérite d'être examinée.

c) Autres éléments de performance

Il existe un tableau opérationnel de suivi des PPRN au niveau de la Direction de la Citoyenneté et de l'Environnement (DCE). L'élaboration et la mise à jour des plans sont correctement identifiés par la direction. Il est cependant dommage que le document ne fasse pas apparaître de manière claire les priorités de l'année après leur validation par le préfet délégué. La préfecture accentue de ce fait une posture de dépendance vis-à-vis des services extérieurs qui conduisent les études indispensables à la réalisation des plans. Il est difficile dans ces conditions de déterminer la part de performance qui est attribuable spécifiquement à la préfecture. Les résultats 2007 illustrent cette réalité : le bilan s'écarte notablement des prévisions puisque seuls les PPRI du secteur Rhône amont et celui de Garon ont pu finalement être approuvés. La réalisation semble donc peu soumise en cours d'année à l'arbitrage du préfet délégué. Il est cependant à noter que, dans un cas au moins, les difficultés sont clairement indépendantes de l'action de la préfecture (annulation d'une enquête publique).

Le PASSED, qui comportait un volet consacré aux questions de protection civile n'est plus considéré comme un support suffisamment précis et actuel pour le pilotage de l'action.

En ce qui concerne les principales priorités identifiées dans le cadre de l'entretien de gestion, la plupart d'entre elles ont été traitées ou sont en voie de l'être, notamment en matière de renforcement des relations avec les collectivités territoriales⁹. La refonte des plans de secours, pour les raisons indiquées ci-dessus prend plus de temps que prévu initialement.

A2) Pilotage de l'action par la préfecture : une bonne coordination avec les partenaires de la préfecture malgré une organisation complexe

a) Pilotage interne

Le pilotage de l'action 1 dans son volet sécurité civile est assuré par le préfet délégué à la sécurité, en étroite liaison avec le secrétaire général pour la partie qui relève de ses attributions (SIRACEDPC, DCE et une partie de la Direction de la Réglementation – DR- pour ce qui concerne les expulsions locatives et la détention des armes à feu). Cette organisation, propre au département du Rhône, n'induit pas de difficulté particulière dans la conduite de l'action mais se traduit par une formalisation des priorités plus complexe que dans d'autres préfectures.

Le SIRACEDPC, en étroite relation avec le SDIS, a mis en place un système de suivi de l'activité liée aux ERP qui s'avère particulièrement efficace et qui se distingue notamment par une grande richesse des informations qualitatives qui y sont consignées¹⁰.

b) Pilotage interministériel

Le pilotage interministériel est rendu particulièrement complexe du fait de l'enchevêtrement entre les différents échelons : départemental, régional et zonal. Les deux pôles les plus impliqués sont le pôle départemental « risques technologiques », piloté par la DRIRE et le pôle départemental « risques naturels », piloté par la DDE. Le préfet délégué regrette cependant que l'action 1, dans sa conception, ne tienne que très insuffisamment compte de l'échelon zonal, ce qui, dans un territoire aussi dense et complexe du point de vue de la protection et de la défense civile, ne permet pas de dégager toutes les synergies qui pourraient exister. Cet axe de travail, identifié parmi les actions à mener dans le cadre de l'entretien de gestion, mérite

⁹ L'entretien de gestion visait en particulier la mise en place des plans communaux de sauvegarde.

¹⁰ L'alimentation des données est faite par le SDIS.

sans aucun doute d'être maintenu. La mission estime intéressante l'idée d'approfondir les échanges entre les différents SIDPC de la zone dans un cadre plus formalisé.

A3) Partenariat avec les collectivités territoriales

La collaboration avec le SDIS fonctionne de manière satisfaisante, tant du point de vue de la préfecture que de celui du SDIS. Le directeur départemental des services d'incendie et de secours du Rhône dispose, pour ce qui concerne le suivi des ERP, d'une délégation du préfet délégué pour présider la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité. Un important travail a été effectué en relation avec les collectivités territoriales pour rationaliser l'organisation des commissions en les regroupant. Il ne reste ainsi plus que quatre commissions communales sur l'ensemble du département.

La bonne coopération a favorisé plusieurs initiatives intéressantes, parmi lesquelles il convient de noter la mise en place d'un SMH (service médical héliportable), regroupant des professionnels sapeurs-pompiers et des urgentistes qui se relaient pour renforcer les capacités de projection et d'intervention médicales dans le département.

Cette bonne synergie est d'autant plus remarquable que les années antérieures ont été marquées par la persistance d'un climat tendu au sein du SDIS, qui s'est traduit à plusieurs reprises par des mouvements de personnel parfois violents. La coopération exemplaire entre le conseil général, le préfet délégué et le DDSIS a permis, après un long travail de remise à plat de l'organisation des services, de revenir à une situation qui est jugée satisfaisante.

B) SECURITE PUBLIQUE

B1) Analyse des résultats obtenus par la préfecture : des performances en nette progression dans les principaux domaines

a) Indicateurs des programmes "police nationale" et "gendarmerie nationale" et autres indicateurs nationaux

	Evolution du taux de délinquance générale	Evolution du taux de Délinquance de Voie Publique (DVP)	Taux d'élucidation	Evolution de l'efficacité de la surveillance générale sur DVP (police)	Evolution de l'efficacité de la surveillance générale sur DVP (GN)
Objectif national 2007	-2%	-4%	35%		
Objectif départemental 2007	-2 à -3% DDSP ; -2% GN	-2 à -3% DDSP ; -4% GN	30% (DDSP) 38% (GN)		
Résultat 2007	-9,51 % (- 10,9 % DDSP, -4,91% GN)	- 15,59%	Entre 32,2 et 37,6% (DDSP) ¹¹ 44,16% (GN)	-15,6% ¹²	
Rappel résultat 2006	+1,8% (DDSP) -0,01% (GN)	-0,93% (DDSP) -7,41% (GN)	27,9% (DDSP) 37,75% (GN)	ND	

	IM 406 : nombre de mesures d'éloignement exécutées
Objectif départemental fixé par l'administration centrale	900
Résultat 2007	1124

¹¹ Le tableau de bord de la DDSP permet de distinguer les résultats des trois secteurs principaux : Lyon, Villefranche et Givors. La performance pour l'ensemble du Rhône est de 32,5%

¹² Le résultat Gendarmerie est de -16%, le résultat DDSP n'est pas détaillé mais doit s'établir dans le même ordre de grandeur.

Après une année 2006 qui avait été décevante pour la préfecture (les principaux objectifs en matière de baisse de la délinquance générale et d'augmentation du taux d'élucidation n'ayant pas été atteints), la préfecture du Rhône a connu en 2007 une spectaculaire amélioration de ses résultats, que ce soit en zone police ou en zone gendarmerie. Le seul domaine qui échappe à cette amélioration concerne les mineurs mis en cause (légère hausse de 0,83 points en part relative qui recouvre une assez forte augmentation en valeur absolue avec +729 mineurs mis en cause).

Les objectifs pour 2007, proposés par les services de la police et de la gendarmerie et approuvés par le préfet délégué, reprennent globalement les objectifs nationaux formulés par le MIAT, tout en tenant compte des spécificités des différents secteurs. Ils ont fait l'objet d'une diffusion par une note du préfet délégué datée du 1^{er} mars 2007.

En ce qui concerne l'activité éloignement, la préfecture a largement dépassé en 2007 son objectif annuel.

b) Autres éléments de la performance

La DDSP avait fixé pour 2007 un objectif assez ambitieux en matière de progression du taux d'occupation de la voie publique, qui devait passer de 5,36% à 6%. Le résultat est en-deçà de la cible (5,39%, soit à peine mieux que l'année 2006).

Recommandation :

- **La mission invite la préfecture à étudier pour l'avenir la possibilité de décomposer cet objectif global vis-à-vis de l'encadrement de la DDSP, de manière à mieux déterminer les secteurs où le suivi de l'objectif nécessite un pilotage plus fin. Une telle démarche permettrait en effet de mieux mobiliser les différents intervenants sur un objectif important.**

B2) Pilotage de l'action par la préfecture : il est assuré dans de bonnes conditions mais un point relatif aux gardes à vue doit être corrigé

a) Pilotage interne

Le pilotage en préfecture est assuré essentiellement par la réunion de police hebdomadaire qui associe les principaux acteurs de la police et de la gendarmerie autour du préfet délégué et son cabinet. Il convient de souligner que le préfet du Rhône tient à la présider personnellement de manière régulière, ce qui constitue un élément de mobilisation supplémentaire. Le sous-préfet de Villefranche-sur-Saône n'y participe pas. Le tableau de bord sécurité publique, qui comprend également les éléments relatifs à la sécurité routière est élaboré par le cabinet du préfet délégué à partir des éléments fournis par la DDSP et la Gendarmerie.

Un élément distingue dans ce domaine la DDSP, qui s'appuie, pour élaborer son tableau de bord, sur un bureau du contrôle de gestion. Cette entité est rattachée à la délégation régionale de discipline de Lyon, « antenne » locale de l'IGPN¹³ et pas au SGAP.

La police administrative n'est pas entièrement intégrée dans le champ d'activité du préfet délégué, une partie étant prise en charge par la direction de la réglementation placée sous l'autorité du secrétaire général.

La mission a noté que le tableau de bord¹⁴ général inclut un indicateur d'activité « Garde à vue » qui, comme les autres indicateurs comporte en regard un pictogramme supposé en qualifier la tendance¹⁵. Si le

¹³ De ce fait, le contrôle de gestion interne de la préfecture a exclu de facto la partie « sécurité publique » de l'action 1 de son champ de travail.

¹⁴ Au moins pour celui qui a été examiné, c'est-à-dire dans sa version pour l'année 2007

¹⁵ « A maintenir », « A améliorer », « A corriger »

chiffre des gardes à vues constitue en effet un des éléments de l'activité des services et a donc sa place dans un tel tableau de bord, l'inspection générale de l'administration considère qu'il est hasardeux de présenter dans le document de pilotage de la préfecture, une augmentation du nombre de gardes à vue comme un élément « à maintenir ». Une telle présentation est de nature à considérer qu'une augmentation de cette activité traduirait **en soi** une amélioration de la performance des services, elle pourrait être considérée comme un encouragement tacite adressé aux OPJ d'user de cette mesure au détriment du discernement auquel ils doivent s'astreindre s'agissant d'une mesure privative de liberté¹⁶. En dehors d'une analyse approfondie qui mette en perspective le chiffre des gardes à vue avec l'évolution constatée de la délinquance et des élucidations, il convient de conserver à cet indicateur son strict rôle de mesure d'activité sans en faire un élément de politique publique en soi.

Recommandation :

- **La mission demande à la préfecture de supprimer spécifiquement la référence qualitative sur cet indicateur qui ne doit être interprété que comme un élément d'information complémentaire pouvant enrichir l'analyse du taux d'élucidation.**

b) Pilotage interministériel

La mission tient à souligner l'intérêt que présente le mode de pilotage mis en place dans le cadre du PLIR (Pôle de Lutte contre l'Islam Radical- PLIR). Ce pôle a été en effet conçu dans une optique opérationnelle qui permet de définir des objectifs particuliers, d'obtenir une mobilisation des moyens nécessaires et dont l'activité fait l'objet de compte rendus détaillés.

Cette organisation permet notamment, en fonction des objectifs fixés, de s'assurer du concours des différents services de l'Etat, dans une logique inspirée de celles des GIR. Un certain nombre d'opérations associant ainsi les services de police (DDSP, RG, PAF), les services vétérinaires, l'URSSAF et la DDCCRF ont été conduites en 2007.

Du point de vue de la coopération interservices, il s'agit là d'une démarche intéressante qui permet d'illustrer l'intérêt de conférer à certains pôles un caractère fortement opérationnel, qu'il conviendrait sans doute de reproduire dans d'autres domaines.

c) Partenariat avec les collectivités territoriales

Les CLS dans le département (14 à la fin de 2007, auxquels il convient d'ajouter 4 contrats thématiques) font l'objet d'un suivi périodique et le préfet délégué a été amené à proposer un arrêt de certains d'entre eux, qui ne faisaient pas l'objet d'une véritable attention de la part des collectivités concernées. Cette démarche est documentée par un tableau de bord synthétique qui retrace principalement les créations et mises à jour. Il convient par ailleurs de souligner que trois CLS sont en cours de modification pour passer en « CLS nouvelle génération »¹⁷ (Lyon, Vénissieux et Vaulx-en-Verin).

Sur les zones particulièrement sensibles comme Vénissieux, le fonctionnement est globalement satisfaisant grâce notamment à une implication jugée très positive du procureur. Le DDSP est présent personnellement aux principaux. Pour la gendarmerie, la représentation est plutôt assurée par les commandants de brigade. La mission n'a pas eu l'opportunité de recueillir un avis des collectivités.

¹⁶ Ainsi d'ailleurs que le rappellent les instructions internes de la DGPN, « Toute mesure restrictive de liberté est assujettie au double principe de nécessité et de proportionnalité (principe consacré par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et rappelé par le Conseil constitutionnel) » (cf. fiche sur le domaine de la garde à vue).

¹⁷ Cf. circulaire interministérielle du 4/12/2006.

C) SECURITE ROUTIERE

C1) Analyse des résultats obtenus par la préfecture : la baisse du nombre d'ATB a tendance à se ralentir en 2006 et 2007

a) Indicateurs d'accidentologie et d'actions de prévention

	2006	2006/2005	2007	2007/2006
Accidents	2259	-111	2163	-96 (-4,25%)
Tués	70	-7	67	-3 (-4,29%)
Blessés	2854	-128	2710	-144 (-5,05%)

* Modification du mode de comptabilisation des tués-blessés à partir de 2005. Sont comptabilisés les tués à moins de 30 jours après l'accident (au lieu de 6 jours) ; les blessés hospitalisés plus de 24 h.

La préfecture du Rhône a enregistré en 2007 de bons résultats sur les trois principales composantes de l'indicateur ATB (accidents, tués, blessés). Cette performance a été acquise dans des circonstances difficiles, marquées par une remontée du nombre de tués sur les trois premiers trimestres, par rapport à la même période de 2006. La mobilisation de la DDSP et de la gendarmerie ont permis de redresser la situation sur le dernier trimestre, mais la DDSP n'a pas pu atteindre l'objectif qu'elle s'était fixée sur le nombre de tués (le nombre d'accidents corporels est néanmoins en baisse de 5,1% pour un objectif de -5%).

De manière assez cohérente avec les données nationales, le département du Rhône connaît une tendance persistante aux accidents impliquant des deux-roues. La nécessité de mettre l'accent sur cette dimension de la lutte contre l'insécurité routière a été bien identifiée mais les résultats sont encore difficilement mesurables.

	Taux de dépistage positif d'alcoolémie police nationale	Taux de dépistage positif d'alcoolémie gendarmerie nationale
Objectif 2006	6,2 %	1,48 %
Nombre de dépistages effectués	169981 ¹⁸	
Résultat 2006	4%	1,52%

b) Autres éléments de performance

La mission n'a pu évaluer l'approche de la préfecture dans le domaine de la conduite sous l'effet de stupéfiants, bien que cette dimension soit prise en compte dans les suivis réalisés par les forces de l'ordre.

C2) Pilotage de l'action par la préfecture : la réactivation récente du pôle de compétence sécurité routière

Le pilotage départemental est assuré au niveau du cabinet du préfet délégué qui s'appuie, concrètement, sur un « noyau dur » restreint comprenant la DDE, la gendarmerie et la police nationale. Les outils de pilotage sont de bonne qualité, avec en particulier un suivi détaillé, non seulement de l'indicateur ATB¹⁹ mais également de ses différentes composantes. Cependant il manque encore, comme dans certains départements, une vision géographique une segmentation de l'analyse en fonction des « populations » à risques (deux-roues, piétons...).

La préparation du PDASR offre un bon degré de cohérence avec les enjeux du Document Général d'Orientation et les priorités locales. La mission a notamment noté que près de 50% du budget alloué aux

¹⁸ La Mission ne dispose pas du détail entre DDSP et Gendarmerie

¹⁹ ATB : Accidents – Tués - Blessés

actions locales était centré sur les jeunes conducteurs et les motards. Une telle cohérence entre constat d'accidentologie, objectif local et définition de plans d'action est, sur le plan de la méthode, très satisfaisant. Il manque cependant un bilan détaillé de ces actions qui n'a pu être présenté à la Mission lors de son passage.

La mission a par ailleurs noté que le préfet délégué avait mis en place un observatoire départemental de la sécurité routière, installé en octobre 2007. Cet objectif, qui constituait l'une des actions prioritaires identifiées lors de l'entretien de gestion, a donc été atteint. Il conviendra pour la suite d'en évaluer la contribution à l'action publique dans le domaine de la sécurité routière.

Recommandation :

En s'inspirant des bonnes pratiques rencontrées notamment dans le département de la Manche, améliorer le pilotage de la sécurité routière par :

- **une analyse cartographique du risque ;**
- **un suivi des actions menées en direction des cibles prioritaires (jeunes, deux-roues)**

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

Cette action couvre le droit des étrangers, les passeports, les cartes nationales d'identité, les véhicules (cartes grises) et le droit de conduire, l'objectif étant d'améliorer les conditions de délivrance de titres fiables.

A) RESULTATS : DES INDICATEURS CONFORMES AUX OBJECTIFS NATIONAUX, MAIS ENCORE RELATIVEMENT INSTABLES

A1) Indicateurs du PAP : des données de plus en plus fiables, reflet d'une appropriation croissante de la démarche de performance

	IM 301 délai de délivrance des cartes grises en temps réel	IM 316 nombre de dossiers de fraude documentaire reçus en administration centrale pour CNI/Passeports
Objectif national		
- 2006	45 minutes	Néant
- 2007	45 minutes	+ 15% / 2005
-2008	45 minutes	
Objectif Rhône 2006	25 minutes	Non Renseigné
Résultat Rhône 2006	42 minutes	NR
Moyenne de la strate 2006	35 minutes	134
Objectif Rhône 2007	41 minutes	NR
Résultat Rhône 2007	44 minutes	NR
Moyenne de la strate 2007	36 minutes	
Objectif Rhône 2008	45 minutes	NR

a) L'indicateur de délivrance de cartes grises en temps réel (IM 301) se consolide au fur et à mesure que la démarche de performance se concrétise

Les résultats et objectifs affichés par la préfecture du Rhône en matière de délivrance des cartes grises semblent connaître une dégradation continue. Alors que la préfecture s'était fixée pour 2006 un délai ambitieux de 25 minutes, elle a ensuite aligné progressivement sa cible sur l'objectif national de 45 minutes. Il est vrai que les délais enregistrés en 2006 et 2007 se sont avérés nettement supérieurs à ceux initialement visés. Ils sont cependant conformes à la cible nationale.

Cet ajustement des objectifs semble moins correspondre à l'acceptation d'une performance dégradée qu'à la mise en place d'une stratégie de performance fondée sur des objectifs réalistes et des données objectives. En effet, la fiabilité des indicateurs n'était pas assurée jusqu'en 2007, pour au moins deux des quatre sites de délivrance. La sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône ne disposait pas de gestionnaire de file d'attente en 2006 permettant un décompte systématique des délais. En outre, elle ne comptabilisait pas, à l'instar de la pratique constatée sur le site de Lyon (dit site de « Sarrail »), le temps consacré au passage en régie. Par ailleurs, le contrôle de gestion a mis en évidence des différences significatives de computation des temps d'attente, en raison de l'absence d'harmonisation dans l'utilisation du gestionnaire de file d'attente.

La mise en place de démarches de performance en matière de délivrance de cartes grises est désormais bien avancée et la fiabilisation des indicateurs en bonne voie. Les trois sites de l'agglomération lyonnaise, rattachés à la direction de la réglementation (« Sarrail », « Givors » et « Vénissieux »), se sont engagés pour 2008 à harmoniser et sécuriser leur données de suivi, ainsi qu'à améliorer la polyvalence guichet et la gestion des rendez-vous pour réduire les délais d'attentes. Quant à la

sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône elle met en place, dans le cadre de sa certification ISO 9001, une polyvalence renforcée destinée à assurer une optimisation constante des quatre guichets disponibles. Sur les deux sites visités (« Villefranche » et « Vénissieux »), les agents rencontrés connaissent les objectifs et partagent le souci de les atteindre.

Toutefois, la démarche de performance pourrait encore être approfondie. Le contrôle de gestion a mis en relief des différences considérables d'efficacité entre les sites, le nombre de titres délivrés par agent variant en 2006 du simple au double entre les sites de Lyon et de Vénissieux. Ces écarts semblent en partie résulter d'attributions différentes en matière de traitement des demandes en temps différé²⁰. Cependant, il serait utile d'approfondir les raisons de ces divergences, afin de pouvoir diffuser les « bonnes pratiques » éventuellement constatées.

Par ailleurs, il conviendrait d'enrichir la démarche de performance par la fixation, pour les services les plus avancés, d'un objectif en termes de délai maximal d'attente. En effet, la mission a pu constater, lors de sa visite de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône que la grande majorité des usagers se présentent dès l'ouverture des guichets à 9h00, ce qui génère parfois des délais d'attente très supérieurs au délai moyen. Les statistiques élaborées par la sous-préfecture corroborent cette perception : le délai maximal était en moyenne de 3h20 en 2007. Aussi, des initiatives devraient être envisagées pour assurer une meilleure fluidité du public. Les statistiques sur les heures d'affluence pourraient être affichées. De plus, il pourrait être envisagé de décaler l'ouverture des guichets d'une demi-heure le matin plusieurs jours dans la semaine, au moins à titre expérimental.

Recommandations :

- **Achever la fiabilisation de la computation des délais de délivrance guichet, notamment par l'intégration du temps de passage en régie et l'harmonisation de l'utilisation des gestionnaires de fil d'attente sur les sites de Lyon et Vénissieux.**
- **Confier au contrôle de gestion une étude sur les différentiels de productivité entre les différents sites, afin de dégager des « bonnes pratiques » susceptibles d'approfondir la démarche de performance.**
- **Compléter, pour les sites les plus avancés dans la démarche de performance (notamment la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône) l'indicateur IM301 par un objectif de « délai maximum ». Celui-ci pourrait être associé à un indicateur dénombrant le « pourcentage de personnes pour qui le délai de délivrance des cartes grises en temps réel dépasse 1h30 » (soit le double de l'objectif actuel).**
- **Envisager toutes actions utiles pour assurer une plus grande fluidité des files d'attentes. Pour la préfecture de Villefranche-sur-Saône, expérimenter l'affichage des délais moyens de délivrance selon les heures de présentation au guichet, ainsi qu'une ouverture anticipée des guichets à 8h30 plusieurs jours de la semaine.**

b) La préfecture mène une action exemplaire en matière de prévention de la fraude documentaire aux titres d'identité

L'indicateur IM 316, qui comptabilise les fraudes signalées en matière de CNI/passeports, n'est pas rempli pour les années 2006 et 2007. Le renseignement de cet indicateur incombe à l'administration centrale. Mais la DLPAJ n'est pas en mesure de fournir ces chiffres avec une ventilation départementale, faute d'outil de gestion permettant de décomposer le total national.

Quoique cette absence d'indicateur ne permette pas de comparaison objective, la préfecture apparaît mener une action exemplaire en matière de lutte contre la fraude documentaire. Dans le cadre de sa démarche de

²⁰ « Givors » et « Vénissieux » ne traitent en temps différé que les télétransmissions et pochettes garages. Les sites de « Sarrail » et « Villefranche » traitent en plus les demandes par courriers des usagers, ce qui semble avoir un impact significatif sur leur productivité.

certification, le Bureau de l'Etat Civil (BEC) de la préfecture a constitué une cellule « instance/usurpation » chargée de traiter les dossiers « suspects ». Une liste des dossiers à confier systématiquement à cette cellule a été établie, ce qui permet un contrôle de premier niveau par les unités de production²¹. La procédure de traitement des dossiers « en instance » a en outre été normalisée et prévoit les cas et modalités de saisines de la PAF, du procureur de la République et de l'inscription au Fichier des Personnes Recherchées (FPR), de transmission à la DLP AJ. Ce dispositif a récemment été renforcé par l'affectation d'un agent à temps plein et la mise en place de tableaux de suivi²².

Les mairies sont associées à cette politique de prévention de la fraude. Elles sont informées systématiquement des dossiers « mis en instance », afin de pouvoir gérer la relation avec l'utilisateur concerné. En outre, elles ont été bénéficiaires d'une première formation à la « détection de faux documents » en janvier 2008, mise sur pied par le BEC. La prévention de la fraude documentaire doit encore être consolidée cette année par l'élaboration d'un protocole avec la PAF formalisant le cadre collaboratif actuel, ainsi que par la mise en œuvre de nouvelles sessions du stage précité.

La sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône apparaît, quant à elle, avoir constitué en 2007 ses propres outils de gestion des dossiers suspects dans le cadre de sa démarche de certification. Elle a certes accès aux fiches procédures établies par le BEC, mais ne semble pas étroitement associée à la démarche globale engagée par la préfecture (définition d'un protocole avec la PAF, formation des mairies, normalisation d'un tableau de suivi). Il conviendrait que la sous-préfecture soit pleinement associée à la stratégie de la préfecture.

Recommandations :

- **Poursuivre l'action de formation à la fraude documentaire engagée auprès des communes en confiant son organisation au service de formation de la préfecture ; formaliser le protocole de collaboration avec la PAF.**
- **Associer la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône à ces actions, afin de construire une démarche départementale homogène de lutte contre la fraude documentaire.**

²¹ Sont ainsi systématiquement mis en instance, notamment : les dossiers CNI et passeport, au bout de la 2^{ème} perte ou vol dans les 12 derniers mois ; tous les dossiers pour lesquels l'acte d'état civil produit par le demandeur a été établi par Madagascar, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, la Mongolie et Mayotte ; les demandes de remplacement d'une CNI sécurisée détériorée en cours de validité ; les dossiers avec suspicion d'identité, les dossiers susceptibles d'être constitués de faux documents ; les dossiers d'hébergés sans document photo et avec déclaration de perte ou vol.

²² Un bilan d'activité instructif a été établi au 12 novembre 2007. Il indique notamment que sur 2253 dossiers « en instance » depuis le début de l'année (soit 2,1% des dossiers traités par la DR), 76,5% avaient donné lieu à une demande de fonds de dossier et 20,8% à un signalement à la PAF. Les cas de fraude détectés se sont élevés à 0,44% des dossiers traités, soit 10 dossiers.

A2) Indicateurs hors PAP : les résultats sont globalement fiables et conformes à l'objectif national, mais encore relativement sensibles aux variations d'activité

	IM 302 délai de délivrance des cartes grises en temps différé	IM 306 délai de traitement des CNI	IM 321 délai de traitement des passeports électroniques	IM 310 ratio d'efficacité des services de délivrance de titres (titres/ETP)
Objectif national				
- 2006	3 j	13 j	nouvel indicateur au 1/07/06 (selon strate)	600
- 2007	4 j	13 j	9 j	570
- 2008	4 j	13 j	9 j	575
Objectif départemental 2006	2 j	12 j	<i>Non fixé</i>	600
Résultat départemental 2006	2,94 j	10,4 j	2 j	599
Moyenne de la strate 2006	3,13 j	9,22 j	5 j	570
Objectif départemental 2007	2,6 j	10 j	7 j	575
Résultat départemental 2007	4,19 j	14,99 j	7 j	626
Moyenne de la strate 2007	4,09 j	12,08 j	7 j	611
Objectif local 2008	4 j	13 j	9 j	575

* L'IM 321 ayant été modifié au 1/07/06, le résultat 2006 ne porte que sur le 2nd semestre 2006.

a) Les objectifs des indicateurs hors PAP ont progressivement été fiabilisés et ajustés sur les valeurs cibles nationales pour la strate

Les objectifs hors PAP en matière de délivrance de titres ont connu une évolution similaire à celle constatée pour l'IM 301 ci-dessus évoqué : aux objectifs initiaux très ambitieux ont succédé des cibles plus réalistes, fondées sur des données de plus en plus fiables. Ainsi,

- *l'indicateur IM 302 « délai de délivrance des cartes grises en temps différé »* est désormais suivi pour Lyon et la sous-préfecture par des tableaux journaliers. La fiabilité des données apparaît satisfaisante, même si les services continuent de procéder à une simple estimation pour les dossiers télétransmis et les professionnels. Les objectifs pour 2008 ont été fixés par nature de demandes à traiter (courrier des usagers, mairies, professionnel et télétransmission), ce qui permet un pilotage plus fin des délais.
- *Les indicateurs de délais de traitement des CNI et passeports sont, quant à eux, parfaitement fiables (IM306 et IM321).* Les procédures de traitement et d'enregistrement ont été normalisées lors des certifications du BEC et de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône. Contrairement à ce qui a été constaté pour les cartes grises, la formalisation de ces processus s'est accompagnée d'une réduction substantielle des délais sur le moyen terme : le délai de traitement d'une CNI est passé de 60,9 j en 2004 à 32,7 j en 2005 et 10,4 j en 2006. Il est vrai que la certification en 2005-2006 du BEC s'est traduite par une réorganisation profonde de ses modes de gestion, ce qui n'a pas été le cas, jusqu'à présent, pour le bureau des cartes grises.
- *Le ratio d'efficacité IM310 n'est pas jugé pertinent* par la directrice de la réglementation qui considère que les données agrégées sont trop hétérogènes pour faire sens. L'ajustement sur les objectifs nationaux en 2008, en-deçà de la performance constatée en 2007, reflète le fait que cet indicateur global constitue davantage une résultante qu'un objectif de pilotage. Néanmoins, le suivi de l'efficacité tend à se généraliser, tant au niveau des services qu'au niveau individuel. Des « références individuelles » à atteindre sont clairement affichées et suivies dans le cadre des certifications ; elles sont encore implicites pour le service des cartes grises de la préfecture.

b) Les indicateurs de délivrance des titres restent relativement instables et sensibles aux variations d'activité

Les indicateurs de délivrance de titres ont été marqués en 2007 par de fortes variations infra-annuelles qui témoignent d'une difficulté à maîtriser les objectifs fixés. De manière significative, les délais de traitement des CNI et passeports par le BEC ont fortement augmenté au premier semestre, sous l'effet d'une hausse de la demande de titres. Le bureau n'a pas été en mesure d'absorber la hausse concomitante de 28% de la demande de passeports - liée à la nouvelle gratuité pour les jeunes de moins de 15 ans - et de 15% de CNI - liée à l'élection présidentielle - constatée en 2007 par rapport à 2006. Les renforts en personnels sont intervenus tardivement et n'ont permis de ramener les délais dans les objectifs fixés qu'au second semestre.

L'examen des données infra-annuelles en matière de cartes grises révèle la même difficulté à tenir les objectifs en matière de délais.

Recommandations :

- **Fiabiliser l'indicateur IM302 en comptabilisant le délai de traitement des dossiers professionnels et télétransmis.**
- **Fixer des objectifs plus ambitieux que les cibles actuelles maintenant que les outils d'un pilotage par la performance sont mis en place.**

A3) Autres éléments de performance : l'accueil du public doit être amélioré dans certains domaines

a) La sous-direction des étrangers a mis en place une stratégie locale de performance qui doit être renforcée pour permettre un accueil plus convenable du public

La sous-direction a mis en œuvre une réelle stratégie de performance. En l'absence d'outils de pilotage-type élaboré au niveau national, la préfecture a mis en place des tableaux de bord de très bonne qualité. Elle a également décidé de modifier substantiellement l'accueil guichet, en mettant fin au système de « prise de rendez-vous ». Ce système avait généré des délais d'attente de plus de huit mois, sans produire les effets recherchés en termes de qualité de service : les usagers se présentaient souvent sans les pièces requises, ce qui multipliait le nombre de récépissés délivrés. Dans ces conditions, il a été décidé de revenir à un système de quotas de tickets distribués à l'ouverture des guichets. Ce choix a eu pour effet immédiat d'accroître la productivité du service et de réduire significativement la durée avant délivrance ou refus du titre sollicité.

Mais le nouveau système de gestion présente un inconvénient majeur : il oblige les usagers à patienter, souvent debout pendant des heures, entassés dans des locaux parfaitement inadaptés à l'accueil du public. En outre, le délai moyen estimé par la sous-direction est encore supérieur à quatre mois, ce qui oblige à délivrer deux récépissés avant la décision d'attribuer ou refuser le titre. La préfecture souhaite réduire ce délai à moins de trois mois (durée de validité d'un récépissé), ce qui supprimerait la nécessité d'un déplacement pour chaque demandeur et aurait donc un impact majeur en termes de qualité de l'accueil.

Elle a également cherché à développer la contractualisation avec les universités, en vue de leur confier la charge de la constitution et de la pré-instruction des dossiers des étudiants qu'elles accueillent. Cependant, selon l'estimation de la direction, 59% des étudiants étrangers effectuent encore leurs démarches en préfecture.

Afin d'améliorer les délais d'instruction, le service des étrangers a en outre mis en place de la Gestion Electronique des Données (GED). Toutefois, la mission note que l'impact de la GED sur l'efficacité des services n'a pas été évalué.

Recommandations :

La mission considère que l'objectif de réduction à trois mois du délai de délivrance (ou de refus de

délivrance) des cartes de séjour d'un an, doit concentrer les efforts de la sous-direction. Dans ce sens, elle préconise de renforcer les démarches engagées en menant une action renforcée auprès des universités pour obtenir de celles-ci qu'elles participent activement à la production des dossiers des étudiants qu'elles accueillent.

Par ailleurs et dans l'immédiat, la mission recommande :

- d'améliorer le tableau de suivi, afin d'en faire un véritable instrument de pilotage de l'objectif recherché. Le nombre de cartes de séjours et de récépissés délivrés devrait être distingué par catégorie de demande et, pour chacune d'entre elles, un indicateur du type « nombre moyen de récépissés délivrés avant acceptation ou refus de délivrance du titre » devrait être construit ;
- de développer la procédure postale pour la remise des pièces exigées par la préfecture ;
- de mettre en place un gestionnaire de file d'attente évaluant le temps d'attente avant la convocation de l'utilisateur au guichet.

b) Le suivi du taux d'appels perdus doit constituer un élément de la performance globale de la préfecture

Le taux d'appels perdus (IM314) pour l'ensemble des services de la préfecture (à l'exception de la sous-préfecture) s'est nettement amélioré, passant de 18,4 % à 15 %. Il reste cependant supérieur à la moyenne de la strate (14,3 %), ainsi qu'à la moyenne nationale (12%).

Plus préoccupant, « le taux d'appels perdus sur dissuasion » des communications adressées au Service d'Accueil et de Renseignement Téléphonique (SART), service spécialisé dans l'accueil téléphonique de la Direction de la Réglementation (DR), s'est élevé à 64%.

L'existence de ce service - et d'un tableau de suivi - témoigne, en elle-même, d'une prise en compte salubre de l'accueil téléphonique comme élément constitutif de la qualité de service à rendre à l'utilisateur. Cependant et sous réserve d'examens complémentaires (que la mission n'a pas eu l'occasion de mener), le SART apparaît nettement sous-dimensionné (avec en moyenne 3,2 ETP) et devrait donc bénéficier d'effectifs supplémentaires.

Recommandation :

- **Accroître les effectifs affectés au SART afin de se rapprocher de manière significative de la moyenne nationale.**

B) PILOTAGE DE L'ACTION 2 PAR LA PREFECTURE

B1) Pilotage interne : l'amélioration durable de la performance passe par un renforcement des effectifs et la diffusion des acquis de la certification

a) Le desserrement de la contrainte RH apparaît nécessaire pour améliorer durablement les résultats en matière de délivrance de titres

► **Les effectifs de l'équipe polyvalente sont insuffisants pour répondre aux évolutions du niveau d'activité.**

Face aux importantes variations du niveau d'activité infra-annuelle constatées en 2007, l'appui apporté par l'équipe polyvalente (gérée directement par la directrice de la réglementation et composée de sept agents en moyenne en 2007), apparaît légèrement sous-dimensionnée pour répondre aux variations saisonnières. Typiquement, ses effectifs sont principalement affectés au BEC au premier semestre et au bureau des étrangers pour l'accueil des étudiants au second. Cependant, l'exercice 2007 montre que l'essentiel de

l'équipe est restée affectée au traitement des dossiers étudiants jusqu'en avril (5,2 ETPT), alors que les demandes de CNI/passeports commençaient à affluer. Il n'a ensuite été possible de mobiliser qu'une partie de l'unité polyvalente en soutien au BEC (3,5 ETPT en moyenne entre mars et juillet 2007), en raison d'une affectation simultanée sur d'autres missions.

Par ailleurs, l'exercice 2007 a montré qu'en cas de « chocs d'activité », les effectifs de l'équipe ne permettent pas de satisfaire les besoins en personnel qui en découlent. Ainsi, les bureaux de la direction de la réglementation ont sollicité en moyenne un renfort de 17,4 ETP entre mai et septembre 2007, alors que l'équipe polyvalente était composée sur la période de 6,6 ETP.

Enfin, il apparaît difficile de maintenir les effectifs de l'équipe polyvalente à un niveau satisfaisant. Les fonctions occupées par ses membres sont généralement intéressantes pour les lauréats des concours, qui bénéficient de formations et de « tutorat » adaptés. Cependant, ces agents sont généralement cantonnés dans des fonctions subsidiaires, nécessitant une technicité limitée. Il conviendrait de remédier à ce défaut d'attractivité en développant davantage les compétences techniques des membres de l'équipe polyvalente, ainsi qu'en valorisant cette expérience dans leurs parcours professionnels.

► Les effectifs affectés à l'action 2 apparaissent globalement insuffisants pour assurer un haut niveau de performance.

Plusieurs indicateurs témoignent en ce sens :

- le niveau d'efficacité des services de délivrance de titres est généralement supérieur à la moyenne de la strate, alors que les indicateurs de résultats sont simplement conformes à la norme nationale pour la strate. Cela signifie que la performance moyenne de la préfecture en matière de délivrance de titres n'est pas liée à une organisation relativement moins efficace - au contraire -, mais à des tensions plus fortes sur les effectifs disponibles ;
- il existe un écart marqué entre les effectifs affectés à la mission « accueil et délivrance des titres » et le référentiel Arcade correspondant (-22 emplois). Cet écart représente à lui seul 78% du différentiel constaté pour l'ensemble de la préfecture entre le plafond d'emploi et l'effectif ARCADE réparti (28,3 ETP). Cette situation est symptomatique du déficit en personnel de la direction de la réglementation et de sa difficulté à recruter autrement que par la voie du concours externe.

La mission note en outre que l'augmentation des effectifs dans certains services pourrait avoir des effets vertueux pour l'ensemble de la direction. Ainsi, l'affectation d'agents supplémentaires à la sous-direction des étrangers permettrait d'atteindre plus rapidement l'objectif ci-dessus souligné de réduire à trois mois le délai de délivrance (ou de refus de délivrance) du titre demandé. Cela aurait pour conséquence d'améliorer l'accueil des étrangers et l'efficacité du service et, partant, de rendre disponible l'équipe polyvalente pour d'autres missions.

Recommandations :

- **Accroître les effectifs de la direction de la réglementation par le redéploiement interne de personnel (de l'ordre d'une quinzaine d'agents). Affecter les effectifs supplémentaires en priorité aux services marqués par des niveaux d'efficacité élevés et des indicateurs de qualité de service nettement perfectibles.**
- **Afin de développer le recrutement interne au profit de la DR, faire du passage dans cette direction un élément valorisé d'un parcours de carrière en préfecture. Inscire cet engagement dans la future charte de mobilité.**
- **Affecter une partie des effectifs supplémentaires de la DR à l'équipe polyvalente pour lui permettre de répondre aux fluctuations saisonnières d'activités.**

b) Les démarches de certification gagneraient à être davantage insérées dans une stratégie globale de performance

La préfecture s'est engagée dans des démarches exemplaires de certification ISO 9001

Sur l'initiative du préfet Lacroix, la préfecture s'est engagée dans deux processus innovants de certification ISO 9001. Ainsi qu'il a été évoqué plus haut, le premier a concerné le BEC et a abouti en janvier 2006. Le second a concerné l'ensemble des services de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône et a été conduit entre septembre 2006 et juin 2007.

Le recours à une démarche de certification plutôt qu'à la conduite d'un simple « projet de service » s'est imposé dès l'origine du projet. L'obligation de réexamen tous les trois ans de la certification, avec des évaluations intermédiaires de suivi chaque année, par un organisme indépendant labellisé, est apparue comme la garantie d'un engagement à long terme dans une démarche « d'amélioration continue » de la qualité. Le « système de management de la qualité » de la norme ISO 9001, cherche en effet à articuler, dans une boucle rétroactive, la définition de processus de traitement, la mise en œuvre de tableaux de suivi de l'activité, et l'évaluation régulière de la qualité de service auprès de leurs destinataires finaux.

Par ailleurs, la norme ISO 9001 a été préférée au référentiel QUALIPREF. Il a en effet été considéré que l'adoption d'une norme internationalement reconnue permettait d'attester davantage auprès des usagers et partenaires l'engagement de la préfecture à améliorer sa qualité.

La mise en place des démarches de certification a d'ores et déjà produits des effets très positifs sur la qualité des services de titres concernés. La rédaction des « fiches procédures » a été l'occasion d'une rationalisation des processus. L'établissement de tableaux de suivi permet de décliner au niveau de chaque agent la démarche de performance et facilite l'appropriation par chacun des objectifs visés. Surtout, la mise en place de tableaux analysant les besoins en compétences pour assurer un service de qualité est un vecteur majeur de développement d'une véritable GPEEC au niveau du service. En effet, il permet à la fois d'organiser progressivement la polyvalence au sein des services, de définir les besoins en formation et d'établir les besoins prévisionnels en compétences. De façon significative, le BEC est en mesure d'évaluer très précisément ses besoins prévisionnels en effectifs pour faire face aux évolutions anticipées des demandes de titres d'identité. Cela lui a permis de faire valider pour l'année 2008, la possibilité de recourir à un « droit de tirage » de 26 mois vacataires, afin d'éviter la reproduction possible de la dérive des délais constatée au premier semestre 2007. Enfin, le principe « d'amélioration continue » semble mis en œuvre, des « enquêtes clients » et des « fiches progrès » étant définies et suivies.

De fait, l'amélioration des indicateurs de performance du BEC est remarquable sur le moyen terme et les agents des services concernés, après une phase initiale de perplexité, expriment leur soutien global à la démarche. Celle-ci est généralement considérée comme gratifiante et mobilisatrice, même si elle exige un lourd travail de suivi. Les syndicats critiquent parfois la pression permanente induite par la nécessité d'atteindre les objectifs.

Toutefois, les acquis des démarches de performance devraient davantage être appropriés par les responsables des fonctions support et diffusés au sein des autres services pour déployer pleinement leurs effets positifs.

Les difficultés des services certifiés à maîtriser leurs objectifs en 2007 ont révélé que leur performance dépend de la performance globale de la préfecture. A rebours de l'illusion selon laquelle la certification assurerait un haut niveau de performance quelles que soient les circonstances, l'expérience des services certifiés montre la nécessité d'accroître l'appropriation de la démarche de certification par les autorités responsables des fonctions soutien.

Ainsi, la difficulté du BEC à ramener rapidement les délais de traitement dans les normes visées a résulté, non seulement, de l'indisponibilité de l'équipe polyvalente, mais aussi du souci de l'autorité gestionnaire

des moyens de ne pas recourir excessivement à des emplois vacataires. De même, la performance de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône apparaît encore très sensible aux départs inopinés de personnels, lesquels ont affecté la section cartes grises au premier semestre et la section état civil au second semestre.

Il importe que les outils de gestion des compétences élaborés dans le cadre de la certification (généralement d'excellente qualité) fassent l'objet d'une appropriation par la direction des moyens et de la logistique et l'autorité préfectorale. Un dialogue de gestion doit se développer pour permettre une meilleure articulation de la gestion des fonctions support avec la démarche de performance des services certifiés. Celui-ci devrait porter prioritairement sur la gestion des effectifs. En effet, l'adaptation des effectifs aux besoins prévisibles est une condition essentielle pour dépasser les contraintes de l'urgence et permettre aux services de s'engager dans un processus « d'amélioration continue », faute de quoi l'important travail de modernisation qui a été mené serait à terme disqualifié.

En outre, une meilleure articulation avec la DML doit également être recherchée en matière de formation. Il est en effet anormal que le BEC ait organisé en régie la récente formation à la détection de faux documents à destination des communes, sans recourir au service formation. Dans cette perspective, il conviendrait que le service formation de la préfecture s'approprie les outils très intéressants de recensement des besoins et d'évaluation ex post des formations suivies, afin de contribuer pleinement, pour ce qui concerne sa compétence, aux actions d'amélioration définies dans le cadre de la certification.

Enfin, la démarche de certification gagnerait à voir les autres services de la préfecture – et notamment ceux de la direction de la réglementation, pour ce qui concerne l'action 3 – s'approprier certains de ses outils. Ainsi, les processus de traitement pourraient être davantage formalisés pour assurer la transmission du savoir dans les services à forte rotation des effectifs. De même, les tableaux de bord pourraient parfois être réexaminés pour devenir des instruments de pilotage fins, voire individualisés de la performance (cf. proposition supra pour la sous-direction des étrangers). Surtout, la construction de tableaux de gestion prévisionnelle de la polyvalence et des compétences pourrait être diffusée. Si la généralisation de la démarche de certification ISO 9001 à l'ensemble des services semble inopportune, son coût étant dirimant, son extension actuellement envisagée par la préfecture à quelques fonctions (future fonction de « contrôleur » des professionnels habilités dans le cadre du SIV) pourrait utilement être envisagée.

Par ailleurs, la mission a relevé d'autres écueils possibles concernant la démarche de certification :

- veiller à ce que les fiches rédigées par les agents en poste qui maîtrisent les procédures, soient suffisamment précises pour permettre aux agents inexpérimentés de connaître « la marche à suivre » ;
- éviter que la formalisation prescrite par les normes ISO ne rigidifie les procédures et ne fasse perdre de vue l'amélioration du service rendu au bénéficiaire final, le respect des règles formelles ne devant pas devenir progressivement une fin en soi.

Recommandations :

- **Instaurer un dialogue de gestion entre les services certifiés et la direction des moyens et de la logistique en amont de l'exercice budgétaire, débouchant sur des engagements mutuels en termes d'affectation de personnels. Faire valider ces engagements par le secrétaire général de la préfecture. Examiner lors des réunions trimestrielles du comité de pilotage l'état d'avancement des « fiches progrès » réalisées dans le cadre de la démarche de certification.**
- **Assurer l'appropriation par le service de formation des besoins recensés par les services certifiés, ainsi que les évaluations ex post des stages réalisés. Veiller à ce que les actions de formation souhaitées par les services certifiés, soient organisées par le service formation.**
- **Diffuser les « bonnes pratiques » constatées dans le cadre des démarches de certification, telles que la tenue de tableaux de polyvalence/compétence, la formalisation des procédures ou la mise en œuvre du tutorat.**
- **Compléter les fiches procédures élaborées dans le cadre de la certification pour permettre leur compréhension immédiate par les agents inexpérimentés.**

B2) Partenariat avec les collectivités territoriales : bien que de très bonne qualité, il peut encore être perfectionné

Parallèlement à son action auprès des communes en matière de lutte contre la fraude documentaire, le BEC a mis en place plusieurs outils destinés à améliorer le partenariat avec les collectivités partenaires. Un guide de procédure, élaboré en partenariat avec la Ville de Lyon, a été mis en ligne sur un espace dédié aux communes du département sur le site internet de la préfecture. Une cellule au sein du BEC est chargée du traitement des « retours mairie ». Elle a constitué un tableau de suivi permettant d'identifier les principales causes de rejet, ce qui la conduit à adresser des conseils individualisés aux petites mairies, quand des erreurs récurrentes sont constatées. De plus, en 2006, de nombreuses « réunions cantonales » ont été organisées pour présenter la démarche de certification. Elles ont été l'occasion de présenter les nouvelles procédures d'échange d'information avec la préfecture (recours uniquement au fax, dans un délai garanti de 48 heures, nouvelles conditions restrictives d'attribution des passeports urgents).

Enfin, une « enquête client » est menée deux fois par an par le BEC auprès des mairies, afin d'évaluer leur satisfaction. De manière intéressante, cette étude montre que le guide de procédure et l'espace réservé sur internet sont consultés par 83% des mairies qui ont répondu au questionnaire (68%). L'utilisation du fax, au lieu du téléphone, est souvent perçue comme une perte de convivialité mais aussi comme un gain en termes de sécurité de l'information. D'une manière plus générale, les mairies sont très sensibles aux délais. Leur allongement en 2007 s'est ainsi traduit par une légère dégradation du niveau de satisfaction global. Les services de la Ville de Lyon rencontrés par la mission partagent ces appréciations.

Malgré ces initiatives très positives, le taux de rejet des dossiers CNI/passeports s'est cependant accru au second semestre 2007, dépassant l'objectif de 11% fixé. Certes, cette évolution reflète la vigilance permanente assurée par la cellule compétente. Toutefois, il témoigne également de l'opportunité d'instaurer un échange plus direct avec certaines communes, à l'instar des réunions organisées avec Villeurbanne en 2007.

Par ailleurs, la mission s'est étonnée de constater que les passeports urgents sont déposés en mairie, puis transmis en préfecture. Même si ce mode d'organisation est générateur de gains d'efficacité pour la préfecture, il n'est pas conforme à la réglementation en vigueur.

L'entretien avec le service d'état-civil de Villefranche-sur-Saône corrobore l'appréciation générale des mairies sur la démarche de certification dégagée par « l'enquête satisfaction » ci-dessus évoquée. Cependant, la mairie affirme n'avoir pas eu connaissance de l'existence du site internet dédié pour l'état civil et souligne que la perte de convivialité liée au recours exclusif à la télécopie peut aussi engendrer une perte d'efficacité.

Recommandations :

- **Accentuer encore les échanges directs avec les services des mairies par l'organisation régulière de rencontres professionnelles.**
- **Mettre en conformité la procédure de délivrance des passeports urgents avec la réglementation en vigueur.**

III - Action 3 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités locales

L'action 3 du PAT recouvre les missions pour lesquelles préfetures et sous-préfetures constituent l'interlocuteur naturel des élus et collectivités territoriales :

- contrôle de la légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics ;
- contrôle de leurs actes budgétaires ;
- conseil aux collectivités locales.

Le programme annuel de performance 2007 assigne à cette action deux objectifs prioritaires « réduire le nombre d'actes non conformes » et « moderniser le contrôle de légalité », auxquels sont associés quatre indicateurs.

A) ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS PAR LA PREFECTURE : DE BONS RESULTATS MAIS UNE EFFICIENCE A AMELIORER

A1) Indicateurs du PAP : un effort de fiabilité exemplaire

	IM 503 taux d'actes budg réformés après intervention préfectorale	IM 507 taux de contrôle des actes prioritaires	IM 510 taux d'actes réformés ou retirés après intervention préfectorale	IM 514 taux d'actes télétransmis par l'application ACTES
Objectif national				
- 2006	60 %	80 %	52 %	5 %
- 2007	65 %	85 %	55 %	3 %
- 2008	72%	92%	60 %	10%
Objectif départemental 2007	65%	85%	60%	8%
Objectif départemental 2008	72%	92%	60%	10%
Résultat 2007 (2006)	75% (61%)	92% (81%)	77% (46,5%)	7,3 % (5,5%)
Moyenne de la strate	78,7%	93%	40,9%	3,3%

a) Des résultats départementaux satisfaisants mais avec un net décalage concernant la performance de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône

Mesurée à l'aune des indicateurs du PAP, la performance du département s'agissant de l'action 3 se présente très favorablement, sachant que la stratégie de la préfecture est d'aligner les objectifs départementaux sur les cibles nationales.

On notera en particulier le bon niveau de contrôle des actes prioritaires (IM 507) qui progresse en 2007 de plus de dix points par rapport à l'année précédente, chiffre d'autant plus remarquable que la Direction de l'Action Décentralisée (DAD) qui assure près de 80% du contrôle de légalité du département, s'est organisée pour garantir à ses résultats un très bon niveau de fiabilité (voir infra).

La forte progression de l'indicateur IM 510 (taux d'actes réformés ou retirés après intervention de la préfecture) : plus de trente points en un an, s'explique par le fait qu'ont été ciblées en 2007 les interventions sur les illégalités les plus importantes, réduisant d'autant le nombre de ces interventions (de 1454 en 2006 à 1054 en 2007) ce qui a eu pour effet mécanique d'augmenter le rapport : retraits ou réformes/interventions.

La mission tient à souligner le bon taux d'actes télétransmis par l'application ACTES. Avec plus de 7600 actes télétransmis en 2007, la préfecture se situe au dessus des départements les plus performants de sa strate (Yvelines et Hauts-de-Seine). Ce résultat est largement dû à l'implication personnelle de la responsable de la Direction de l'Action Décentralisée (DAD) dont la longévité dans le poste (14 ans) favorise sa capacité de persuasion vis-à-vis des collectivités.

Concernant la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône qui assure 18% du contrôle de légalité, le taux de contrôle des actes prioritaires se situait en 2007 au niveau de celui de la DAD. En revanche, le taux d'actes réformés est en décalage de 20 points par rapport à celui de la préfecture. Par ailleurs, le taux d'actes télétransmis est de 1% contre 9% pour la DAD.

La mission a bien noté que la sous-préfecture s'est fixée en 2007 et 2008 des objectifs locaux en vue d'améliorer sa performance et de la rapprocher de celle de la DAD. En particulier, concernant la télétransmission des actes, le raccordement de la commune de Villefranche-sur-Saône en 2008 lui permettra de combler son retard et d'atteindre son objectif.

Recommandation :

- **Poursuivre en 2008 à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône l'amélioration de la performance en veillant, en liaison avec la contrôleuse de gestion, à la fiabilité des calculs d'indicateurs.**

b) L'organisation du suivi de l'activité et de la fiabilité des résultats est exemplaire

L'activité des quatre bureaux constituant la DAD fait l'objet d'un suivi très précis à l'aide de tableaux que remplissent les chargés du contrôle au fur et à mesure de la réception des actes, de leur sélection par chaque chef de bureau en fonction des priorités du contrôle, du résultat du contrôle lui-même et de la suite éventuellement donnée. Tout acte contrôlé fait l'objet d'une fiche de contrôle plus ou moins détaillée ce qui assure la traçabilité du contrôle.

Les tableaux d'activité et de contrôle servent ensuite de base au calcul des différents indicateurs.

Un suivi trimestriel des tableaux est fait par chaque chef de bureau qui réunit son équipe et adresse à la directrice via la messagerie un bref compte-rendu dans lequel se trouvent rappelés les résultats par rapport aux priorités de contrôle.

La directrice estime que la charge de suivi et de contrôle de fiabilité des chiffres est lourde pour elle comme pour ses chefs de bureau (l'équivalent de 3 jours par trimestre) mais que les résultats sont positifs car en donnant de la visibilité à l'activité des chargés de contrôle on valorise leur travail et on assure l'appropriation par eux des objectifs et des indicateurs.

Le suivi de l'activité de contrôle est également assuré à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône qui bénéficie à ce titre de la démarche de certification conduite en 2007. La contrôleuse de gestion est également intervenue en 2007 pour sensibiliser les services à la fiabilité des résultats.

A2) Indicateurs hors PAP : l'efficacité du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire doit être améliorée

	IM 515 taux d'efficacité des services chargés des contrôles budgétaire et de légalité
Résultat 2006	41
Résultat 2007	33
Moyenne de la strate	46 (54 en 2006)

La préfecture affiche un taux d'efficacité assez notablement inférieur à la moyenne de la strate, sachant que ce chiffre prend en compte un taux très élevé pour la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône, chiffre dont la fiabilité n'est pas avérée. Pour la seule DAD le chiffre 2007 est inférieur à 30. Toutefois, les effectifs de la DDE participant au contrôle de légalité sont inclus dans le calcul, ce qui n'est pas le cas dans beaucoup de préfectures, mais non ceux de la TG, ce qui est le cas partout²³.

Même s'il y a lieu de tenir compte d'un taux de mobilité élevé de l'effectif obligeant notamment les agents à s'investir dans la formation des nouveaux arrivants et du fait que la direction a déjà subi des réductions d'effectifs, cet indicateur doit inviter à une réflexion pour rapprocher le taux d'efficacité sur la moyenne de la strate contribuant au renforcement des effectifs de la DR (voir supra action 2), soit plutôt dans le cadre du transfert à la DAD du contrôle de légalité de la sous-préfecture comme proposé par le comité de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007.

Recommandation :

- **Rapprocher le taux d'efficacité de la préfecture de la moyenne de la strate dans le cadre du transfert du transfert à la DAD du contrôle de légalité de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône.**

A3) Les autres éléments de performance

Concernant l'action 3, les préconisations de l'entretien de gestion de 2005 portaient en premier lieu sur l'augmentation des recours contentieux²⁴. Le taux départemental (IM 501) est en 2007 au niveau de celui de la strate (1,79% contre 1,72%) sachant que celui de la DAD est de 3,7 %. Le problème se situe donc au niveau de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône qui a un taux de 0,58% tout en ayant un taux d'acte retiré ou réformé inférieur à celui de la DAD (68,4% au lieu de 88,24%).

La seconde préconisation portait sur l'augmentation de la saisine du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité. Le nombre de saisine n'a pas augmenté depuis 2005. La directrice de la DAD souhaite qu'avant de saisir le pôle interrégional d'appui au contrôle de l'égalité (PIACL), ses collaborateurs fassent eux-mêmes les recherches, position qui semble relever du bon sens.

La troisième préconisation portait sur une amélioration du taux de consommation de la DGE et de la DDR. Les données fournies par la préfecture montrent une amélioration pour la DDR et pour la DGE en 2006²⁵. Pour 2008, il a été décidé que la DGE ne serait engagée qu'une fois les autres financements obtenus, ce qui devrait contribuer à améliorer encore le taux de consommation des crédits.

B) PILOTAGE DE L'ACTION PAR LA PREFECTURE : AMELIORER LA COHERENCE DEPARTEMENTALE

B1) Pilotage interne : un pilotage qui souffre d'un cloisonnement entre les deux arrondissements

La stratégie de contrôle de légalité fait l'objet d'une formalisation de la part de la DAD depuis 2004. Suite à l'instruction ministérielle du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité, elle a été précisée dans une note du 5 mars 2007.

²³ Ce mode de calcul est conforme au périmètre de l'indicateur même si l'on peut s'étonner du fait que les effectifs DDE soient comptabilisés et non ceux de la TG.

²⁴ Le nombre de déferés était de 13 en 2004. Il est passé à 36 en 2005, 27 en 2006 et 37 en 2007.

²⁵ Les chiffres 2007 ne sont pas disponibles.

Cette note illustre une démarche visant d'une part à crédibiliser la démarche de priorisation en l'appuyant sur le contrôle de gestion et notamment les indicateurs PAT et INDIGO et d'autre part à lui donner un caractère très opérationnel. Déclinée en domaines de contrôle, elle fixe en pourcentage pour chaque catégorie d'actes un objectif quantitatif de contrôle. Le document constitue donc un cadre précis de travail pour chaque chargé de contrôle, qui comme exposé plus haut, aura ensuite à suivre statistiquement son activité et les résultats de ses contrôles.

La préfecture distingue le contrôle prioritaire (avec un objectif de 100%) et le contrôle aléatoire. Ce dernier constitue une marge de régulation selon le nombre d'actes reçus. Au total, le taux de contrôle des actes reçus est de l'ordre de 30%. Les critères de contrôle prioritaire peuvent aussi varier selon les effectifs disponibles, rendant difficiles les comparaisons de résultats sur plusieurs années.

La principale faiblesse du pilotage est qu'il n'est pas départemental : la DAD a son document de priorité précis et opérationnel et le sous-préfet de Villefranche-sur-Saône a, de son côté, ses propres priorités. Si l'on peut comprendre qu'il faille tenir compte de la taille et des spécificités de chaque arrondissement dans la stratégie de contrôle, un tel cloisonnement est difficilement compréhensible. Cette situation est critiquée par la DDE qui participe au contrôle de légalité de l'urbanisme et qui estime qu'il y a, en la matière, deux politiques distinctes dans le département.

La mission estime que la DAD doit se positionner comme une direction compétente sur l'ensemble du département et non sur le seul arrondissement de Lyon. La stratégie de contrôle doit être sinon unique du moins être mise en cohérence sous l'autorité du secrétaire général.

Au-delà de 2008 et comme l'a décidé le comité de modernisation du 12 décembre 2007, le regroupement à la DAD de l'ensemble du contrôle de légalité du département unifiera le pilotage de l'action 3. Comme la DAD assure déjà pour le compte du SGAR et du secrétaire général adjoint le contrôle des actes qui les concernent, la DAD assurera demain la même prestation pour le compte du sous-préfet de Villefranche-sur-Saône.

Recommandation :

- **Actualiser en 2008 la stratégie de priorité du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire en vue d'améliorer sa cohérence géographique et de préparer le regroupement des fonctions de contrôle à la préfecture.**

B2) Pilotage interministériel : une coopération bien cadrée mais le pôle « marchés publics » n'a plus d'activité

La participation de la TG et la DDE au contrôle de légalité est organisée sur une base claire et donne satisfaction à la préfecture bien que la stratégie de contrôle ne soit pas négociée.

Bien que la convention de coopération nationale Intérieur-Comptabilité publique ait pris fin en 2007, la TG du Rhône continue d'assurer le contrôle budgétaire pour les collectivités relevant de son réseau d'alerte auxquelles s'ajoutent celles que la préfecture souhaite mettre sous observation, soit au total une vingtaine de collectivités. Pour sa part la DAD contrôle les documents budgétaires d'une quarantaine de communes et EPCI.

Les résultats des contrôles de la TG sont transmis par messagerie à la préfecture ou à la sous-préfecture avec, le cas échéant, un projet de lettre d'observation en pièce jointe. La DAD est conduite à reprendre ces lettres. Le sondage fait par la mission sur les projets de lettre transmis en janvier 2008 montre que ce travail supplémentaire, certes modeste vu le nombre de lettres d'observation, pourrait être évité.

Concernant la coopération avec la DDE, le cahier des charges est également clair : une lettre du préfet au DDE du 29 juin 2006, précise les priorités tout en indiquant que pour l'arrondissement de Villefranche-sur-Saône, c'est le sous-préfet qui a la charge de définir la stratégie en matière de contrôle de légalité.

La DDE avec plus de 5 ETP consacre à cette mission d'assistance au contrôle un effectif non négligeable qui s'ajoute à ceux du bureau de la DAD chargé de l'urbanisme et des affaires domaniales (près de 6 ETP) pour 2400 actes contrôlés en 2007 soit 24% des actes reçus. Suite à ses propres contrôles, la DDE établit directement les lettres d'observation mise ensuite à la signature du corps préfectoral.

Mis en place en 2005, un seul pôle de compétences départemental concerne l'action 3, il porte sur les marchés publics. Sous la présidence de la directrice des affaires décentralisées, il regroupe la TG, la DDCCRF, la DDASS et la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône. En fait ce pôle n'a plus d'existence réelle, ne s'étant réuni ni en 2006, ni en 2007. Faut-il voir dans cette situation l'effet du désengagement de la DDCCRF dans le contrôle de légalité des marchés publics mentionné par le responsable du pôle²⁶ et celui du cloisonnement entre la DAD et la sous-préfecture déjà souligné ? En l'absence d'un pôle contrôle de légalité, la mission estime utile a minima une réunion avec les services participants au contrôle en vue de faire le bilan de l'année et d'examiner les ajustements à prévoir dans les priorités de contrôle.

Recommandation :

- **Réunir chaque année les services concourant au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire afin d'établir le bilan de la coopération interministérielle à partir des tableaux de suivi d'activité et de résultats et, le cas échéant, ajuster les priorités du contrôle.**

B3) Relations avec les collectivités territoriales : le chantier ACTES

Comme il a été souligné, la promotion par la directrice de la DAD de la télétransmission des actes donne de bons résultats puisque la préfecture est en tête des actes télétransmis. Une circulaire a été adressée aux communes les plus importantes : l'objectif de la DAD étant de convaincre celles qui adressent 70% des actes. De son côté, le sous-préfet de Villefranche-sur-Saône a également envoyé des lettres de rappel à toutes les collectivités.

Bien qu'affichant une cible 2008 de 10%, la préfecture espère atteindre 12%. Comme indiqué plus haut le principal effort est à faire par la sous-préfecture. Les élections municipales doivent être l'occasion d'allier la promotion d'ACTES aux conseils donnés aux nouveaux élus.

Dans les services de la DAD, ACTES est utilisé comme une base de données : tout acte (hors budget et marché) donnant lieu à une lettre d'observation est enregistré dans ACTES avec la lettre d'observation.

Concernant le conseil aux collectivités, la DAD affiche une stratégie cohérente : ingénierie élargie pour les petites communes, conseil sélectif et de deuxième niveau pour les grosses collectivités. La direction note aussi l'importance prise par l'aide aux grands projets dans le cadre de réunions interservices pilotées par le secrétaire général ou les sous-préfets et dont l'objectif est de réduire les délais administratifs et de fiabiliser les procédures.

Pour sa part, la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône, dans le cadre de la certification de ses services, a procédé à une enquête de satisfaction auprès des collectivités locales de l'arrondissement qui a bénéficié d'un taux de réponse élevé (71%) et d'un bon taux de satisfaction de l'accueil et de service (98%) du bureau des collectivités locales.

²⁶ Du côté de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône, on estime la DDCCRF bien impliquée dans le contrôle des marchés publics.

IV - Action 4 : Pilotage territorial des politiques gouvernementales

L'action 4 recouvre à la fois la fonction de coordination des services de l'Etat et la conduite de politiques spécifiques (politique de la ville, cohésion sociale, logement, lutte contre les exclusions, emploi et aide au développement économique, développement durable, aménagement du territoire, etc.)²⁷.

Elle se traduit notamment pour la préfecture de département par :

- l'animation et le suivi des projets stratégiques de l'Etat notamment via le PASSED et l'activité des pôles de compétences ou des missions interservices ;
- l'ingénierie de projets (conseil, suivi, aide au montage, etc.) et le suivi des dossiers thématiques (politiques publiques interministérielles comme la politique de la ville, du logement, etc.) ;
- le suivi des BOP des services déconcentrés dans le cadre budgétaire de la LOLF via le contrôle de gestion interministériel ;
- la mise en œuvre d'actions de mutualisation interservices.

Pour la préfecture de région (SGAR), elle comprend :

- l'animation et le suivi des actions stratégiques du PASER et des pôles régionaux ;
- le suivi des BOP régionaux et le contrôle de gestion interministériel ;
- la conduite d'actions de mutualisation interservices.

En 2007, l'action 4 n'a pas donné lieu à la fixation d'objectifs et d'indicateurs dans le PAP mais à un objectif complémentaire (hors PAP) : « améliorer les délais d'instruction » avec un indicateur (IM 602) portant sur le délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau. En 2008, cet objectif et cet indicateur sont réintroduits dans le PAP.

	IM 602 délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau
Objectif national 2007 (2008) strate 4	380 jours (380)
Objectif départemental 2007	460 jours
Résultat 2007	424 jours
Moyenne de la strate 2007	367 jours
Objectif départemental 2008	400 jours

La préfecture voit son résultat s'améliorer en 2007 tout en restant en dessous de la moyenne de la strate. L'objectif départemental 2008 vise à se rapprocher de la valeur cible nationale (380 jours). Ce sont les ICPE qui expliquent la longueur des délais (délai moyen pour les ICPE : 481 jours en 2007), dus à deux dossiers qui ont dépassé 1100 jours. Le traitement prioritaire de ce type de dossiers de régularisation devrait permettre à la préfecture d'atteindre sa valeur cible en 2008.

Ces résultats 2007 apparaissent fiables ayant été vérifiés tant par la directrice de la citoyenneté et de l'environnement (DCE) que par la contrôleur de gestion. A cette occasion, il a été constaté que le mode de calcul retenu jusque là par la DCE n'était pas conforme à la définition de l'indicateur (prise en compte de la date dépôt et non de la date de recevabilité du dossier).

Une charte « qualité » relative à la procédure d'autorisation des ICPE a été signée en 1998 par le préfet du Rhône et les onze services susceptibles de participer à l'instruction en vue de réduire les délais d'instruction, de garantir la sécurité juridique des décisions et d'assurer au mieux l'information des entreprises. L'objectif poursuivi par les signataires est que 80% des demandes soient traitées en moins de neuf mois.

²⁷ L'action 4 ne traite pas des politiques de sécurité qui relèvent de l'action 1 (voir supra).

La poursuite de cette démarche implique que la DCE soit en relation permanente avec les services déconcentrés. C'est la direction qui participe au plus grand nombre de réunions de pôles : au total cinq pôles notamment les pôles « risques » et le pôle « urbanisme ».

Recommandation :

- **Après dix ans de mise en œuvre, faire le bilan de la charte qualité des procédures ICPE afin d'identifier les améliorations possibles et de l'étendre aux procédures « loi sur l'eau ».**

En l'absence d'autres indicateurs, la performance de la préfecture de département et de la préfecture de région (SGAR) sera approchée par l'analyse et le fonctionnement des structures et des outils de pilotage mis en place et par les modalités d'utilisation de ces outils.

A) STRUCTURES, OUTILS, ET MODE DE PILOTAGE DEPARTEMENTAL SONT AMENES A EVOLUER

A1) Au niveau départemental, le pilotage des services déconcentrés s'est centré sur les pôles de compétences mais va devoir s'adapter au plan de développement durable

a) L'effacement progressif du PASED du Rhône

Le PASED du Rhône portant sur la période 2004-2006 était structuré autour de quatre axes et 13 actions. A chaque fiche d'action étaient associés des indicateurs de performance et d'activité. Le bilan établi début 2008 affiche des résultats satisfaisants pour l'axe 1 « sécurité des personnes » et des résultats plus inégaux pour les autres axes sachant que, de 2004 à 2006, le suivi du plan n'a pas été réellement assuré : aucun des indicateurs de suivi n'a notamment été renseigné.

Plusieurs raisons expliquent cet effacement progressif du PASED : le lancement du plan de cohésion sociale avec ses propres objectifs et son mode de suivi et de pilotage spécifique a rendu obsolète l'axe 3 du PASED (« cohésion sociale »), la réorganisation interne de la DDE a gêné la mise en œuvre de l'axe 2 (« aménagement et développement durable ») et enfin les pôles de compétences, via les lettres de mission adressées en 2005 aux chefs de pôle, ont supplanté le PASED comme outil de pilotage du préfet et de la préfecture. A cela s'ajoute le fait que les mandats confiés aux sept pôles et aux trois missions interservices ont, dans leur majorité, été actualisés au cours de la période 2005-2007.

Une autre raison est liée au dialogue bilatéral avec les chefs de service privilégié par le secrétaire général de la préfecture, plutôt centré sur l'examen des dossiers d'actualité que sur un pilotage thématique et sur la durée auquel invite l'outil PASED.

b) Les pôles et les missions interservices dans le pilotage sont actifs

Mis à part les pôles « bruit » et « marchés publics » qui n'ont pas eu d'activité en 2007, les pôles ont un bon niveau d'activité mais avec cependant des modes de pilotage très variables. A titre d'exemple, le préfet de région, préfet du Rhône a présidé lui-même en 2007, le pôle « éloignement ». Si la mission interservices de l'eau dispose à la fois d'un comité stratégique présidé par un membre du corps préfectoral et un comité permanent et se fixe un programme d'activité très structuré, le pôle de compétence urbanisme est dans un fonctionnement plus administratif privilégiant la cohérence des avis de l'Etat dans les projets de document d'urbanisme.

La mission a noté que des pôles associaient des agences (agence de l'eau pour la MISE par exemple) des services de collectivités territoriales (mission interservices de sécurité alimentaires).

La mission d'audit a noté la bonne pratique du pôle « contrôle des associations », ciblé sur celles qui bénéficient des subventions de l'Etat pour mettre en œuvre des politiques publiques. Ce pôle repose pratiquement sur les services de la trésorerie générale.

c) Le plan développement durable invite à clarifier les pôles et les missions et à préciser les responsabilités

Les outils que sont les missions et les pôles de compétences et, de façon plus générale, le pilotage des politiques publiques dans le département vont devoir évoluer du fait du lancement à l'été 2007, à l'initiative du préfet de région, du plan développement durable dans la région et dans le Rhône, plan par définition de nature transversale.

Il est prévu de créer à cet effet une délégation inter services sur le développement durable dont le délégué serait le secrétaire général de la préfecture du Rhône. Une lettre de mission du préfet lui a été adressée à cet effet. Ce plan va influencer le mode de pilotage des politiques publiques dans le département avec la mise en place d'un comité de pilotage chargé d'assurer le suivi des actions concrètes mises en œuvre (à l'image par exemple du projet de plantation de 40 km de haies bocagères). Pour chaque action, des responsables sont désignés.

Il est trop tôt pour évaluer les effets de ce plan, d'une part sur la stratégie locale de l'Etat avec la possible substitution du plan de développement durable au PASED et, d'autre part, sur les missions des pôles interservices avec la restructuration possible d'une partie des pôles sur la base des actions du plan. On peut penser que les chefs de pôles qui traitent actuellement d'environnement verront leur lettre de mission modifiée. Le mode de pilotage par projets aux objectifs précis et quantifiés devrait faciliter le pilotage qui sera également à articuler avec celui des BOP.

Recommandation :

- **A l'occasion de la mise en œuvre du plan départemental du développement durable et de la mise en place de la délégation interservices, clarifier le positionnement du prochain PASE et le rôle des chefs de pôles et des missions interservices existants, afin de préciser les responsables d'actions et les résultats attendus.**

A2) Bien que restructurée en 2005, la direction des actions interministérielles (DAI) doit trouver une organisation plus optimale

a) La fonction « suivi et évaluation » des BOP de la DAI

Structure de soutien du pilotage des services déconcentrés, la DAI a été restructurée en cinq bureaux dont deux ayant des fonctions transversales (coordination et évaluation, d'une part, et finances de l'Etat, d'autre part) et trois thématiques (aménagement et développement des infrastructures, cohésion et solidarité et habitat et logement). Il faut souligner que la DCE et la DAD participent également, dans leur secteur, à la fonction de suivi et de pilotage technique des services déconcentrés.

La réforme de la DAI, recommandée à la suite à l'entretien de gestion 2005, a permis d'avancer sur la fonction d'évaluation. Depuis l'été 2007, un suivi trimestriel des crédits d'intervention de l'Etat relevant des BOP dont le préfet du Rhône est ordonnateur secondaire est désormais établi. Ce recueil d'information repose sur des correspondants qui, dans les services déconcentrés, assurent l'alimentation d'un tableau de bord sous EXCEL établi par le bureau coordination et évaluation. On notera qu'il est demandé aux services dont les résultats sont en décalage par rapport aux objectifs du BOP d'indiquer les mesures correctrices. Jusque là, peu d'entre eux l'ont fait.

Cette démarche est trop récente pour mesurer l'effet sur le pilotage des politiques publiques. Tout en reconnaissant son intérêt, la mission estime opportun d'articuler cette démarche avec l'outil régional du SGAR de suivi des BOP (EDIPE « partagé ») dès lors que celui-ci, comme il est prévu, doit présenter en 2008 l'ensemble des données financières et des résultats de performance tant au niveau régional qu'au niveau départemental (voir infra). Ce rapprochement avec le SGAR, d'ailleurs prévu par la DAI éviterait les doubles saisies et une collecte de données particulièrement consommatrices de temps, ce qui n'exclut pas que la DAI garde une fonction d'analyse et de synthèse des informations tirées de la mise en œuvre des BOP.

Recommandation :

- **Substituer en 2008 EDIPE « partagé » à l'actuel outil de suivi des BOP du bureau « coordination et évaluation » en liaison avec le SGAR.**

b) Une organisation plus efficiente de la DAI est à mettre en œuvre

Des évolutions sont par ailleurs nécessaires concernant les autres bureaux de la DAI afin d'améliorer l'efficacité de ce service. La mission propose ici quelques pistes :

- le bureau des investissements, des finances et des affaires européennes a déjà vu ses compétences financières se réduire et la mise en place en 2009 de CHORUS, dont il est prévu le rattachement à la Direction des Moyens et de la Logistique (DML), doit être l'occasion d'une nouvelle organisation ;
- le bureau de la coordination et de l'évaluation devra comme indiqué précédemment travailler sur l'outil EDIPE en coopération avec le SGAR et mettre en place un contrôle de gestion interministériel qui fait aujourd'hui défaut au niveau départemental ; on peut, en outre, se demander si le pôle de compétence « contrôle des associations » n'aurait pas davantage sa place au bureau de la cohésion sociale ;
- le bureau de l'habitat et du logement avec quatre personnes dont le chef de bureau, n'a pas une taille critique et son rôle, vu de l'extérieur, est mal identifié alors même que la mise en place de la loi DALO qui reposera sur le Service Inter-Administratif du Logement (SIAL) impose de renforcer ce dernier.

Le plan développement durable évoqué plus haut aura également un impact sur l'organisation et le mode de travail de la DAI et doit éclairer sa future organisation. D'ores et déjà, une chargée de mission développement durable a été désignée et placée auprès du directeur.

La réforme de la DAI devrait conduire à réduire le nombre de bureaux (de 5 à 3) et à opérer des mobilités de compétences, tant en faveur de la direction de la réglementation qu'en faveur de politiques prioritaires (DALO et développement durable).

Recommandation :

- **Restructurer la DAI afin de réduire le nombre de bureaux et de dégager des effectifs en faveur des priorités et notamment de la politique du logement.**

c) Le pilotage de la politique en faveur du logement dans le Rhône est complexe et mérite d’être clarifiée.

	IM 605 Taux d'échec des procédures de conciliation pour les expulsions locatives	IM 606 Taux de règlements amiables en matière d'expulsions locatives	IM 607 Taux d'indemnités allouées à l'amiable en matière d'expulsions locatives
Résultat 2007	63,69 %	44,44%	100%
Moyenne de la strate 2007	54,54%	57,38%	79,69%
Résultat 2006	71,97%	50%	100%
Moyenne de la strate 2006	56%	74,22%	86,17%

La gestion de la prévention des expulsions illustre la fragmentation des acteurs : le SIAL gère le relogement mais ne suit pas les indicateurs, le préfet délégué à la sécurité et la DR traitent du refus du concours de la force publique et la DDE organise la prévention des expulsions en lien avec les FSL ...qui relèvent désormais des collectivités locales. La faiblesse de l'offre de logements sociaux sur le département du Rhône (2040 offres de logements en 2006/ 9578 demandes en 2007), l'étranglement de la marge de manœuvre de l'Etat, réduite du fait de la décentralisation, expliquent en partie ces résultats.

La mise en œuvre de la loi DALO invite à une clarification des rôles et notamment à la réaffirmation du rôle du SIAL avec les moyens nécessaires y compris en provenance de la DAI par le transfert de l'effectif du bureau de l'habitat et du logement.

► La politique du logement fait appel à une pluralité d'acteurs :

- le SIAL, service inter-administratif du logement, est rattaché à la préfecture. Il s'agit d'une structure interministérielle particulièrement aboutie qui gère le contingent préfectoral de 31 254 logements. Son rôle est clairement identifié. Il fonctionne avec 11 agents de la préfecture, 1 et bientôt 2 ETP mis à disposition par la DDE et 4 ETP par la DDASS ;
- le bureau de l'habitat et du logement (4 agents) - traite des squats et des aires destinées aux gens du voyage – sujet également traité par le bureau de l'analyse et de la prévention de la délinquance placé auprès du préfet délégué pour la sécurité et la défense. Le chef du bureau du logement, par sa connaissance des acteurs et sa présence sur le terrain, est indéniablement une personne ressource pour une bonne gestion des aires. Pour autant, après son départ à la retraite en 2009, la question du maintien d'un bureau dont la visibilité à l'interministériel est faible doit être posée ;
- le bureau de la cohésion sociale et de la solidarité de la DAI qui travaille exclusivement avec le préfet délégué à l'égalité des chances sur la politique de la ville, celui-ci ne disposant pas de lettre de mission du préfet de région ;
- la DDE du Rhône qui dispose d'un service « habitat et ville » de 50 ETP avec notamment un service « droit au logement » et une mission « politique de la ville » ;
- la DDASS qui intervient via des associations en matière de logement d'urgence.

► Face à un morcellement des acteurs, la loi DALO implique une réflexion sur le pilotage et la performance

Depuis la loi d'août 2004, la politique du logement est définie au plan régional dans le respect d'un cadrage national. Le directeur régional et départemental de l'équipement présente chaque trimestre l'avancement du BOP régional en CAR avec la présentation de tableaux de bord régionaux et départementaux. Il convient cependant de préciser que 50% des crédits font l'objet d'une délégation de compétences aux collectivités locales.

La performance de l'activité logement mesurée à travers trois indicateurs INDIGO montre que des marges de progrès sont possibles.

Recommandation :

- **Renforcer le service inter-administratif du logement par le transfert des effectifs du bureau de l'habitat et du logement de la DAI.**
- **Préciser par une lettre de mission le rôle du préfet délégué à l'égalité des chances notamment dans le domaine du logement.**

B) STRUCTURES, OUTILS ET MODE DE PILOTAGE REGIONAL : LE ROLE STRUCTURANT DES BOP

B1) Jusque là, un pilotage souple qui privilégiait la coopération interservices

Pour la période 2005-2007, le PASER constituait le cadre stratégique du pilotage régional des politiques publiques. Le bilan qui en a été établi en 2007 a le mérite d'être détaillé, sachant qu'il s'assimile davantage à un compte rendu d'activité qu'à un bilan de résultats : sur treize actions, cinq seulement font référence aux indicateurs de résultats. Le PASER a été plutôt un document de référence qu'un outil de pilotage. Le principal défaut souligné par les responsables d'actions du plan est l'absence de liaison avec le financement en provenance de l'Etat.

Comme pour le PASER, le document a eu cependant le mérite de constituer une feuille de route, sous la forme d'un programme de travail prioritaire des services régionaux, à la fois souple et adaptable au gré des autres priorités et de préciser les modalités de coopération et de coordination interministérielle. Cela a conduit à la création de missions régionales interservices (sur la sécurité sanitaire de l'alimentation, sur l'accompagnement des associations) de comités techniques, d'espaces communs d'échanges ou de pôles (sur la prévention des risques, le développement équilibré des zones de montagne) donnant lieu à des journées d'information, de formation et d'échanges ainsi qu'à une réflexion sur des outils mutualisés : système d'information territoriale, système d'information géographique.

Outre cet effet de levier à la coopération inter services, le PASER a facilité la communication de l'Etat vers l'extérieur. Les actions 1 et 2 centrées sur les projets d'infrastructures autoroutières et ferroviaires ont permis de dialoguer avec les élus et les associations. L'action 4 « intensifier la prévention des risques » a donné lieu à une plaquette d'information sur le risque inondation. L'action 9 « réussir l'accueil et l'intégration des populations migrantes » a permis la mise en place d'un observatoire régional des primo-arrivants avec une publication biannuelle.

Le PASER complète donc les pôles régionaux comme outil de coopération interservices. Il est d'ailleurs difficile quelquefois de faire la différence entre le bilan d'une action PASER et le bilan d'un pôle régional (ex : bilan de l'action « intensifier la prévention des risques » et bilan du pôle « environnement et développement durable » l'une et l'autre piloté par la DRIRE). A cet égard des simplifications s'imposent.

Sur le plan du pilotage régional il importe de souligner le souci de cohérence qui a présidé au moment de l'élaboration du PASER entre la réflexion régionale et départementale, sachant que dans le suivi, seul le PASER fait l'objet annuellement d'un bilan en CAR. A cela s'ajoute le fait qu'au moins trois pôles régionaux ont le souci d'assurer la coopération avec les niveaux départementaux (pôles culture, transport, logement et aménagement et environnement et développement durable).

Comme souligné précédemment s'agissant du département du Rhône, la stratégie territoriale de développement durable présentée en CAR en septembre et novembre 2007 va pour l'avenir fortement

structurer le pilotage régional, se substituer au PASER ou, pour le moins, en constituer un des volets opérationnels dominant. La priorité qu'en fait le préfet de région aura aussi un effet sur le mode de pilotage : alors que le bilan du PASER était examiné une fois par an en CAR, on peut s'attendre à ce que le suivi du plan régional du développement durable soit suivi lors de chaque réunion du CAR.

Recommandation :

- **Comme pour le niveau départemental, du fait de la mise en œuvre de la stratégie régionale du développement durable, clarifier et simplifier les outils de pilotage (futur PASER, pôles régionaux et pôles thématiques, plan développement durable) et identifier les modes de pilotage (comité de suivi, CAR) afin de préciser les responsabilités sans multiplier les bilans redondants.**

B2) Le suivi des BOP se structure et constitue l'axe majeur du pilotage régional qui s'étendra à l'évaluation de la performance courant 2008

Depuis 2006, le pilotage régional est fortement structuré par l'avis du CAR sur les projets de BOP et par le suivi de leur mise en œuvre, tant du point de vue financier que de celui de la performance. A cet égard, les conditions de mise en œuvre du pilotage se sont progressivement améliorées.

Le SGAR qui dispose d'une mission « pilotage financier, suivi et évaluation » a modifié en 2007 son pilotage des BOP. Une liste des BOP à enjeux à soumettre au CAR (15 au total sur les 45 BOP soumis à l'avis du préfet de région) est désormais fixée alors que jusque là tous les BOP étaient mis sur le SIT régional et le CAR n'intervenait que s'il apparaissait une difficulté en pré-CAR. Par ailleurs, la phase de préparation des projets de BOP 2009 a été précisée en vue d'améliorer le dialogue de gestion local entre les responsables de BOP et les préfets de départements, le CAR restant le lieu de délibération collégiale sur les décisions budgétaires stratégiques.

Pour 2008, le SGAR a par ailleurs amélioré les conditions de suivi de l'exécution des BOP avec le suivi des AE/CP qui s'appuie sur le concours de la TG de région pour 42 BOP et le suivi de la performance pour les 15 BOP à enjeux au moyen de l'application « CEDIPE partagé » qui sera intégrée courant 2008 au SIT régional et donc accessible facilement aux préfets de départements, à leurs services et à l'ensemble des services déconcentrés de la région. La sélection des objectifs et indicateurs sera opérée dans le courant du premier trimestre 2008 avec l'aide d'un consultant. Chaque responsable de BOP proposera quelques indicateurs pertinents et les objectifs intermédiaires infra-annuels qui donneront lieu à des tableaux trimestriels. Comme indiqué précédemment, cette organisation doit permettre dès 2008 un suivi normalisé et harmonisé des moyens et de la performance par chaque préfecture de département.

Restera à convaincre les services régionaux d'avoir recours à CEDIPE et surtout d'éclairer les résultats de commentaires, d'analyses et de propositions de mesures correctrices permettant une réflexion collective en CAR de la performance régionale de l'Etat. C'est là un objectif ambitieux si l'on observe qu'aujourd'hui les volets « performance » des BOP sont encore loin d'être entièrement renseignés.

Recommandation :

- **Etendre en 2008 à l'ensemble des services régionaux le recours à CEDIPE pour le suivi des moyens et de la performance des BOP.**

B3) Les actions de mutualisation pilotées par le SGAR concerne peu le niveau départemental

La coopération interministérielle par « mutualisation des fonctions transversales » est pilotée par le SGAR. Au titre des actions prioritaires de modernisation de l'Etat, plusieurs initiatives sont à cet égard à souligner :

- la plate forme régionale et interdépartementale du système d'information géographique PRODIGE. Lancée en 2003 et réunissant 60 services régionaux et départementaux de 7 ministères, elle est opérationnelle depuis 2006. Elle consiste à mutualiser et partager les données géographiques produites par les services. Afin de financer les investissements et le fonctionnement a été mise en place une déléation de gestion ;
- un pôle de compétence régional et interdépartemental de la formation continue interministérielle a été crée en 2007. Il est animé depuis le 1^{er} janvier 2008 par la déléguée régionale à la formation, placée sous l'autorité du SGAR. Plusieurs modalités de financements d'actions de formation interministérielles ont été identifiées ;
- l'expérimentation d'une plate-forme régionale interministérielle pour l'optimisation des places de crèches destinées aux enfants de fonctionnaires a été lancée en 2007 sous l'égide de la DGAFP ;
- l'expérimentation d'un pôle de compétence interministériel régional pour le pilotage de gros entretien des immeubles des services territoriaux de l'Etat a été lancée en 2007 ; un recensement des compétences techniques susceptibles d'être mutualisées est prévu en 2008.

Le projet PRODIGE est à l'évidence une bonne pratique. Pour les autres expérimentations, il est trop tôt d'en tirer un premier bilan.

Il est apparu à la mission que le pilotage des ces actions par le SGAR est particulièrement lourd et que la liaison avec les services de la préfecture (DML) et ceux du SGAP (concernant notamment la maintenance immobilière) fait défaut.

Recommandation :

- **A l'image du projet PRODIGE, associer aux expérimentations les services départementaux afin d'alléger la charge du SGAR et d'identifier les économies d'ETP possibles.**

V - Les ressources humaines

La mesure des résultats de la fonction ressources humaines ne fait pas l'objet d'indicateur PAT mais est assez largement reflétée par 13 indicateurs INDIGO.

A) ANALYSE DES RÉSULTATS DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Indicateurs hors PAP

	IF 301 Nb de réunions de concertation	IF 303 ancienneté moyenne sur un poste	IF 401 Nb de journées de stage par agent	IF 402 taux d'agents formés pour la prise de poste
Résultat 2007	28	6,48 années	3	59,43
Moyenne de la strate	22	6,66 années	3,3	66,3

La contrôleuse de gestion a engagé, avec l'ensemble des directions, un important travail de fiabilisation des indicateurs, notamment ceux relatifs à la RH qui sont suivis par la préfecture.

La préfecture a établi en 2006 un bilan social détaillé. Son activité est caractérisée par :

► **une ancienneté moyenne dans le poste conforme à la strate malgré un taux de rotation des effectifs globalement élevé.**

Le taux de mobilité, correspondant à 242 mouvements (78 départs, 74 arrivées et 90 changements d'affectation internes) s'est établi à 28,78 % en 2006. Ce niveau élevé de rotation des effectifs est confirmé en 2007, avec cependant une baisse des changements d'affectation internes, les arrivées ayant permis de combler les postes restés vacants en 2006²⁸. Les nouveaux cadres C sont plus particulièrement touchés par cette très forte mobilité. Toutefois l'ancienneté moyenne dans le poste reste proche de la moyenne de la strate (6,48 années pour une moyenne de la strate de 6,66). Ce contraste met en évidence un certain dualisme des carrières entre, d'une part des agents très mobiles, souvent jeunes, et d'autre part, des agents stabilisés dans leurs fonctions depuis de nombreuses années.

Afin de pallier les écueils liés à cette mobilité à deux vitesses la préfecture a eu recours à une palette d'outils. Ceux-ci visent d'abord à limiter les vacances qui résultent des départs : emploi de vacataires (taux de 10,66 pour une moyenne de la strate de 13,79), mise en place d'une équipe polyvalente pour renforcer la direction de la réglementation, définition d'un « droit de tirage » pour sa directrice permettant un recrutement plus rapide de vacataires et, enfin, initiation d'un dialogue de gestion avec les directions afin d'améliorer l'anticipation des sorties. Dans la même perspective, la préfecture a également engagé une action afin de mieux maîtriser le taux d'absentéisme. Ce taux, 6,36% en 2006, a connu une légère dégrèvement du fait de la convocation systématique des agents en cas de doute sur l'arrêt maladie. Enfin, la préfecture estime qu'en 2008 la mise en oeuvre de la défiscalisation des heures supplémentaires est de nature à faciliter la prise en charge par les titulaires « des pics temporaires d'activité ».

► **Une efficience de la fonction RH inférieure à la moyenne de la strate**

²⁸ le taux de satisfaction des demandes de mobilité interne est de 20,46% pour une moyenne de la strate de 52,34% alors que ce taux avait fortement progressé en 2006 - 61,57% pour une moyenne de la strate de 50,38%.

Le ratio d'efficacité du service des ressources humaines reste faible. La légère progression observée en 2007 (40 pour une moyenne de la strate de 50²⁹) résulte de l'ajout au dénominateur du nombre réels d'agents gérés (y compris les juridictions, le SGAP, le PIACL et le SGAR).

► Une politique de formation à recentrer sur les formations métiers

Le taux de journées stagiaires consacrées à la promotion professionnelle est désormais inférieur à la moyenne de la strate (30,69% pour une moyenne de la strate de 34,54%) alors que ce taux avait connu une progression très significative en 2006 (40,39 pour une moyenne de la strate de 26,61). La préfecture souligne d'ailleurs le nombre élevé de reçus aux concours notamment parmi les cadres C surdiplômés. Ce rééquilibrage ne bénéficie pas pour autant aux formations métiers. Les résultats progressent pour les formations prises de poste (4,72 jours pour une moyenne de la strate de 4,24 jours) mais restent faibles pour le taux de journées stagiaires consacrées à l'informatique (9,47% pour une moyenne de la strate de 12,51%) et le taux de journées stagiaires en interministériel (4,62% pour une moyenne de la strate de 9% alors que ce résultat avait bien progressé en 2006 : 9,91% pour une moyenne de la strate de 7,91%).

Les préconisations de l'entretien de gestion de 2005 ont été suivies puisque le taux de jours de formation assurés par des formateurs internes progresse (28,97% pour une moyenne de la strate de 26,43%). Ceux-ci dispensent désormais 51% des stages de la préfecture du Rhône, ce qui est significatif.

L'objectif de rééquilibrage en faveur des formations métiers devrait constituer une priorité clairement affichée du plan de formation. Certes, ce document est actuellement articulé autour d'objectifs, fait l'objet d'une présentation en CTP et d'une évaluation. Mais il gagnerait à hiérarchiser davantage les objectifs, en donnant la priorité aux formations qui s'inscrivent dans des projets de modernisation des services de la préfectures, ainsi qu'à celles qui favorisent le développement des compétences « métiers » des agents. A rebours d'une conception du plan de formation comme simple réponse aux besoins individuels des agents, ce document doit devenir un levier de mise en oeuvre de la stratégie de modernisation de la préfecture. Il doit donc indiquer clairement comment l'ingénierie de formation entend contribuer à l'amélioration de la performance des différents services.

Le service formation doit en outre s'approprier les outils mis en place par les services certifiés et participer pleinement, pour ce qui concerne sa compétence en matière d'ingénierie de formation, aux projets d'amélioration continue de la qualité définis dans le cadre de la démarche de certification (cf. supra IIB). Il doit également contribuer activement au développement du tutorat, bonne pratique que la mission a constatée à la direction de la réglementation.

L'efficacité du service formation progresse (ratio d'efficacité de 51 pour une moyenne de la strate de 50 contre 49 en 2006 pour une moyenne de la strate de 56³⁰).

► Un dialogue social de qualité

Le nombre de réunions de concertation avec les organisations syndicales est supérieur à la moyenne de la strate. Les représentants du personnel s'estiment reconnus et font état d'un dialogue social de qualité. La préfecture organise des pré-CTP et des groupes de travail ad'hoc qui semblent favoriser la qualité du dialogue social. A cet égard, le groupe de travail mis en place pour répondre aux incivilités apparaît avoir mené un travail remarquable. Il a notamment conduit au renforcement de l'assistance apportée aux agents désireux de porter plainte. En revanche la stratégie RH ne fait pas l'objet d'une discussion en CTP.

Les représentants du personnel estiment que les agents sont bien associés à la démarche de performance. Mais ils soulignent le stress engendré et la progression notable du nombre de consultation des assistantes

²⁹ L'indicateur permet d'évaluer l'adéquation entre l'allocation des ressources et la charge de travail. Chaque agent du BRH (exprimé en ETP) gère x agents de la préfecture (exprimé en personnes physiques).

³⁰ Cet indicateur mesure l'activité du service formation à travers le nombre de formations organisées par ETP.

sociales (du fait également des difficultés financières d'un nombre croissant de cadres C). Le principal point de friction réside dans les mauvaises conditions d'accueil des usagers. Un CHS spécial a été réuni le 4 juillet 2007 pour traiter de ce sujet. Des travaux importants seront entrepris avec la démolition en 2008 et la reconstruction du bâtiment Molière³¹ mais l'immeuble ne sera livré qu'en 2011.

Enfin si les organisations syndicales sont très favorables à la démarche entreprise en matière de GPEEC l'extension des primes au mérite ne recueille pas leur plein assentissement, les critères n'étant pas considérés comme suffisamment objectifs.

Recommandations :

- **Poursuivre la rationalisation des fonctions support afin d'optimiser le ratio d'efficience des fonctions RH et formation notamment dans le cadre de la régionalisation du BOP et en liaison avec les autres services RH de la région.**
- **Accroître la part des formations consacrées à la professionnalisation des agents, ainsi que le nombre de formations d'accompagnement des projets de modernisation des services. Mieux hiérarchiser les actions considérées comme prioritaires dans le plan de formation.**

B) STATÉGIE ET PILOTAGE

B1) La stratégie annuelle

a) L'analyse des données ARCADE montre une sous-dotation en personnel de la préfecture du Rhône pénalisant plus particulièrement certaines missions et fonctions.

La préfecture du Rhône enregistre un écart important entre le plafond d'emploi (681 en 2006 et 678 en 2007) et l'effectif ARCADE réparti (710 en 2006 et 706 en 2007). Cet écart a représenté 4% du plafond d'emploi en 2007, ce qui situe le Rhône parmi les quatre préfectures de la strate 4 dont le déficit par rapport à la référence ARCADE est significatif. Seule la préfecture du Bas-Rhin connaît un taux supérieur avec un différentiel de 5,4%.

L'écart apparaît concentré sur certaines missions ou fonctions. En 2007, le différentiel de 28,3 emplois entre le plafond d'emplois et l'effectif ARCADE a particulièrement pénalisé la mission « accueil et délivrance des titres » (- 16,5 emplois), alors que le département compte 7,6% de ressortissants étrangers. Cet écart traduit la forte rotation des effectifs dans ce secteur et les difficultés rencontrées à pourvoir ces postes. De même, la fonction immobilière et les services techniques ont connu un déficit de 8,4 emplois par rapport à l'effectif de référence.

b) Malgré la politique de saturation du plafond d'emploi, les marges de gestion sur titre II restent conséquentes.

La préfecture a affiché en 2007 un objectif de saturation de son plafond d'emploi- 678 ETP- dès le Plan de Charge Initial (PCI) et l'a réalisé en fin d'exercice. Avec une vacance annuelle moyenne représentant 1,5% de son plafond d'emploi, la capacité de la préfecture à « optimiser » sa dotation en effectif apparaît supérieure à la moyenne des préfectures (le taux de vacance moyen constaté en 2007 au niveau national étant de 1,7%). Toutefois, la vacance moyenne constatée à la préfecture du Rhône s'est accrue sur le dernier exercice par rapport au précédent (où il représentait 1,2% du plafond d'emploi), alors que la tendance inverse a été enregistrée au plan national (le taux de vacance moyen ayant représenté 2,15% du plafond d'emploi national en 2006).

³¹ Le regroupement d'une partie des services sur le nouveau site Molière devrait être finalisé en 2011.

Bien que saturant correctement son plafond d'emploi, la préfecture a été en mesure de dégager des marges sur titres II consécutives. Elle a réalisé en 2007 une fongibilité asymétrique d'un montant de 268 000 €, représentant 6,5% de la dotation de fonctionnement. En outre, le montant moyen par agent du reliquat de fin de gestion s'est établi à 374 €, lequel s'est ajouté à la réserve de performance. Ces montants, particulièrement élevés, semblent résulter d'une pyramide des âges favorable et, notamment du nombre significatif de jeunes parmi les catégorie C. Toutefois, ces marges budgétaires devraient être amenées à se réduire, la préfecture ayant dû reporter sur 2008 des charges 2007 : le rachat des jours ARTT (26 165 euros) et des promotions de grades et de corps (71 233 euros). Les autres préfectures du BOP sont confrontées à des difficultés analogues.

c) La stratégie régionale d'optimisation du plafond d'emploi doit être rapidement définie dans un contexte de sous-dotation initiale du titre II

En ce qui concerne la régionalisation du BOP, le dialogue de gestion entre le préfet de région et les préfets de départements n'est pas encore organisé. Compte tenu de délais contraints, le BOP régional a été élaboré par voie ascendante, sur la base des prévisions de la DMAT ventilées par préfectures de département, sans qu'une stratégie régionale puisse être définie. Des référents ont été identifiés dans chaque préfecture en vue de doter les préfectures d'outils communs et d'échanger sur les bonnes pratiques (par exemple l'outil de calcul du GVT de la préfecture de Savoie), mais la première rencontre des responsables RH n'est prévue qu'en mars 2007. La préfecture du Rhône indique que la réflexion sur l'adéquation des moyens en fonction des missions prioritaires devrait prochainement être engagée par le biais d'un club des secrétaires généraux, animé par le nouveau SG de la préfecture du Rhône.

La mission appelle l'attention de la préfecture sur l'urgente nécessité de formuler une stratégie régionale en matière d'optimisation du plafond d'emploi. En effet, les préfectures de la région sont confrontées à deux enjeux majeurs : d'une part, la diminution du plafond d'emploi et, d'autre part, l'écart important entre les dotations initiales en titre II et les prévisions budgétaires établies pour l'année 2008. Ce différentiel s'élève à - 2,24%. Seule une coordination régulière permettra d'optimiser l'exécution des plans de charges.

Recommandation :

- **Mettre en place une stratégie régionale d'optimisation du plafond d'emploi. Assurer régulièrement la coordination de sa mise en oeuvre.**

B2) Stratégie pluriannuelle : la préfecture a entrepris une démarche ambitieuse en matière de modernisation de la fonction RH et de GPEEC qui ne porte pas encore pleinement ses fruits

La préfecture a engagé une action à plusieurs stades du processus RH et se dote progressivement des outils lui permettant de passer d'une gestion administrative des personnels à une véritable gestion des ressources humaines :

- établissement d'un état des lieux RH pour chaque direction. Ces synthèses sont adressées au secrétaire général et peuvent être complétées par des audits ad hoc de la contrôleur de gestion ;
- identification des postes clés et rédaction de grilles d'analyse de ces postes établies en articulation avec le dictionnaire des compétences. Ces documents serviront de base à l'établissement des fiches de postes (98 en 2006) et à la définition des critères d'évaluation de leurs titulaire ;
- diffusion systématique des fiches de postes dont le contenu a été enrichi (seuls 9 postes ont été pourvus sans fiche de poste en 2007) et meilleur suivi des mouvements afin d'optimiser l'adéquation entre l'agent et le poste. Les organisations syndicales jugent toutefois que dans les faits cette transparence est insuffisante. Un suivi individualisé est proposé par la chargée GPEEC aux agents afin de les accompagner dans leur projet de mobilité à travers des entretiens de visibilité (75 entretiens en 2006) ;

- enfin, plus spécifiquement un dispositif a été mis en place en faveur des agents dont les fonctions sont susceptibles de connaître une évolution importante avec la DNO et occupant leur poste depuis plus de six ans. Les agents sélectionnés par le directeur concerné sont reçus par un cabinet extérieur afin d'établir un bilan de compétences (connaissances techniques et profil psychologique). Un bilan personnel de formation est ensuite établi sur une durée de trois ans maximum. Sur le premier groupe de 8 personnes en 2006, trois ont déjà changé d'affectation, deux autres groupes de 8 personnes ont été programmés en 2007 et en 2008.

Plus généralement l'ensemble des agents est associé à la démarche de performance à travers :

- la certification ISO 9001 du bureau de l'état civil et de la sous-préfecture de Villefranche;
- le pilotage de l'activité par les directeurs à travers des outils de suivi coordonnés par la contrôleuse de gestion (la préfecture ne dispose pas d'une comptabilité analytique, ce que déplore les organisations syndicales, mais à travers les audits une méthode d'analyse des coûts est progressivement mise en place).

Ces outils, couplés aux pyramides démographiques (des départs massifs sont prévus en 2011), doivent permettre de mieux gérer les évolutions prévisibles, de faciliter la mise en oeuvre future des « grands projets ministériels » (tels que le « système d'immatriculation des véhicules » ou le projet de « passeport biométrique »), ainsi que de rationaliser et mutualiser les fonctions support. Toutefois, ces actions demeurent encore trop dispersées. Leur cohérence mérite d'être plus clairement formulée dans un stratégie globale et partagée par l'ensemble de l'encadrement.

La préfecture envisage quatre actions supplémentaires qui doivent faciliter les adaptations à venir :

- améliorer la synergie des actions transversales : reprise de la mission GPEEC par la responsable de la qualité/ meilleure articulation avec la contrôleuse de gestion et augmentation de la capacité de suivi individualisé des agents (ce qui suppose de gagner en productivité sur la gestion des personnels) ;
- élaborer une charte de la mobilité ;
- mettre en place un groupe de travail animé par le secrétaire général, chargé de définir et de faire partager la stratégie : définir des BOP à enjeux et travailler sur l'organisation et l'optimisation des fonctions transversales ;
- organiser prochainement un séminaire de l'encadrement sur la mise en oeuvre de la réforme de l'évolution de la notation.

Il conviendra également de veiller à la coordination des actions de la contrôleuse de gestion, des responsables de la démarche qualité et des gestionnaires RH.

Recommandation :

Définir et afficher la stratégie RH, et associer la sous-préfecture de Villefranche à sa définition. A cette fin :

- **engager la réflexion sur l'adéquation des moyens en fonction des missions prioritaires et la recherche de mutualisation dès l'arrivée du nouveau secrétaire général,**
- **formaliser l'évocation des questions RH au sein du COPIL de la préfecture,**
- **- accroître la polyvalence des agents par la formation,**
- **favoriser le transfert de compétences pour les services soumis à de fortes rotations des effectifs (notamment par la rédaction de fiches de procédure simples).**

**OBSERVATION DU PREFET DE LA REGION RHONE-ALPES, PREFET DU RHONE
SUR LE RAPPORT PROVISOIRE ET SES CONCLUSIONS**

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DES MOYENS
ET DE LA LOGISTIQUE
Contrôle de gestion

Affaire suivie par Mlle Lucie CONVERT
Tél : 04. 72. 61. 66.24
Fax : 04.72.61.60.75
Lucie.convert@rhone.pref.gouv.fr

Lyon, le 24/04/2008

*Le Préfet De la Région Rhône-Alpes
Préfet du Rhône*

A

→ *L'Inspection Générale de l'Administration
A l'attention de Monsieur Pierre Duffé, inspecteur général
de l'administration*

Objet : Commentaires des services de la préfecture du Rhône sur le Projet de rapport de l'Inspection Générale de l'Administration suite à l'audit de mise en œuvre du PAT .

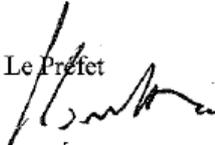
Vous m'avez fait parvenir, et je vous en remercie, le projet de rapport que vous avez établi suite à l'audit réalisé en février 2008 à la préfecture du Rhône.

Afin de susciter des réactions et recueillir des propositions, le projet de rapport a été transmis à l'ensemble des chefs de service de la préfecture de Région (SGAR compris).

Ainsi, vous trouverez, ci-joints, des tableaux que j'ai souhaités synthétiques, afin de vous en faciliter la lecture et présenter simplement les nombreuses suggestions et commentaires que votre projet de rapport ont induits.

Je vous laisse le soin d'en apprécier la teneur, et d'en tirer les propositions que vous jugeriez utiles de me proposer.

Le Préfet


Jacques GÉRAULT

Préfecture du Rhône – 106 rue Pierre Corneille – 69419 Lyon cedex 03
Standard 04.72.61.60.60 – Télécopie 04.72.61.67.57 – <http://www.rhone.pref.gouv.fr>

PILOTAGE ET CONTRÔLE DE GESTION

Préconisations de l'IGA	Commentaires de la pref 69	Réponse de la mission
Préparer collectivement en comité de pilotage la détermination des objectifs-cibles annuels	<p><u>Commentaire de la DML</u> :</p> <p>Une approche partagée, commune et transversale sur les enjeux, les objectifs et réaliste au regard des moyens, est nécessaire. Le comité de pilotage sera ainsi en mesure de préparer de vrais choix et d'arbitrer.</p>	La mission prend acte.
Réunir trimestriellement le comité de pilotage afin d'analyser les résultats, les écarts et les mesures correctrices	<p><u>Commentaire de la DML</u></p> <p>Une périodicité trimestrielle au moins pour les indicateurs stratégiques et un outil de travail en réseau avec l'appui du contrôleur de gestion permettra de fiabiliser le système et d'améliorer l'appropriation du contrôle de gestion à tous les niveaux.</p>	La mission prend acte.
Formaliser le rôle des chefs de services dans le contrôle de premier niveau de la fiabilité des résultats (nb pour l'action 1 en matière de sécurité publique), en s'inspirant de la pratique de la DAD	<p><u>Commentaire de la DML</u></p> <p>Il faut noter la forte implication personnelle de la directrice de la DAD.</p>	La mission prend acte.
Actualiser la lettre de mission du contrôleur de gestion afin de préciser son rôle dans le cadre du réseau des contrôleurs de gestion de la région RA à constituer dans le cadre du BOP régionalisé	<p><u>Commentaire de la DML</u></p> <p>Cette proposition va dans le sens du renforcement du pilotage régional, auquel incite la création du BOP régional. La constitution du réseau pourrait se traduire par l'élaboration d'une lettre de mission. L'une des missions prioritaires du réseau serait de s'assurer de la fiabilité des données nécessaire au pilotage.</p> <p>Le rôle du contrôleur de gestion devra être clairement défini.</p>	La mission prend acte.

COORDINATION DE LA SECURITE DES PERSONNES ET DES BIENS

Préconisations de l'IGA	Commentaires de la pref 69	Réponse de la mission
<p>La redéfinition de la typologie d'exercices pouvant valablement être comptabilisés dans l'IM206 devra faire l'objet, si son intérêt est reconnu, d'une validation au plan national, et non uniquement local.</p>	<p>Commentaire du PDSD :</p> <p>Les exercices de sécurité civile (page 15 du rapport) : La préfecture du Rhône a fait part, à plusieurs reprises, des difficultés que présentent l'actuel indicateur IM 206 concernant les exercices de sécurité civile et, en particulier la non prise en compte des exercices réalisés en dehors des sites soumis à PPI. A cela s'ajoute la complexité de mise en œuvre d'exercices majeurs de terrain associant la population et faisant jouer l'ensemble du PPI dans un département fortement urbanisé comptant 23 sites soumis à PPI.</p> <p>C'est pourquoi, il a été décidé, en s'appuyant sur la programmation des exercices POI réalisés par le SDIS et les exploitants, de développer une politique volontariste d'exercices de type PPI associant tous les services intéressés et impliquant l'activation du centre opérationnel départemental. Depuis mars 2008, un exercice PPI est réalisé chaque mois. Ces exercices n'ont pas pour ambition de jouer l'ensemble du PPI mais de tester de façon approfondie, l'un ou plusieurs de ses thèmes majeurs.</p> <p>C'est ainsi que lors de l'exercice du 03 avril 2008 relatif à un accident à la raffinerie Total de FEYZIN ont pu être testés, outre le POI :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Les modalités d'intervention des secours en cas de pollution aquatique ✓ Les modalités d'interdiction de la navigation fluviale ; ✓ Les modalités de bouclage des axes routiers et chemins piétonniers ; ✓ La vérification de la pertinence des systèmes d'alerte ; ✓ Le recours aux moyens zonaux. <p>Cette évolution importante répond à la volonté de satisfaire les objectifs nationaux et doit permettre de nourrir utilement le travail</p>	<p>La mission prend note des précisions apportées par le préfet délégué, qui sont conformes aux éléments exposés lors de son entretien avec les inspecteurs. Tout en estimant que les arguments mis en avant ne sont pas dépourvus d'intérêt, l'inspection générale de l'administration tient à rappeler que la définition d'un indicateur relève de la compétence de l'administration centrale. L'IGA invite par conséquent l'administration centrale à prendre une position argumentée sur cette demande de la préfecture du Rhône. Si cette modification apparaît comme pouvant être valablement retenue, il conviendrait alors d'en faire une application nationale, aucune raison ne pouvant justifier d'en restreindre le bénéfice au seul département du Rhône.</p>

	<p>engagé sur la refonte de la planification de sécurité civile. Elle représente pour les services mobilisés un effort important qui me paraît devoir être souligné.</p> <p>Les exercices réalisés constituent donc bien de réels exercices PPI dont la comptabilisation ne me paraît pas remettre en cause l'homogénéité des données collectées et le rôle de pilotage national de cet indicateur.</p>	
Maintenir la nécessité de prendre en compte l'échelon zonal pour l'action 1 (page 17)		
Approfondir les échanges entre les différents SIDPC de la zone dans un cadre plus formalisé (page 17)		
Décomposer l'objectif global de progression du taux d'occupation de la voie publique vis à vis de l'encadrement de la DDSP		
Supprimer la référence qualitative sur l'indicateur «nb de garde à vue » du TB de la préfecture.	<p><u>Commentaire du PDSD :</u></p> <p>Il a été pris bonne note des préconisations de l'IGA concernant le retrait de l'indicateur « nombre de gardes à vue » sur le tableau de bord de l'activité des services de police et de gendarmerie. Ce dernier a été retiré de l'état de la délinquance du mois de mars 2008 et du premier trimestre 2008.</p>	La mission prend acte.
Développer le caractère opérationnel du PLIR à d'autres domaines	<p><u>Commentaire du PDSD :</u></p> <p>Il sera, conformément aux prescriptions, étudié les possibilités d'appliquer un pilotage interministériel à l'image du pôle de lutte contre l'islam radical ou du comité de pilotage des GIR rassemblant divers services de l'Etat sous l'égide du Préfet délégué pour la sécurité et la défense, notamment en matière de sécurité routière.</p>	La mission prend acte.
Améliorer le pilotage de la sécurité routière par une analyse cartographique du risque et un suivi des actions menées en direction des cibles prioritaires (deux –roues, jeunes)		

GARANTIE DE L'IDENTITÉ ET DE LA NATIONALITE, DELIVRANCE DE TITRES

Préconisations de l'IGA	Commentaires de la pref 69	Réponse de la mission
Achever la fiabilisation des délais de délivrance aux guichets	DR-cartes grises : prise en compte du délai régie depuis janvier 2008.	La mission prend acte et rappelle que cette préconisation s'applique aussi à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône.
Fiabiliser l'indicateur IM302 : délai de délivrance des cartes grises en temps différé, en comptabilisant les dossiers professionnels et télétransmis (page 26)	DR- cartes grises : fiabilisation du délai « professionnels » avec un tableau de suivi à l'instar du service courrier sur les 3 sites de Lyon. Celui des télétransmissions est pris en compte, gestion à J+1 au maximum. SPV : en place depuis février 2008.	La mission prend acte.
Confier au contrôle de gestion une étude sur les différentiels de productivité (cartes grises) entre les différents sites, afin de dégager des « bonnes pratiques » susceptibles d'approfondir le démarche de performance	DR : Pas convaincue de l'utilité actuelle de cette étude, compte tenu de la mise en œuvre prochaine du SIV SPV : l'étude des bonnes pratiques passe par un recensement des missions de chaque site.	La mission maintient sa préconisation. Elle estime que la mise en place du SIV ne doit exclure une réflexion sur les différentiels de productivité des sites.
Compléter l'IM301(délai moyen de délivrance cartes grises en temps réel) par un objectif de délai maximal d'attente	DR- cartes grises : à étudier et mettre en place. DML : cet objectif induit une méthode de correction des écarts avec allocation de moyens suffisamment en amont pour éviter les engorgements et donc les retards. Il pose le problème de la stratégie à définir dans la gestion des remplacements des agents et de leur polyvalence.	La mission prend acte et rappelle que cette préconisation s'applique aussi à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône.
Expérimenter à la SPV l'affichage des délais moyens de délivrance et l'ouverture anticipée des guichets à 8h30.	SPV : cette hypothèse a été examinée lors de la réflexion sur les horaires d'accueil du service des cartes grises. La réflexion sera reprise lors de la mise en place du SIV début 2009.	La mission prend acte.
Poursuivre l'action de formation à la fraude documentaire (CNI/Passeports) engagée auprès des communes mais en la confiant au service formation de la préfecture (DML)	DR-BEC : oui, cette action est doré et déjà engagée suite à une réunion avec le service de la formation. L'objectif étant de compléter la formation faite par la DZPAF.	La mission prend acte.
Formaliser le protocole de collaboration avec la PAF	DR-BEC : le protocole a été signé le 11/02/08.	La mission prend acte.

<p>Associer la SPV pour homogénéiser la démarche de lutte contre la fraude documentaire sur l'ensemble du département</p>	<p>DR-BEC: rôle du contrôleur qualité, en charge des deux démarches de certification. SPV: la sous-préfecture est « demandeur ».</p>	<p>La mission prend acte.</p>
<p>Fixer des objectifs plus ambitieux que les cibles actuelles maintenant que les outils d'un pilotage par la performance sont mis en place</p>	<p>Commentaire du contrôleur de gestion: NON : stabiliser nos indicateurs / fiabilisation, ces deux dernières années, les objectifs n'ont pas tous été atteints.</p>	<p>La mission maintient cette préconisation pour le moyen terme tout en soulignant les efforts réalisés pour atteindre les objectifs et fiabiliser les résultats.</p>
<p>Poursuivre l'objectif de réduction à trois mois du traitement d'une demande de titre de séjour</p>	<p>DR-SDE: En ce qui concerne les délais de délivrance des titres étrangers : - 80% des titres étudiants ont été délivrés dans le délai de 3 mois du récépissé. - Le renouvellement des titres de 10 ans est effectué dans un délai inférieur à 3 mois. - Les demandes de titres de salariés présentées dans le cadre d'un partenariat ainsi que les salariés de haut niveau et les salariés en mission sont traitées sans délai. - Enfin, pour les 1ères demandes (hors étrangers malades ou quelques situations spécifiques) le délai de 3 mois est atteint. De même, on devrait assez rapidement parvenir à un délai de 3 mois maximum de délai de délivrance pour environ 80% des demandes de renouvellements de titres pour les conjoints de français et les parents d'enfants français.</p>	<p>La mission prend acte et rappelle que le suivi de l'objectif doit donner lieu à un tableau de pilotage à destination de la DR (voir ci-après)</p>
<p>Mettre en place un « guichet pré-accueil étranger » sur les sites de « Givors », « Vénissieux » et de la sous-préfecture dont la mission serait l'information des usagers.</p>	<p>DR: Non. Givors et Vénissieux jouent déjà un rôle de « facilitation » des démarches liées à la carte de 10 ans. Aller plus loin paraît difficile, compte tenu de la formation que cela impliquerait eu égard à la complexité du droit (même réflexion pour la sous préfecture où par ailleurs le nombre d'étrangers, très peu important, ne le justifie pas). Néanmoins, poursuite de l'objectif d'améliorer les délais : - réflexion sur un partenariat avec la CIMADE pour mieux informer les usagers et les aider à compléter correctement leurs dossiers. - Réflexion sur l'amélioration de l'accueil téléphonique - Réflexion sur le contenu du site Internet. SPV: une étude d'impact devra être menée en terme d'estimation de public à accueillir au regard de la capacité du hall d'accueil de la SPV.</p>	<p>La mission prend acte de ce commentaire et retire sa recommandation.</p>

<p>Renforcer l'action auprès des universités pour la production des dossiers étudiants</p>	<p><u>DR- SDE :</u> En ce qui concerne le développement du partenariat avec les établissements qui est préconisé, on peut indiquer que 16 conventions ont d'ores et déjà signées, ce qui veut dire que l'on a une convention avec chacune des universités lyonnaises, ainsi qu'avec la majorité des grandes écoles.</p> <p>Par ailleurs, une nouvelle convention est en cours de mise en place avec les lycées du Parc et de la Martinière pour leurs classes préparatoires.</p> <p>Enfin, la convention avec Lyon 2 n'a porté cette année que sur les étudiants étrangers accueillis dans le cadre d'échanges internationaux, mais elle devrait être étendue lors de la prochaine rentrée scolaire à l'ensemble des cycles de Lyon2.</p>	<p>La mission prend acte des efforts engagés et invite à les poursuivre.</p>
<p>Améliorer le tableau de bord de suivi de la sous-direction des étrangers</p>	<p><u>DR –SDE :</u> Réflexion en cours</p>	<p>Voir ci-dessus.</p>
<p>Développer la procédure postale pour la remise des pièces exigées par la préfecture</p>	<p><u>DR-SDE :</u> En ce qui concerne le développement de l'envoi postal, il est d'ores et déjà effectif pour les DCEM-TIR et pour les récépissés des demandes des étudiants bénéficiant d'un système de partenariat. Il est actuellement à l'étude pour les titres des étudiants bénéficiant d'un partenariat ainsi que pour les renouvellements des titres de résidents.</p>	<p>La mission prend acte.</p>
<p>Mettre en place un gestionnaire de file d'attente</p>	<p><u>DR- SDE :</u> Programmé pour début juin 2008</p>	<p>La mission prend acte.</p>
<p>Améliorer le taux d'appels perdus du SART : augmenter les effectifs du SART (sous réserve d'analyses complémentaires)</p>	<p><u>Commentaire du contrôleur de gestion :</u> l'allocation de moyens supplémentaires pour améliorer le taux d'appels perdus apparaît une solution « rapide ». Une analyse du fonctionnement du SART et des services de la DR quand à la mission « accueil téléphonique » des usagers serait un préalable indispensable.</p>	<p>La mission prend acte et soutient cette étude du fonctionnement du SART à réaliser au plus tôt.</p>
<p>Accroître les effectifs de la DR par le redéploiement interne de personnel (environ 15 agents) et les affecter en priorité aux services marqués par des niveaux d'efficience élevés et des indicateurs nettement perfectibles mais en affecter également une partie à l'équipe polyvalente pour répondre aux fluctuations saisonnières d'activités.</p>	<p>Dans le contexte de réduction des effectifs et des réformes en cours ou à venir, la mise en œuvre de cette recommandation est inenvisageable.</p>	<p>La mission maintient sa recommandation.</p>

Développer le recrutement interne au profit de la DR en faisant de ce passage un élément valorisé pour le parcours professionnel (carrière) en inscrivant cet engagement dans la future charte de mobilité	DML : Les parcours au sein de la DR doivent être valorisés. Les nouvelles approches métiers qui sont en train de s'organiser doivent pouvoir compléter les objectifs affichés dans une charte de mobilité	La mission prend acte.
Instaurer un dialogue de gestion entre les services certifiés et la DML en amont de l'exercice budgétaire, débouchant sur des engagements mutuels en termes d'affectation de personnels	DR-BEC : oui DML : Les éléments initiaux de ce dialogue de gestion sont soumis aux contraintes notamment budgétaires : ce contexte implique l'impérieuse nécessité d'un pilotage stratégique des missions et des moyens	La mission prend acte.
Examiner trimestriellement l'état d'avancement des fiches progrès réalisées dans le cadre de la démarche de certification par le comité de pilotage		
Prise en compte par le service de formation des besoins des services certifiés.	DR-BEC : l'implication des services supports n'est effectivement pas suffisante. DML : Une rencontre régulière entre le bureau de l'état civil et la formation est prévue	La mission prend acte.
Diffuser les bonnes pratiques issues de la certification (tableaux polyvalence/compétence, la formalisation des procédures, la mise en œuvre du tutorat)		
Compléter les fiches procédures élaborées dans le cadre de la certification	Les services concernés ne comprennent pas pourquoi l'IGA a intégré cette recommandation, car les fiches sont actualisées régulièrement.	La mission maintient sa recommandation qui visait non pas l'actualisation des fiches de procédures mais leur contenu afin de les rendre opérationnelles pour des agents débutants.
Accentuer les échanges directs avec les services des mairies par l'organisation régulière de rencontres professionnelles	DR-BEC : depuis début 2008, le BEC s'est engagé dans des réunions d'information avec toutes les mairies de l'arrondissement sur site BEC.	La mission prend acte.
Mettre en conformité la procédure de délivrance des passeports urgents avec la réglementation en vigueur (supprimer le dépôt en mairie des demandes de passeport urgent)	DR-BEC : le BEC ne voit pas en quoi la procédure actuelle est incompatible avec la réglementation en vigueur.	L'intervention des mairies d'arrondissement de Lyon dans les demandes de passeports d'urgence n'apparaît pas conforme à la circulaire NOR INT/D/0100282C du 19 octobre 2001 qui spécifie qu'en l'espèce l'accueil des demandeurs est assuré par les services préfectoraux.

CONTROLE DE LEGALITE ET CONSEIL AUX COLLECTIVITES LOCALES

Préconisations de l'IGA	Commentaires de la pref 69	Réponse de la mission
Poursuivre en 2008, à la sous-préfecture, l'amélioration de la performance en veillant, en liaison avec le contrôleur de gestion, à la fiabilité des calculs d'indicateurs.	Commentaire de la SPV : la fiabilité des données, ainsi que la performance du contrôle ont été améliorées à la sous-préfecture. Le taux de contrôle des actes prioritaires est non pas de 48.5% en 2007 mais 91.3%.	Le texte du rapport a été modifié en conséquence.
Rapprocher le taux d'efficience de la préfecture à la moyenne de la strate dans le cadre du transfert à la DAD du contrôle de légalité de la sous-préfecture de Villefranche.	Commentaire de la DAD : le taux d'efficience ne tient pas compte de la complexité des actes des grosses collectivités : le contrôle d'un marché public de la région de 300 millions d'euros prend plus de temps que le contrôle des marchés des collectivités petites et moyennes, cela a forcément un effet sur l'efficience.	On peut penser que les préfectures de la strate 4 sont confrontées à la même problématique. Dès lors les comparaisons restent pertinentes.
Actualiser en 2008 la stratégie de priorité du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire en vue d'améliorer sa cohérence géographique et de préparer le regroupement des fonctions de contrôle à la préfecture	Commentaire de la SPV : La RGPP intègre cette évolution, il convient de préparer dès aujourd'hui cette future mise en œuvre avec la préfecture (DAD et DML).	La mission prend acte.
Réunir, chaque année, les services concourant au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire, afin d'établir le bilan de la coopération interministérielle à partir des tableaux de suivi d'activité et de résultats et, le cas échéant, ajuster les priorités du contrôle		

PILOTAGE TERRITORIAL DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES :

Préconisations de l'IGA	Commentaires de la pref 69	Réponse de la mission
<p>Faire le bilan de la « charte Qualité » des procédures ICPE signée en 1998. Identifier les améliorations possibles. Etendre la charte aux dossiers « loi sur l'eau ».</p>		
<p>Clarifier le positionnement du prochain PASE par rapport au plan départemental du développement durable et de la mise en place de la délégation interservices</p>	<p><u>Commentaire de la DAI :</u></p> <p>Suivant les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 13 mai 2004, relative à la préparation des PASE, le projet d'action stratégique de l'Etat dans le département fixe les priorités de l'Etat à l'échelon territorial, devenant la feuille de route de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat. Il doit déterminer un nombre limité de grandes orientations à dimension essentiellement interministérielle, traduites dans un programme d'actions prioritaires, déclinées en objectifs et indicateurs de performance. Il n'a donc pas vocation à retracer l'ensemble des politiques menées par l'Etat : il s'agit de mettre l'accent sur les enjeux essentiels et sur la mobilisation des moyens pour y répondre.</p> <p>Prenant appui sur un diagnostic territorial préalable, le premier PASSED du Rhône a retenu les quatre priorités d'action suivantes : assurer la sécurité des populations, promouvoir un aménagement et un développement durables des territoires, renforcer la cohésion sociale et moderniser les services de l'Etat.</p> <p>L'I.G.A. s'interroge sur le positionnement du prochain PASSED avec le plan départemental de développement durable validé, dans le département du Rhône, par le préfet le 10 octobre 2007.</p> <p>La stratégie nationale du développement durable, actualisée le 13 novembre 2006, prévoit effectivement que ses objectifs soient intégrés dans les PASE. Une orientation du PASER sera nécessairement dédiée à l'exemplarité de l'Etat en matière d'éco-responsabilité. Les autres orientations devront intégrer le développement durable.</p> <p>Il est certain également que la notion de développement durable est une thématique transversale innervant de nombreuses politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de</p>	<p>La mission prend acte.</p>

	<p>l'aménagement du territoire, de l'égalité des chances... Pour autant, une substitution du plan de développement durable au PASED, conduirait à laisser de côté d'autres préoccupations, telles que la sécurité des personnes et des biens et certains aspects que la circulaire du 13 mai 2004 préconisait expressément de traiter (l'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers et l'optimisation des dépenses de l'Etat).</p>	
<p>Clarifier le rôle des chefs de pôles et des missions interservices existants afin de préciser les responsables d'actions et les résultats attendus.</p>	<p><u>Commentaire de la DAI :</u></p> <p><u>Au titre des pôles de compétence</u>, les pôles "urbanisme et aménagement", "bruit", "risques technologiques" et "risques naturels" assurent la gestion technique de thématiques, évoquées également dans le cadre de la DIS développement durable.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le pôle "urbanisme et aménagement" est placé sous la responsabilité de la DDE. Il n'existe cependant pas de lettre de mission qui puisse clarifier les responsabilités de ce pôle, institué le 17 octobre 1995. • Le pilotage du pôle "bruit" a récemment été transféré de la DDASS à la DDE. Ce pôle s'est vu en particulier confié le soin d'élaborer des outils de prévention en partenariat avec le pôle urbanisme.(lettre de mission du 5 juin 1996). • Le pôle "risques technologiques" est sous la responsabilité du DRIRE et s'organise en groupes de travail définis dans la lettre de mission. Un comité de pilotage centralise le travail des différents groupes. (lettre de mission du 17 octobre 2005) • Le pôle "risques naturels" est également organisé en groupes de travail avec des responsables désignés. Une réunion plénière annuelle assure la cohérence de ces groupes. Les résultats attendus sont précisés dans la lettre de mission du 3 mai 2007. <p>Au titre des missions interservices, la MISE (mission interservices de l'eau) et la MISSA (mission interservices de la sécurité sanitaire des aliments) traitent "techniquement" des grandes politiques publiques prises en compte par la délégation interservices développement durable :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La MISE, animée par la DDAF (lettre de mission du 30 septembre 2003), a notamment pour objectif une 	<p>La mission prend acte.</p>

	<p>harmonisation des positions entre les services de l'Etat qui en sont membres, dans le cadre de l'instruction des procédures administratives liées à l'eau.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La MISSA, animée par la DDSV (lettre de mission du 9 février 2006 et arrêté du 27 décembre 2005), est chargée d'établir un programme d'action annuel et un guide méthodologique. Elle est soumise à des objectifs et un suivi est organisé au moyen d'indicateurs. <p>En articulation avec ces pôles de compétence et ces missions interservices, la DIS développement durable, qui a un aspect moins technique, a pour objet d'utiliser les expertises de ces pôles et missions et de les mettre en oeuvre pratiquement dans l'esprit du développement durable, à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la coordination des actions, • l'intégration de ces actions dans les trois piliers du développement durable à travers le plan départemental de développement durable, • ou encore la mise en lumière de ces actions lors de manifestations particulières comme les semaines du développement durable, organisées aux niveaux national, régional et départemental. <p>En conclusion, le futur arrêté de constitution de la DIS clarifiera très précisément l'articulation nécessaire entre la DIS, les pôles de compétence et les missions interservices. Ce texte soulignera également la complémentarité entre ces structures : les pôles et les missions opérant un traitement technique des problématiques, la DIS assurant une coordination et une animation, par la promotion, le recensement, le suivi et le renouvellement des actions départementales liées au développement durable.</p> <p>En outre, certaines des lettres de mission afférentes aux structures de coopération interservices impactées pourront être soit élaborées (pôle urbanisme et aménagement), soit adaptées.</p>	
<p>Substituer en 2008 CEDIPE « partagé » à l'actuel outil de suivi des bop du bureau « coordination et évaluation » en liaison avec le SGAR, ce qui permettra également de gagner de l'efficience</p>	<p><u>Commentaire de la DAI :</u></p> <p>Il n'est pas envisageable de substituer, dès 2008, CEDIPE partagé à l'outil utilisé actuellement.</p>	<p>La mission prend acte.</p>

	<p>Pour diverses raisons, cet outil n'est opérationnel, en Rhône-Alpes, que depuis quelques jours. Or, il était nécessaire, dès le début de l'année 2008, de donner un cadre défini, aux référents départementaux, chargés de renseigner les données du dispositif départemental. C'est pourquoi, il a décidé de reconduire, pour 2008, celui mis en place en 2007, qui a donné des résultats satisfaisants.</p> <p>En outre, alors que le suivi mis en place au niveau départemental concerne 30 BOP, le SGAR a retenu 15 BOP à enjeux pour 2008 (dont seulement 10 recoupent ceux évalués par la préfecture du Rhône). Il apparaît donc qu'à son stade de développement actuel, l'adoption d'ŒDIPE partagé ne constituerait pas une amélioration du dispositif de suivi.</p> <p>Pour autant, les potentialités d'ŒDIPE partagé, qui doivent permettre, à terme, un meilleur suivi au niveau départemental que la précédente version d'ŒDIPE, n'ont pas échappé aux services de la préfecture.</p> <p>Il est ainsi prévu d'intégrer ŒDIPE partagé en janvier 2009. D'ores et déjà, l'agent chargé du suivi départemental à la DAI a participé à la formation dispensée ainsi qu'aux réunions organisées sur le choix des indicateurs au niveau régional. Cet agent a également accès aux données d'ŒDIPE. Dans les prochains mois, la DAI mettra à l'étude le transfert du dispositif départemental actuel sur ŒDIPE, en veillant à la même qualité de suivi.</p>	
<p>Restructurer la DAI afin de réduire le nombre de bureaux à 3 (au lieu de 5) et de dégager des effectifs en faveur des priorités et notamment de la politique du logement</p>	<p><u>Commentaire de la DAI :</u></p> <p>Comme le souligne l'IGA elle-même, il convient de rappeler que la DAI a fait l'objet, en septembre 2005, d'une restructuration qui a tenu compte des préconisations résultant des entretiens de gestion menés au mois de juin de cette même année. Il est donc légitime de s'interroger sur l'opportunité de réformer une nouvelle fois, dans des délais aussi rapprochés et en profondeur, la direction.</p> <p>La question de la pérennité de deux bureaux mérite cependant d'être posée.</p> <p>Cela concerne, tout d'abord, le bureau des finances de l'Etat, des</p>	<p>Ces commentaires vont dans le sens de la recommandation du rapport.</p>

	<p>investissements publics et des affaires européennes, dont les agents travaillant actuellement sur NDJ, soit 3 ETP, sont directement concernés par la mise en place de CHORUS à compter du 1^{er} janvier 2010. Dans la mesure où NDJ ne sera plus utilisé à compter de cette date, et en admettant que les 3 agents concernés soient affectés sur la plate-forme de gestion de CHORUS qui sera rattachée à la DML, il y a donc lieu de s'interroger sur l'opportunité de maintenir un bureau qui ne comporterait plus, en l'état actuel des effectifs, que 4 personnes. A ce moment-là, un regroupement fonctionnel avec le bureau de la coordination et de l'évaluation pourra effectivement être envisagé.</p> <p>Cela concerne également le bureau de l'habitat et du logement dont il faut reconnaître qu'il n'a pas joué, à l'exception notable du suivi des squats et de la réalisation des aires d'accueil des gens du voyage, le rôle attendu de lui. Si la question de son maintien se pose dès maintenant, il est indispensable d'apporter un soin particulier à la gestion des deux dossiers précités au sujet desquels son expertise est reconnue, non seulement en raison de la personnalité propre du chef de bureau mais aussi parce que leur rattachement à la DAI permettait un traitement de tous les divers aspects abordés (emploi, santé, logement, scolarité des enfants, etc..).</p>	
<p>Transférer le pôle de compétence « contrôle des associations » au bureau de la cohésion sociale (page 42)</p>	<p><u>Commentaire de la DAI :</u></p> <p>Le pôle de compétence « contrôle des associations » a pour mission de vérifier la bonne utilisation des concours financiers accordés par l'Etat aux associations. Il fait appel au concours de divers services de l'Etat ayant des missions d'inspection (TG, DRDJS, DDPJJ, DRASS/DDASS....)</p> <p>De son côté, le bureau de la cohésion et des solidarités est chargé de l'attribution de subventions aux associations oeuvrant dans le domaine de la cohésion sociale.</p> <p><u>Il paraît donc difficilement compatible que ce même bureau assure le suivi d'opérations de contrôle visant ces mêmes associations.</u></p> <p>En outre, le champ d'action du pôle de compétence est bien plus vaste que celui du bureau de la cohésion et des solidarités, dans la mesure où il englobe potentiellement toutes les associations recevant des fonds publics, quels que soient leur domaine</p>	<p>La recommandation ne vise pas à confier le rôle de contrôle des associations au bureau de la cohésion sociale. En revanche, il apparaît logique que ce bureau soit destinataire des résultats des contrôles pilotés par la TG et autres services.</p>

	<p>d'intervention (santé, environnement, aide à l'enfance, jeunesse et sports...);</p> <p>Au contraire, le bureau de la coordination et de l'évaluation a vocation à suivre toutes les structures de coopération interservices et à travailler en réseau avec l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat : il apparaît donc que le rattachement du pôle « contrôle des associations » à ce bureau est tout à fait cohérent.</p>	
<p>Transférer les effectifs de l'habitat et du bureau du logement de la DAI au SIAL soit 4 agents en 2009</p>	<p><u>Commentaire de la DAI :</u></p> <p>Un tel transfert est fonction des décisions qui seront éventuellement prises en terme de restructuration de la DAI.</p> <p>Par ailleurs, il convient de noter que tous les agents du bureau, à l'exception du chef de bureau, assurent la gestion de dossiers relevant du bureau de la cohésion et des solidarités (plan d'apprentissage du français, instruction des dossiers CEL, instruction des dossiers de volontariat civil et de cohésion sociale, soutien au plan "Motivés par l'emploi", etc.....) ce qui, traduit en ETP, signifie que seulement 2,4 agents relèvent effectivement d'une mission qui peut être rattachée au domaine du logement (1 A, 0,5 B et 2 cadres C à 0,4 ETP chacun).</p> <p><u>Commentaire du SIAL :</u></p> <p>Le SIAL est favorable à la fusion avec le bureau logement/habitat de la DAI dont la lisibilité est trop faible. Un "pôle logement" en préfecture me paraît plus opportun sans parler de la rationalisation des moyens et des interventions.</p>	<p>La mission prend acte.</p>
<p>Préciser par une lettre de mission le rôle du PDEC notamment dans le domaine du logement (page 43)</p>	<p><u>Commentaire de la DAI :</u></p> <p>Une nouvelle lettre de mission, signée par le préfet de région le 21 février dernier, a redéfini les attributions confiées au PDEC et intègre clairement le domaine du logement parmi celles-ci.</p>	<p>La mission prend acte.</p>

<p>Clarifier et simplifier les outils de pilotage au niveau régional Identifier les modes de pilotage (comité de suivi, CAR) afin de préciser les responsabilités sans multiplier les bilans redondants</p>	<p><u>Commentaire du SGAR :</u></p> <p>La clarification devrait intervenir dans le cadre de la mise en oeuvre des mesures relatives à la RGPP, en particulier avec la mise en place des nouvelles directions régionales (cf. circulaire du Premier ministre du 18 mars 2008) et de la nouvelle génération des PASE dont les principes concernant la structuration et le contenu sont en cours de définition.</p> <p>A l'avenir, le pilotage devrait être organisé autour de 4 outils qui sont parfaitement complémentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le PASER, outil de pilotage stratégique dont le volet performance est, dans la mesure du possible, articulé avec celui des BOP régionaux - « PRESAGE », pour le suivi de la programmation du contrat de projet et des programmes opérationnels européens - « CHORUS » et son info-centre, pour le suivi budgétaire et financier de l'ensemble des politiques d'intervention - « OEDIPE partagé », pour le suivi de la performance budgétaire et financière et des réalisations <p>L'interfaçage des 3 systèmes d'information devrait permettre d'éviter la redondance des saisies.</p> <p>En ce qui concerne les modalités de pilotage, le CAR continuera d'assurer le pilotage des orientations stratégiques, les autres instances étant chargées du suivi opérationnel des politiques d'intervention.</p>	<p>La mission prend acte.</p>
<p>Etendre en 2008 à l'ensemble des services régionaux le recours à Oedipe pour le suivi des moyens et de la performance des BOP (région)</p>	<p><u>Commentaire du SGAR :</u></p> <p>Si l'objectif est la généralisation du recours à Oedipe pour le suivi de la performance des BOP, celui-ci ne peut être atteint que progressivement. Comme pour toute démarche projet, il convient, en effet, de mettre en place cet outil en facilitant son appropriation par les services et les personnels impliqués. Par ailleurs, cet outil doit pouvoir être interfacé ou s'appuyer sur des systèmes d'information performants. Or dans l'immédiat, sur le plan financier, les outils INDIA-LOLF ne sont pas suffisamment performants ; sur le plan de la mesure des résultats, les indicateurs figurant dans les BOP ne sont pas toujours pertinents ou ne peuvent être renseignés facilement selon une périodicité infra-annuelle, les volets performance des programmes ayant été élaborés sur la base d'une périodicité annuelle. Aussi la généralisation d'Oedipe partagé à tous</p>	<p>La mission prend acte.</p>

	<p>les services régionaux ne pourra t'elle être facilitée qu'à moyen terme par la mise en service de l'infocentre prévu dans le système d'information financier CHORUS et par le déploiement de systèmes d'information ministériels performants quant au suivi infra-annuel.</p> <p>Il convient de souligner que la mise en service de l'outil « Oedipe partagé » en mars 2008 a été réalisée avec la collaboration active des 10 services concernés par les 15 BOP à enjeux. Parmi ceux-ci figurent des BOP qui n'avaient pas à ce jour été retenus par les autres régions utilisant l'outil Oedipe : il s'agit des BOP académiques 150 « enseignement supérieur et recherche universitaires » et du BOP de bassin 181 « protection de l'environnement et prévention des risques », pour lesquels des indicateurs spécifiques ont dû être créés.</p> <p>Il convient de signaler que le SGAR anime des réunions semestrielles avec les services de préfecture en charge du pilotage des politiques interministérielles et, qu'avec le concours des services de la trésorerie générale de la région Rhône-Alpes et du Rhône et de la direction générale de la modernisation de l'Etat, il anime une réunion annuelle des contrôleurs de gestion de l'ensemble des services déconcentrés en Rhône-Alpes, soit environ 60 personnes.</p>	
<p>Associer aux expérimentations les services départementaux afin d'alléger la charge du SGAR et d'identifier les économies d'ETP possibles</p>	<p><u>Commentaire du SGAR :</u></p> <p>Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, le SGAR participe activement à l'expérimentation du pôle de compétence interministériel pour le gros entretien des immeubles de l'Etat.</p> <p>S'il s'avère que dans certains cas (plate-forme régionale pour l'optimisation de la gestion des places en crèches), le partage du travail avec les préfectures concernées pourrait être mieux assuré, il n'en demeure pas moins que toutes les démarches expérimentales ou de mise en place de structures de gestion à l'échelon régional, nécessitent de la part du SGAR un travail important de pilotage et d'appui, voire de gestion lorsque la mutualisation se traduit par l'emploi de moyens budgétaires (crédits DGAFP : formation, SRIAS, logements, crèches, allocation pour la</p>	<p>Le sens de l'observation du rapport vise à un meilleur partage de la charge de gestion des actions mutualisées entre préfectures de département et SGAR, celui-ci gardant la tâche de pilotage et d'animation des chantiers de mutualisation.</p>

	<p>diversité, soit 6,2 M€ en 2007).</p> <p>Si la plupart des services concernés (régionaux ou départementaux) participent à la définition des actions, la mise en oeuvre de ces dernières nécessite une contribution plus active des services concernées, contribution qui dans l'immédiat, il faut bien le reconnaître, fait le plus souvent défaut. Les restructurations qui interviendront dans le cadre de la RGPP pourraient permettre de développer ces contributions aux mutualisations impulsées par le SGAR, notamment par la mise à disposition de personnels dans les structures mutualisées à mettre en place (pôles de compétences, délégation inter-services).</p>	
--	--	--

SUR LES RESSOURCES HUMAINES :

Préconisations de l'IGA	Commentaires de la pref 69	Réponse de la mission
<p>Rationaliser les fonctions support pour optimiser le ratio d'efficience des fonctions RH et formation nb dans le cadre de la régionalisation du BOP et en liaison avec les autres services RH de la région.</p>	<p><u>Commentaires de la DML :</u></p> <p>Il faut noter que sur l'effectif total du bureau du personnel 2 ETP travaillent à temps plein à la gestion de l'organisation des concours, organisés pour la région et d'autres ministères (ENA, IRA). Le réseau des bureaux RH de la région se constitue dans le cadre de la régionalisation du BOP et va monter en puissance.</p>	<p>La régionalisation des BOP doit conduire à une amélioration de l'efficience de la fonction RH et Formation, appréciée du point de vue régionale.</p>
<p>Accroître la part des formations consacrées à la professionnalisation des agents et le nb de formations d'accompagnement des projets de modernisation des services Mieux hiérarchiser les actions considérées comme prioritaires dans le plan de formation.</p>	<p><u>Commentaires de la DML :</u></p> <p>Le plan de formation 2008 a été revu et enrichi à la lumière du rapport de l'inspection générale : trois objectifs sont affichés : objectif n° 1 : développer les compétences "métiers", objectif n°2 favoriser la prise de poste, objectif n°3 : accompagner les projets de modernisation. L'objectif assigné au plan de formation est devenir "un levier de la mise en œuvre de la stratégie de modernisation de la préfecture" ainsi que le suggère le rapport avec l'ambition d'améliorer la performance des services. Le plan de formation 2008 sera présenté au comité technique paritaire le 20 mai 2008</p>	<p>La mission prend acte et rappelle l'importance du lien opérationnel à établir entre les objectifs et les actions de formation proposées.</p>
<p>Mettre en place une stratégie régionale d'optimisation du plafond d'emploi Assurer régulièrement la coordination de sa mise en œuvre</p>	<p><u>Commentaires de la DML :</u></p> <p>La stratégie régionale se met en place sous l'égide du préfet de région et du secrétaire général</p>	
<p>Définir et afficher la stratégie RH, et associer la sous-préfecture à sa définition :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Engager la réflexion sur l'adéquation des moyens en fonction des missions prioritaires et la recherche de mutualisation dès l'arrivée du nouveau SG - Formaliser l'évocation des questions RH au sein du COPIL de la préfecture - Accroître la polyvalence des agents par la formation - Favoriser le transfert de compétences pour les services soumis à de fortes rotations des effectifs (nb par la rédaction 		

de fiches de procédure simples)		
Coordonner les actions du contrôleur de gestion, des responsables de la démarche qualité et des gestionnaires RH (page 52)	<p><u>Commentaires de la DML :</u></p> <p>Des commandes conjointes portant sur des études des services permettront de rapprocher les compétences existantes complémentaires et d'analyser les organisations, les indicateurs, les moyens matériels et humains. Cet objectif vise à mettre en place de vrais services supports au service des bureaux opérationnels. Condition de réussite : l'acceptation par lesdits bureaux de cette intervention « externe » et des préconisations</p>	La mission prend acte

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



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

SECRETARIAT GÉNÉRAL

Paris, le 23 MARS 2006

DIRECTION
DE LA MODERNISATION ET DE
L'ACTION TERRITORIALE

Sous-direction de l'administration territoriale

**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 | I N I T A 0 1 6 0 1 0 0 3 1 4 C |

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 préfeture, son mode de management et la façon dont le pilotage des principales politiques interministérielles est organisé :

- 1 - la préfeture 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 préfeture ;
- 3 - un relevé de conclusions est rédigé par les services de la préfeture. 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.

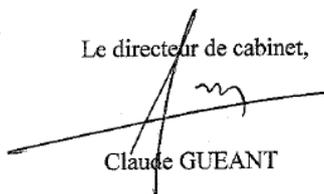
Ce constat m'a conduit à envisager un rapprochement des initiatives menées tout à la fois par la DMAT et l'IGA. En effet, dans le cadre de la mise en oeuvre territoriale de la LOLF, l'inspection générale de l'administration envisage de faire évoluer ses modalités d'intervention et propose une nouvelle méthode de « revue du programme PAT » fondée sur des audits de préfetures. 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 préfetures.

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 préfetures, 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 oeuvre du « programme administration territoriale » par les préfetures. 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 préfetures, 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 préfetures. 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 RENCONTREES

Autorités préfectorales

Jacques GERAULT	Préfet du Rhône, Préfet de région Rhône-Alpes
Xavier DE FÜRST	Préfet délégué à la sécurité et à la défense
Alain REGNIER	Préfet délégué pour l'égalité des chances
Christophe BAY	Secrétaire général
Marc CHALLEAT	Secrétaire général pour les affaires régionales
Stéphane CHIPPONI	Secrétaire général-adjoint et chargé de mission pour l'arrondissement chef-lieu
Bernard GUERIN	Sous-préfet de Villefranche-sur-Saône

Services déconcentrés

Vincent AMIOT	Directeur régional et départemental de l'équipement
Serge DELAIGUE	Directeur départemental du service départemental d'incendie et de secours
Bruno DE FRANCE	DDE du Rhône, chef du service environnement, risques et développement durable
Jacques SIGNOUREL	Directeur départemental de la sécurité publique
Paul-Henry WATINE	Trésorier-Payeur général de région
Jean GOUVART	Adjoint au commandant de groupement de gendarmerie
Nathalie DESHAYES	TG de région chargée du contrôle budgétaire Pour le compte de la préfecture
Jean-Yves PARSSEGNY	Contrôleur financier régional
Yves PICOCHÉ	Directeur régional de l'environnement adjoint

Directions de préfecture

Didier CARPONCIN	Directeur des actions interministérielles
Michèle DENIS	Directrice de la réglementation
Myrrhine GROSSI	Directrice des moyens et de la logistique
Jacqueline LARGE	Directrice de la citoyenneté et de l'environnement
Guy MONARD	Directeur coordination et administration générale au SGAR
Patrick POQUET	Directeur du Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de la Protection Civile (SIRACEDPC)
Gilles ROUVEURE	Directeur de cabinet du préfet délégué à la sécurité et la défense

Michèle TAILLARDAT Directrice des affaires décentralisées

Services préfectoraux

Stéphane BEROUD Sous-directeur des étrangers, DR
Béatrice Besançon-MATILE Chef du bureau de la coordination et de l'évaluation de la DAI
Annabelle BIZIERE Adjointe au chef de bureau de l'urbanisme, DAD
Laurent BOILLEE Chef du bureau des cartes grises, DAD
Sandrine CANDELA Chef du bureau de la coopération intercommunale, DAD
Lucie CONVERT Contrôleuse de gestion, DML
Nathalie CHAIZE, Contrôleuse qualité, DML
Micheline CLOUET Chef du bureau du personnel, DML
Carole DABRIGEON Responsable de la mission technologies de l'information et de la communication, chef de projet du SIG PRODIGE
Marie DURAND Chargée de mission GPEEC, DML
Corinne DUSSERT Chef du bureau de l'état civil, DR
Yves GEOFFRAY Chef du bureau de l'habitat et du logement, DAI
Jean-Yves JULLIARD Responsable de la mission pilotage financier, suivi et évaluation et de la mission réforme de l'administration territoriale et de la modernisation, SGAR
Catherine LEVASSEUR Chef du bureau de l'urbanisme et des opérations domaniales, DAD
Marie-Hélène MARECHAL Chef du bureau des finances et des collectivités locales, DAD
Denis MARSAL Chef de bureau de l'environnement industriel, DCE
Christian MERCIER Sous-directeur des ressources humaines, DML
Françoise MOLLARET Chef du bureau de la formation, animatrice de formation, DML
JACQUELINE MALLAN Chargé du suivi et de l'évaluation des BOP, DAI
Serge Monnier Sous-directeur de l'environnement, DCE
Claire PANIER Chargée de mission développement durable, DAI
Joëlle PICHON Chef du bureau des milieux naturels et des paysages, DCE
Michel REY Chef du service inter-administratif du logement
Dominique TESTA Responsable des services généraux à la direction de la réglementation de la préfecture du Rhône
Serge TERRIER Chef du bureau de la cohésion et des solidarités, DAI
Stéphane TRONTIN Chef du bureau des marchés publics, DAD

Services de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône

David ROCHE Secrétaire général de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône

Anne CARPONCIN	Chef du bureau des collectivités locales de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône
Caroline SZTABERT	Chef du bureau de l'action économique et de la cohésion sociale de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône
Jocelyne VERDIERE	Chef du bureau des usagers et de la réglementation de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône

Représentants du personnel

Joseph TOT	SAPAP-UNSA
Philippe BOUCHU	SAPAP-UNSA
Georges DELAVAUUVRE	CFDT
Charles TINIVELLA	CFDT
Yves GEOFFRAY	FO
Claude Elise GADEN	FO
Marie-José BOURDAIS	FO
Annie RAGOT	FO
Marin FAVRET	CGT

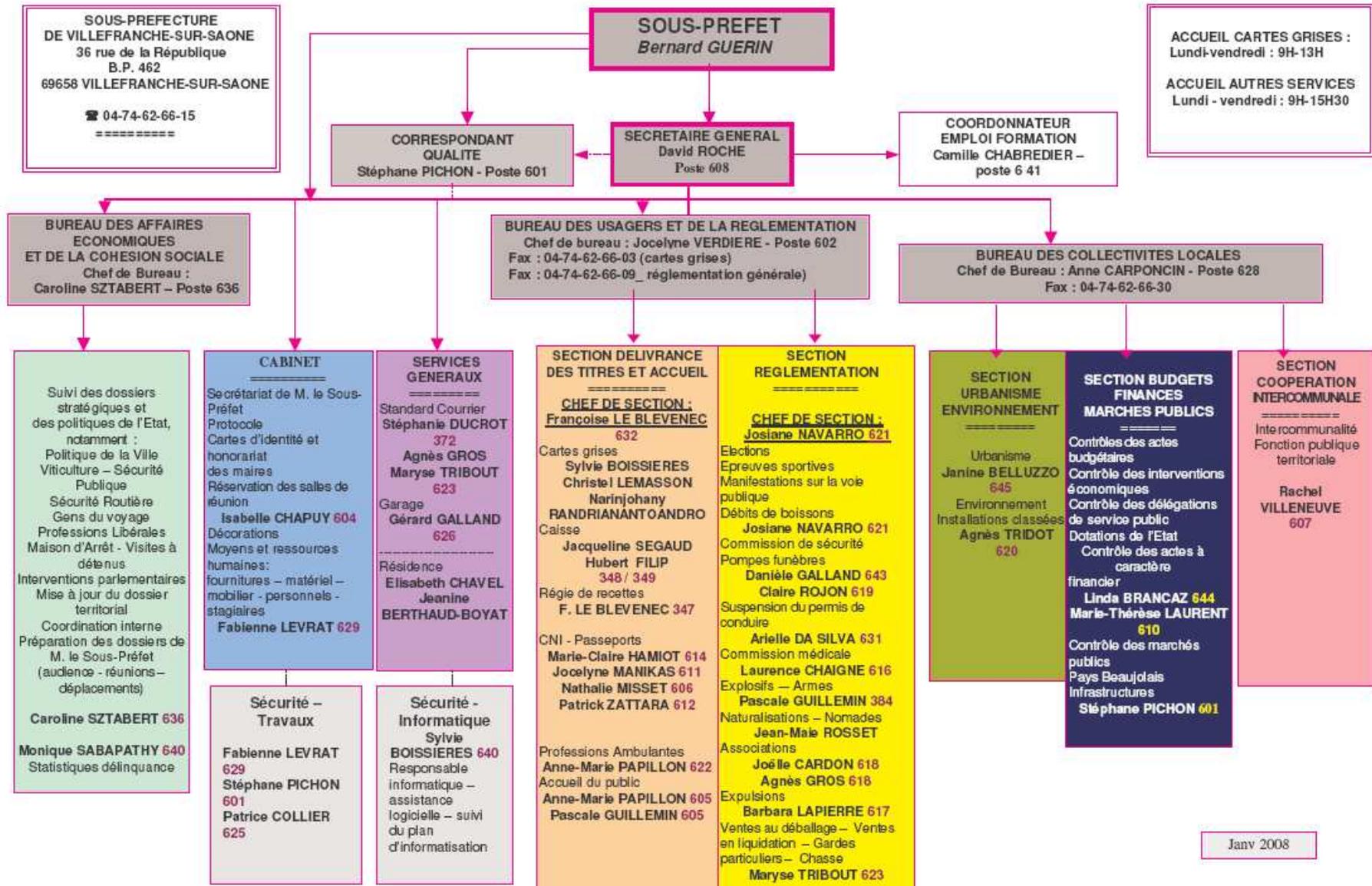
Représentants de la Mairie du 4^{ème} arrondissement de la Ville de Lyon

Jean-Luc POULET et ses collaborateurs Directeur des services administratifs de la mairie du 4^{ème} arrondissement

Représentants de la Ville de Villefranche-sur-Saône

Jean-Louis BURNICHON et ses collaborateurs Adjoint délégué au personnel, aux finances, à l'administration générale, au commerce, aux halles et au marché de la Ville de Villefranche-sur-Saône

ORGANIGRAMME DE LA SOUS-PREFECTURE DE VILLEFRANCHE-SUR-SAÔNE - (RHONE)



ANNEXE 4 : LES ELEMENTS 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 Tradition de suivi et de pilotage par les résultats à la DAD. La contrôlease de gestion dispose d'une lettre de mission précise de la part du secrétaire général.
Il existe un contrôleur de gestion à temps plein.	Oui
Un comité stratégique se réunit périodiquement.	Un comité de pilotage de suivi des recommandations de l'entretien de gestion a été mis en place à partir de 2005. A partir de 2007 il a examiné les résultats du département mais n'a plus été réuni après l'été 2007.
Tous les indicateurs sont renseignés.	Oui
Des outils informatiques de saisie et de suivi sont disponibles et utilisés.	Oui
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
Contrôle de fiabilité des indicateurs	
Les chefs de service [chefs de bureau] exercent un contrôle de premier niveau.	Oui mais de façon plus systématique à la DAD
La contrôlease de gestion s'assure de la fiabilité des données reçues.	Oui, de façon remarquable
Des réunions sont tenues entre les différents acteurs concernés et le contrôle de gestion afin d'identifier d'éventuelles difficultés dans le renseignement des indicateurs.	Non : mais contacts de la contrôlease de gestion avec les chefs de service et la SPV
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
Tous les indicateurs sont dotés d'une cible locale.	Oui
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
Un travail d'analyse des indicateurs et de proposition de mesures correctives est réalisé au niveau de chaque direction.	Oui un rapport complet et circonstancié sur les résultats est réalisé par la contrôlease de gestion chaque trimestre pour le secrétaire général
Une ou des mesures ont été adoptées sur la base des résultats du contrôle de gestion (réaffectation de personnel, de moyens budgétaires, etc.).	Oui : recrutement vacataires

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Les sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif et leurs résultats font l'objet d'une analyse spécifique.	Oui
Evolution du contrôle de gestion vers l'interministériel	
Les objectifs et indicateurs d'autres programmes LOLF concernant l'action territoriale sont connus.	Oui par la DAI (bureau coordination et évaluation)
Il existe un contrôle de gestion interministériel.	Oui mais uniquement au niveau régional (SGAR)
Il existe un réseau des contrôleurs de gestion dans le département.	Non
Bonnes pratiques	Fiabilité des données. Lien entre politique de qualité et CDG

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.	Gros décalage sur les résultats de la préfecture en matière de taux de PPRN approuvés (très inférieurs à ceux de la strate et de la moyenne nationale) et en matière de taux d'exercices réalisés dans les délais. Bonne performance en revanche dans le domaine des ERP.
Les objectifs et indicateurs du programme "prévention des risques et lutte contre les pollutions" font l'objet d'un suivi.	Non
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 (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.	Bon système de pilotage local, basé sur des objectifs validés par le préfet délégué, avec un bon relais au niveau du SIDPC. La « feuille de route » annuelle tenue par la DCE pourrait être améliorée en précisant les priorités fixées en début d'année.
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, mais le suivi des PPI en cours d'années pourrait être amélioré de manière à rendre compte de toute dérive par rapport aux estimations de début d'année.
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
Les objectifs nationaux et locaux (en particulier ceux figurant dans le PASED) sont cohérents.	Oui. Toutefois, le PASED n'est plus considéré comme un outil de pilotage adapté à l'action 1.
Les sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif.	La mission n'a pas constaté l'existence d'une telle implication de la part de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône.
Une coordination interministérielle est assurée, par le biais ou non de pôles de compétences pouvant agir en matière de sécurité civile.	Oui (pôle régional environnement et pôle départemental « risques »).
La planification fait l'objet d'une programmation pluriannuelle. Les PPRN à prescrire l'ont été.	Oui
Les locaux de crise sont adaptés et bien équipés. Ces moyens ont évolué récemment ou vont prochainement évoluer. (cf. rapport IGA de 2005).	Non examiné par la Mission
Les attentes vis-à-vis de la DDSC.	Validation de la méthode consistant à comptabiliser en exercice PPI des exercices POI « enrichis ».
Outils ou pratiques intéressantes.	Très bon outil de suivi des ERP

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 ; la préfecture subit toutefois une légère dégradation de la délinquance impliquant des mineurs. Pas d'écart notable sur les autres indicateurs.
Les objectifs départementaux fixés par le préfet pour l'année n-1 ont été atteints.	Oui
Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont connus et compris des cadres de la préfecture et des services concernés.	Oui mais l'objectif départemental en matière de présence sur la voie publique pour la DDSP semble insuffisamment décliné aux différents échelons d'encadrement.
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
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.	Oui ; les tableaux de bord tant de la police nationale que de la gendarmerie sont précisément documentés et permettent un ciblage fin des différentes entités.
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 ; échanges hebdomadaires dans le cadre de la réunion de police présidée par le préfet ou le préfet délégué ; très forte implication de ce dernier dans le dialogue avec les différents acteurs.
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.	Les activités de police administrative sont réparties entre le préfet délégué et le secrétaire général. Toutefois, le mode de fonctionnement actuel ne semble pas provoquer de difficulté majeure.
La préfecture et les services déconcentrés se sont organisés pour améliorer les résultats en matière de reconduite des étrangers irréguliers.	Oui.
Le préfet est impliqué dans le dialogue de gestion des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »	Pas de manière directe
Les sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif de pilotage.	La mission n'a pas trouvé d'élément indiquant une implication directe de la sous-préfecture.
Les relations avec les collectivités territoriales en matière de prévention de la délinquance sont organisées à tous les niveaux (stratégique, opérationnel, etc.).	Les CLS font l'objet d'un suivi régulier et dynamique (avec propositions d'extinction si le contrat est considéré comme « dormant »).
Outils ou pratiques intéressantes.	La mission a noté avec intérêt le fonctionnement du PLIR (pôle de lutte contre l'Islam radical) qui fonctionne dans une logique très opérationnelle qui opère un bouclage complet entre planification et bilan d'opérations.

Action 2 : Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres
Un peu long et « trop bien rédigé ». A réduire éventuellement

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Résultats et fiabilité des indicateurs	
<p>Les résultats de la préfecture sont conformes aux objectifs fixés (nationaux et/ou locaux). Explication des écarts éventuels.</p>	<p>Les objectifs pour les années 2006 et 2007 étaient particulièrement ambitieux. Seul celui fixé en matière de délai de traitement des cartes nationales d'identité a été atteint. Il est vrai que la démarche de certification engagée au second semestre 2005 et validée en janvier 2006 au Bureau de l'Etat Civil (BEC) de la préfecture a considérablement amélioré la performance de ce service. Pour le bureau des cartes grises, les écarts entre les objectifs fixés et les résultats constatés apparaissent moins liés à une dégradation de la performance qu'à la mise en place d'une stratégie fondée sur des objectifs irréalistes et des données objectives. En effet, la fiabilité de l'indicateur de délivrance des cartes grises en temps réels n'était pas assurée avant 2007 et les objectifs fixés ne prenaient pas en compte, pour certains sites (Lyon, Villefranche-sur-Saône) le temps consacré au passage en régie. Les objectifs ont donc été progressivement alignés sur la réalité des résultats constatés. Enfin, l'exercice 2007 a été marqué par des écarts infra-annuels importants par rapport aux objectifs fixés. Ceux-ci ont fait l'objet d'un suivi régulier, d'une analyse approfondie sur leurs causes, ainsi que de mesures correctives. Il en a également été tiré des conséquences pour l'avenir (cf. la décision de donner au BEC un « droit de tirage » de 26 mois vacataires afin de mieux gérer l'évolution saisonnière de la demande de titres d'identité).</p>
<p>Tous les indicateurs sont clairement définis et un interlocuteur identifié est en mesure de donner les précisions sur leur mode de renseignement. Tous les indicateurs sont renseignés, tant à l'échelle de la préfecture qu'au niveau des sous-préfectures</p>	<p>Oui. La définition des indicateurs fait l'objet d'une appropriation satisfaisante par les différents services, tant au niveau de la préfecture et de la sous-préfecture. Des marges de progrès sont cependant possibles sur certains points, tels que : la comptabilisation en temps réel du passage en régie et des dossiers des professionnels et télétransmis ; ou l'harmonisation des modalités d'utilisation des gestionnaires de fil d'attente. La contrôleur de gestion effectue un travail important avec les services pour fiabiliser les indicateurs. Celle-ci estime cependant qu'un travail substantiel doit encore être mené pour le bureau de la circulation (IM304 et IM305).</p>
<p>Les indicateurs sont connus et compris par les agents qui contribuent à les renseigner.</p>	<p>Oui.</p>
<p>Les indicateurs font l'objet d'un contrôle de fiabilité.</p>	<p>Un contrôle de cohérence est effectué par les responsables de services et par le Contrôle De Gestion (CDG). Quand des doutes apparaissent sur la fiabilité des indicateurs, une analyse des processus et des modalités de décompte est effectuée par le CDG, en liaison avec les services.</p>
<p>Les résultats des sous-préfectures ont été analysés à part puis agrégés correctement à ceux de la préfecture.</p>	<p>Oui.</p>
Qualité du service	
<p>Les locaux d'accueil du public sont globalement adaptés : - en préfecture ; - dans la ou les sous-préfectures visitées.</p>	<p>Les locaux de Lyon (site de « Sarraill ») sont particulièrement inadaptés à l'accueil du public (hall d'accueil trop étroit pour permettre aux usagers de patienter assis, réception des usagers sur plusieurs</p>

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
	<p>étages...). Cependant un déménagement est prévu à l'horizon 2011 dans un nouveau bâtiment qui devrait permettre une meilleure gestion des flux par la création de guichets « polyvalents » situés au rez-de-chaussée. Cependant, la surface disponible pour l'accueil ne devrait pas être substantiellement supérieure à celle existant actuellement (d'après les informations orales communiquées à la mission).</p> <p>Les sites de Vénissieux et de Villefranche-sur-Saône, visités par la mission, offrent des conditions d'accueil plus satisfaisantes. Situé dans un centre commercial (dit « Vénissy »), le point d'accueil de Vénissieux est relativement isolé des principaux flux de déplacement des consommateurs. Il partage un espace dédié aux services de proximité assez bien adapté à l'accueil du public (sièges disponibles, gestionnaires de file d'attente...). De même, les locaux de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône présentent des conditions d'accueil convenables aux usagers.</p>
Qualité de l'accueil des administrés	<p>Dégradée pour les usagers du service des étrangers de la préfecture. Insatisfaisante pour les usagers du service des cartes grises du site de Lyon en raison de locaux inadaptés. La qualité d'accueil des administrés dépend aussi des délais d'attente, lesquels sont conformes à l'objectif national pour la strate mais généralement supérieurs à la moyenne nationale.</p>
Qualité de l'accueil téléphonique	<p>Le taux d'appels perdus (IM314) pour l'ensemble des services de la préfecture (à l'exception de la sous-préfecture) s'est nettement amélioré, passant de 18,4 % à 15 %. Il reste cependant supérieur à la moyenne de la strate (14,3 %), ainsi qu'à la moyenne nationale (12%). Plus préoccupant, « le taux d'appels perdus sur dissuasion » des communications adressées au Service d'accueil et de renseignement téléphonique (SART) de la Direction de la Réglementation (DR) s'est élevé à 64%.</p>
Qualité du traitement du courrier	Non étudié par la mission.
Les objectifs de qualité de service (charte Marianne) ont été portés à la connaissance du public.	<p>Dans le cadre de la certification du bureau de l'état civil et de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône, les engagements des services concernés sont portés à la connaissance du public. La charte Marianne est également affichée.</p>
Les engagements de la charte Marianne (ou Qualipref) font l'objet d'une évaluation locale régulière	<p>Non examiné par la mission. Mais la certification ISO exigera des contrôles périodiques</p>
Pilotage	
<p>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.</p>	<p>Oui. Les objectifs locaux ont progressivement été alignés sur les objectifs nationaux pour la strate. Ces derniers se sont en effet avérés être des cibles pertinentes pour la préfecture, dans la mesure où les résultats constatés après fiabilisation des indicateurs, sont apparus supérieurs aux ambitions initiales, mais conformes aux cibles nationales pour la strate.</p>
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.	Oui.

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
<p>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.</p> <p>Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont utilisés par les cadres de la préfecture et les services concernés.</p>	<p>Oui, les tableaux de bord sont examinés lors des réunions hebdomadaires organisées par la directrice de la réglementation, ainsi que lors des entretiens en tête-à-tête avec les chefs de bureau. Un suivi régulier est également assuré au niveau du secrétaire général, soit par l'intermédiaire des comptes rendus du contrôle de gestion, soit lors des entrevues régulières avec la directrice de la réglementation. De façon plus formalisée, les indicateurs sont examinés lors des comités de pilotage et de directions animées par le secrétaire général.</p>
<p>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.).</p>	<p>Oui.</p> <p>L'équipe polyvalente de la direction de la réglementation est affectée dans les services après examen des indicateurs du contrôle de gestion.</p>
<p>Des mécanismes ont été mis en place pour faire face aux variations saisonnières de l'activité ou aux absences de personnel non programmables.</p>	<p>Renfort par l'équipe polyvalente, voire par des vacataires.</p> <p>Le développement de la polyvalence a été planifiée par les services certifiés et constitue un objectif pour le service des cartes grises de la préfecture. Ce dernier a également établi un tableau de suivi des effectifs disponibles, en vue de mieux identifier et prévenir les absences.</p>
<p>Les personnels de guichet bénéficient d'horaires ou de primes particulières.</p>	<p>Les personnels de guichet disposent classiquement de « spécificités », c'est-à-dire de primes attachées à ces fonctions. De manière plus dérogatoire, ils bénéficient d'une majoration du temps de pause déjeuner de 30 mn chaque jour.</p>
<p>Éléments pris en compte dans le cadre de la GRH (ancienneté dans le poste, absentéisme...).</p>	<p>Non étudié</p>
<p>Le contrôle de gestion a été sollicité afin d'aider à une analyse de processus permettant d'améliorer les résultats.</p>	<p>Le contrôle de gestion a été chargé en 2007 de la réalisation d'une étude visant à examiner la pertinence d'un transfert éventuel de la gestion des permis de conduire à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône, pour ce qui concerne la population de cet arrondissement. Il a été conclu, après examen des processus, à l'absence d'intérêt de la réforme envisagée.</p> <p>Par ailleurs, dans le cadre de la fiabilisation des indicateurs en matière de délivrance des titres, la contrôleur de gestion s'est systématiquement rendue dans les services pour analyser les procédures appliquées et mettre en conformité les modes de décomptes avec les fiches indicateurs établies au niveau national.</p>
<p>Relations avec les mairies</p>	<p>Dans le cadre de sa démarche de certification le bureau de l'état civil de la préfecture a renforcé son partenariat avec les mairies de l'arrondissement chef lieu. Il a notamment organisé des réunions cantonales en 2006, renforcé son partenariat avec la mairie de Lyon, et formalisé davantage le cadre de ses échanges. Il mène deux fois par an une « enquête client » auprès des mairies afin d'évaluer leur satisfaction et les pistes d'amélioration possibles.</p> <p>Engagée plus récemment dans une démarche de certification ISO 9001, la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône développe progressivement le même type de partenariat avec les mairies de l'arrondissement.</p>
<p>Les attentes vis-à-vis de la DLPAJ, des directions de</p>	<p>Plus de visibilité sur les conséquences organisationnelles</p>

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
projet.	du SIV et de protection de l'identité (projets de passeport biométrique et de carte nationale d'identité électronique). Les communes demandent une normalisation des pièces exigibles pour la constitution des dossiers de titres d'identité, les différences entre départements étant souvent mise en avant par les usagers (particulièrement en matière de justification de domicile).
Outils ou pratiques intéressantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Certification ISO 9001 au bureau de l'état civil et à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône. Dans ce cadre, des pratiques sont particulièrement dignes d'intérêt : la constitution d'une cellule « lutte contre la fraude » et la formalisation des procédures de traitement des dossiers concernés ; la mise en place régulière « d'enquêtes clients » ; la définition de « fiches progrès » ; la mise en place de tableaux de polyvalence et de gestion des compétences ; l'organisation de formation à la détection de faux documents à destination des communes. • Equipe polyvalente à la direction de la réglementation de la préfecture.
Prévention de la fraude	
Importance de l'accueil en mairie	Demandes de CNI et de Passeports (y compris les passeports en urgence). Pas de réception d'étrangers.
CNI-passeports : - les services de la préfecture assurent un contrôle de complétude efficace des dossiers transmis par les mairies ; - les services des mairies ont été sensibilisés en matière de fraude ; - la procédure en cas de dossier suspect est formalisée et connue des agents.	La préfecture mène une action exemplaire en matière de lutte contre la fraude documentaire. Dans le cadre de sa démarche de certification, le BEC a constitué une cellule « instance/usurpation » chargée de traiter les dossiers « suspects ». Une liste des dossiers à confier systématiquement à cette cellule a été établie, ce qui permet un contrôle de premier niveau par les unités de production. La procédure de traitement des dossiers « en instance » a en outre été formalisée et prévoit les cas et modalités de saisines de la PAF, du procureur de la République et de l'inscription au fichier des personnes recherchées (FPR) à la DLPJ. Les mairies sont associées à cette politique de prévention de la fraude. Elles sont informées systématiquement des dossiers « mis en instance ». Elles ont également été bénéficiaires d'une première formation à la « détection de faux documents » en janvier 2008, mise sur pied par le BEC. La sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône apparaît, quant à elle, avoir constitué en 2007 ses propres outils de gestion des dossiers suspects dans le cadre de sa démarche de certification.
Délivrance des passeports d'urgence	Leur nombre reste volontairement limité. Le registre est tenu. La mission a constaté, lors de sa visite de la mairie du IV ^{ème} arrondissement de Lyon, que les passeports urgents sont déposés en mairie, avant d'être transmis à la préfecture, ce qui n'est pas conforme à la réglementation en vigueur.
Etrangers Les chefs de service (chefs de bureau) exercent un contrôle de premier niveau	Oui.

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Chaîne de prise de décision et traçabilité de la prise de décision	Non étudié par la mission.
Analyse détaillée de l'indicateur taux de fraudes détectées.	Non examiné par la mission.
Analyse de la méthode d'attribution et de gestion des droits d'accès aux applications stratégiques : AGDREF, DELPHINE, FPR...	Non étudié par la mission
Annulation et destruction de titres	Non étudié par la mission

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 départementaux 2007 sont nettement supérieurs aux objectifs nationaux en particulier pour l'IM 514 (taux de télétransmission ACTES) mais les résultats de la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône sont en décalage par rapport à ceux de la préfecture.
Les objectifs et les valeurs cibles nationales et leur déclinaison locale sont connus et compris des cadres de la DAD et de la sous-préfecture.	Oui, le suivi de l'activité et des résultats à l'aide de tableaux précis et journallement tenus à jour par les chargés de contrôle permet une très bonne appropriation des objectifs.
Les résultats de la sous-préfecture ont été analysés à part et comparés à ceux de la préfecture.	Oui, la contrôlease de gestion fait cette analyse en liaison avec le service du contrôle de légalité de la sous-préfecture
Les résultats font l'objet d'un contrôle interne permettant de garantir leur fiabilité.	Oui, le contrôle interne de premier degré est fait par la directrice de la DAD elle-même ; pour la sous-préfecture, le contrôle de fiabilité est réalisé par la contrôlease de gestion.
Pilotage	
Il existe une stratégie locale de contrôle de légalité fixant les priorités.	Oui, la DAD pour la préfecture et la sous-préfecture formalisent chacun la stratégie de contrôle. Les deux stratégies sont proches,
La stratégie de contrôle a été discutée avec les parties prenantes (SPA, DDE, DDASS, IA etc.).	Non, il n'existe pas d'instance où la préfecture et la sous-préfecture ont la possibilité au moins annuellement d'établir un bilan annuel de la stratégie de contrôle. La mission fait une recommandation en ce sens.
Il y a des éléments de la stratégie locale qui diffèrent de la stratégie nationale.	Non
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.	Oui, spécialement s'agissant du contrôle de légalité des documents d'urbanisme des communes en zones de risques technologiques du couloir de la chimie : contrôle à 100% des AOS. La stratégie de contrôle est très opérationnelle et fixe un taux de contrôle pour chaque catégorie d'actes.
La stratégie de contrôle fait l'objet d'un suivi par le SG et le sous-préfet.	Le suivi est assuré par la directrice de la DAD pour la préfecture et par le sous-préfet pour le SG de la sous-préfecture.
Appréciation portée sur l'activité de contrôle de la préfecture et de la sous-préfecture par les collectivités territoriales.	Ce point n'a pas été examiné pour l'arrondissement chef-lieu, pour l'arrondissement de Villefranche-sur-Saône, une enquête par questionnaire a été faite, montrant notamment que les lettres d'observation étaient jugées à 96% « simples et compréhensibles ».
Appréciation portée sur l'activité de conseil des préfectures et sous-préfectures par les collectivités territoriales.	Point non examiné pour l'arrondissement chef-lieu, pour Villefranche-sur-Saône, l'enquête montre que 73% des réponses font état d'une réponse « claire et précise » à une demande de conseil écrite.
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...	Oui, pour la sous-préfecture, non pour la DAD.
Au vu des résultats, les effectifs ont été adaptés	Les effectifs de la DAD sont en baisse mais le ratio d'efficience reste encore inférieur au taux moyen de la strate
Les agents chargés du contrôle de légalité ont bénéficié de formation continue.	Le % des agents de la DAD ayant bénéficié de formation en 2006 (8%) est supérieur au poids de la direction dans l'effectif total (5%) mais le bilan 2006 de la formation ne fait pas état

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
	de formations ciblées sur le contrôle de légalité ou le contrôle budgétaire
Les agents chargés du contrôle budgétaire ont bénéficié de formation continue.	Voir réponse précédente.
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, de façon épisodique. (ce n'est pas négatif)
Les attentes vis-à-vis de la DGCL, du pôle de Lyon.	Bonne appréciation de l'animation de la sous-direction des finances de la DGCL.
Outils ou pratiques intéressantes.	Suivi de l'activité de contrôle et souci de fiabiliser les résultats
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
Il existe une traçabilité du contrôle (identification de l'agent ayant procédé au contrôle)	Oui
Le contrôle de légalité est fait en liaison avec d'autres services (marchés avec la DDCCRF, DDASS...).	Le contrôle de légalité des actes d'urbanisme est assuré par la DDE sur la base d'une lettre de mission précisant les priorités de contrôle.
Le contrôle de légalité en matière de marchés est fait en liaison avec les services de la DCCRF.	Le concours de la DDCCRF est jugé insuffisant par la DAD et satisfaisant par la SPV
Les délais du contrôle sont suivis pour les actes identifiés comme prioritaires.	Oui
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.	Non
Il existe un plan de déploiement de ACTES et il est suivi. Les difficultés rencontrées sont identifiées.	Non mais le résultat départemental est deux fois supérieur à la moyenne de la strate. La sous-préfecture a adressé une lettre de relance des communes.
Le déploiement de l'application ACTES fait l'objet d'une réflexion sur l'organisation du contrôle ou induit déjà des mesures de réorganisation.	ACTES est utilisé comme base de données des lettres d'observations
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
Il existe une traçabilité du contrôle	Oui
La coopération avec la TG est organisée (convention) et suivie :	La convention triennale est arrivée à expiration mais la TG a maintenu sa coopération et fait le contrôle budgétaire pour le compte de la DAD et de la SPV sur la base d'une liste de collectivités relevant du réseau d'alerte et de communes mises sous observation par la DAD et la sous-préfecture.
Certains types de contrôles ont été centralisés au regard de leur technicité.	Non
Les outils d'analyse budgétaire (ANAFI et ANADETTE) sont utilisés.	Ce point n'a pas été examiné
Activité de conseil	
La préfecture réfléchit à son activité de conseil et l'évalue.	La DAD traite différemment les petites collectivités pour lesquelles le conseil est exhaustif des grosses collectivités pour lesquelles le conseil est sélectif
La préfecture a identifié les demandes de conseil les plus fréquentes et les CT les plus demandeuses	Oui. Trois domaines dans lesquels les demandes de conseil sont fréquentes et nombreuses : l'intercommunalité, les marchés publics et le montage des dossiers de demande de subvention (DGE et DDR). Les collectivités demandeuses

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
	varient selon les domaines : <ul style="list-style-type: none"> • intercommunalité : extension du périmètre, modification des compétences : Courly et les communautés de communes ; • marchés publics : Courly, conseil général et ville de Lyon ; • pour les subventions, les « petites » communes
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.	Dans l'arrondissement de Lyon, de très nombreuses collectivités ont des services juridiques étoffés. De plus le conseil est assuré par : Le centre de gestion de la fonction publique territoriale qui propose une prestation de conseil juridique aux collectivités qui le souhaitent. <ul style="list-style-type: none"> • L'association des maires du Rhône qui participe à la formation juridique des élus et des services • Enfin de nombreuses collectivités concluent des contrats de prestation et de conseils juridiques avec des cabinets d'avocats. Il n'existe pas de suivi des conseils sollicités. La DAD estime que la tenue des statistiques INDIGO constitue une charge de travail obligatoire importante pour les agents de la DAD, qui ne peut être alourdie par des statistiques supplémentaires en matière de conseil.
Intercommunalité	
Le schéma d'organisation de l'intercommunalité est précis et opérationnel (mention des simplifications souhaitables et possibles, etc.)	Oui, il a été approuvé par la CDCI le 31 mai 2006
Des initiatives sont prises par la préfecture et les SPA pour simplifier, si nécessaire, la carte de l'intercommunalité	Oui des lettres sont adressées ponctuellement à des élus leur rappelant les positions de la CDCI en matière de rationalisation de l'intercommunalité
Une politique d'incitation à la suppression de structures obsolètes est mise en œuvre (SIVU, etc.)	Oui, à l'occasion des demandes de conseil, il est veillé à éviter la création de SIVU et l'exercice de la compétence envisagée par un EPCI existant est systématiquement encouragé
Des objectifs précis sont fixés en la matière	Oui
Le contrôle de légalité est vigilant sur les risques de chevauchement de compétences ou d'exercice d'une compétence par un niveau qui n'en dispose pas ou plus	Oui. Le contrôle des délibérations relatives aux modifications statutaires fait partie de la stratégie de contrôle prioritaire. Par ailleurs à l'occasion du contrôle de légalité des marchés publics, des interventions économiques, des demandes de subventions..., la vérification de la compétence est systématiquement vérifiée et contestée si nécessaire

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.	La saturation du plafond d'emploi est réalisée en fin d'exercice- le taux de vacance s'établit à 1,2% en 2006 et 1,5% en 2007.
La stratégie en matière de saturation ou non des plafonds est affichée.	La stratégie de saturation du plafond d'emploi est explicitée en CTP. En 2006 transfert de 268 000 euros au profit du budget de fonctionnement.

Critères d'évaluation	Appréciation de la mission
Il existe une stratégie pluriannuelle en matière de structure des emplois et d'évolution des métiers s'appuyant sur une démarche GPEEC	Mission GPEEC active dotée d'une feuille de route : diagnostic local par direction, plan de requalification articulé avec la DNO. A ce stade pas de stratégie pluriannuelle clairement formalisée.
Il existe une réflexion annuelle et/ou pluriannuelle sur les modifications à apporter aux effectifs des services.	Adaptation progressive des effectifs aux missions et priorités (mission GPEEC, audit du contrôleur de gestion, certification du bureau de l'état civil et de la sous-préfecture de Villefranche). Processus non encore mené à son terme, des marges de redéploiements subsistent a priori à la DAD et à la DAI. La préfecture affiche sa priorité pour l'exercice des missions liées à l'accueil du public.
Les sous-préfets, les directeurs et la contrôleur de gestion participent à la définition des priorités en matière de RH.	La question est abordée de façon informelle en comité de direction.
Les évolutions DNO sont prises en compte dans la GRH.	La DNO a donné lieu à un renforcement de l'encadrement (création de sous-directions) et à un renforcement des effectifs de certains services (SIRACED-PC, DCE)
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
La concertation avec les représentants du personnel suit un rythme suffisant. Elle prend d'autres formes que les commissions réglementaires.	Le nombre de réunions de concertation est supérieur à la moyenne de la strate (28 pour une moyenne de la strate de 22). Des pré-CTP et des groupes de travail ad'hoc sont organisés (GT Incivilités + CHS spécial..). Les OS souhaitent des réunions plus fréquentes des CHS.
Le régime des primes exceptionnelles tient compte des résultats individuels et/ou collectifs.	Le régime des primes exceptionnelles tient compte des résultats. Les OS dénoncent le manque d'outils destinés à évaluer les mérites individuels et pour certains l'individualisation des primes.
Le taux d'absentéisme fait l'objet d'un suivi et diminue.	Suivi du taux d'absentéisme évoqué en CTP. (2001:6,4%;2002:6,6%;2003:6,9%;2004:5,5%;2005:6,7%;2006:6,3%). Convocation systématique de l'agent en cas de doute sur l'arrêt maladie et lien avec l'assistante sociale.
Il existe une coopération interministérielle en matière de ressources humaines.	Non
Le service de RH a bénéficié <ul style="list-style-type: none"> - d'une intervention de la mission projets professionnels. - d'une formation spécifique pour la mise en place de la GPEEC. 	Formation de la chargée GPEEC
Les attentes vis-à-vis de la DRH	Réactivité
Pratiques intéressantes en matière de GRH.	Mise en œuvre d'un plan de requalification avec bilan des compétences et formations associées Défense juridique des agents victimes d'incivilités: le secrétaire général de la préfecture dépose plainte et l'agent bénéficie de l'appui de la préfecture s'il souhaite déposer plainte.
Gestion des compétences et politique de formation	
Il y a un animateur de formation.	Fonction exercée à temps plein (4 ETP).

ANNEXE 5 : REPERTOIRE DES SIGLES

TG : trésorerie générale

UO : unité opérationnelle (LOLF).

UV : ultraviolet

ACSE : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité

ACTES : aide au contrôle de l'égalité dématérialisé (application)

AGDREF : application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France

ANRU : agence nationale pour la rénovation urbaine

ATB : accidents tués blessés

BOP : budget opérationnel de programme (LOLF)

CAR : comité de l'administration régionale

CDS : comité départemental de sécurité

CLIC : commission locale d'information et de concertation

CLS(PD) : contrat local de sécurité (et de prévention de la délinquance)

CNI : carte nationale d'identité

COD : centre opérationnel départemental

CPD : Conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes

CRC : chambre régionale des comptes

CTP : comité technique paritaire

DAI : direction des actions interministérielles (préfecture)

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

DDRM : document départemental des risques majeurs

DDSC : direction de la défense et de la sécurité civiles (MIAT)

DDSP : direction départementale de la sécurité publique

DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DEPAFI : direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (MIAT)

DGCP : direction générale de la comptabilité publique (MINEFI)

DIR : direction interdépartementale des routes

DIREN : direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

DIS : délégation interservices

DLPAJ : direction des libertés publiques et des affaires juridiques

DMAT : direction de la modernisation et de l'action territoriale (MIAT)

DNO : directive nationale d'orientation

DRE : direction régionale de l'équipement

DRIRE : direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

EDG : entretien de gestion

ETP : équivalent temps plein

ETPT : équivalent temps plein travaillé
ETPR : équivalent temps plein rémunéré
ERP : établissement recevant du public
FPT : fonction publique territoriale
GIR : groupement d'intervention régional
GN : gendarmerie nationale
GPEEC : gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GPRH : gestion prévisionnelle des ressources humaines
IA : inspection académique
ICPE : installation classée pour l'environnement
IGA : inspection générale de l'administration
INFOPREF : infocentre territorial des préfetures
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
MEDD : ministère de l'écologie et du développement durable
MIAT : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
MINEFI : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MISE : mission interservices sur l'eau
ORSEC : organisation de la réponse de sécurité civile
PAF : police de l'air et des frontières
PAT : programme « Administration territoriale » (LOLF)
PAP : projet annuel de performance (LOLF)
PASSED : projet d'action stratégique de l'Etat en département
PASER : projet d'action stratégique de l'Etat en région
PC : poste de commandement
PDASR : plan départemental d'action pour la sécurité routière
PDPD : plan départemental de prévention de la délinquance
PN : police nationale
POI : plan d'opération interne
PPI : plan particulier d'intervention
PPRN : plan de prévention des risques naturels
PPRT : plan de prévention des risques technologiques
PSS : plan de secours spécialisé
Pré-CAR : réunion préparatoire au comité de l'administration régionale
RADE : réforme de l'administration départementale de l'Etat
RBOP : responsable de BOP
RH : ressources humaines
RUO : responsable d'UO
SCOT : schéma de cohérence territoriale
SAMU : service d'aide médicale urgente
SDACR : schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDAT : sous-direction de l'administration territoriale (MIAT)
SDIS : service départemental d'incendie et de secours
SDSIC : service départemental des systèmes d'information et de communication (préfecture)

SGAP : secrétariat général pour l'administration de la police
SGAR : secrétariat général aux affaires régionales
SIT : système d'information territoriale
SIDPC : service interministériel de défense et protection civiles (préfecture)
SNDD : stratégie nationale de développement durable
SPA : sous-préfecture d'arrondissement
TA : tribunal administratif
TG : trésorerie générale
TIC : technologies de l'information et de la communication
UO : unité opérationnelle (LOLF).

ANNEXE 6 : PRESENTATION DU PLAN DE DEVELOPPEMENT DURABLE DU DEPARTEMENT DU RHONE

I Un cadre très structuré

1- Le plan de développement durable : un document de synthèse très opérationnel

Un document exhaustif : le plan de développement durable retrace l'ensemble des actions menées sur le département du Rhône en distinguant clairement :

- les actions diligentées par les services déconcentrés de l'Etat et la préfecture sur la base des stratégies de leur ministère respectif ;
- la déclinaison locale de la stratégie du développement durable du ministère de l'intérieur par les services déconcentrés. Il est structuré autour de 5 objectifs ³² et 100 mesures ;
- la déclinaison départementale de la stratégie de développement durable arrêtée en CAR ;
- et enfin les actions spécifiques de développement durable dans le département du Rhône. Le plan est structuré en trois piliers (environnement, social, aménagement du territoire et ³³ développement économique).

2- Des responsabilités clairement identifiées

Chaque acteur dispose d'une lettre de mission, le préfet a chargé :

- *le secrétaire général*, par lettre de mission du 12 juillet 2007, de mettre en œuvre les politiques de développement durable en s'appuyant sur une délégation interservices. Il le désigne comme animateur de cette action³⁴ et le charge d'élaborer un plan d'actions pluriannuel.

Il dispose à cette fin de la DAI, au sein de laquelle une chargée de mission est désignée, et en tant que de besoin de la DCE.

- *Les directeurs des services déconcentrés et le directeur de la DAI* par lettres du 8 février 2007 : le DDAF et le DDE sont responsables du pilier environnement (43 actions), le DDASS du pilier social (17 actions) et le DAI du pilier aménagement du territoire et développement économique (22 actions). A ce titre, chacun d'entre eux a réuni un groupe de travail en février afin de coordonner la rédaction de fiches action pour chaque item relevant de leur pilier. Les fiches retracent l'engagement, désignent un pilote, précisent l'enjeu et le rattachement éventuel à la stratégie régionale, décrivent la démarche et énoncent les résultats attendus. La dimension opérationnelle des actions mérite d'être soulignée. L'ensemble des fiches est attendu pour le mois de mars 2007³⁵.

II La recherche d'une coordination opérationnelle à travers la mise en place d'une délégation interservices.

Un comité de pilotage sera formalisé dès l'arrivée du nouveau Secrétaire Général. Il aura pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre opérationnelle du plan en articulant l'ensemble des actions de l'Etat en matière de développement durable. La cohérence entre le niveau départemental et régional devrait être traitée en CAR.

Ce comité de pilotage préfigure la constitution d'une délégation interservices dont le secrétaire général du Rhône sera le délégué.

³² Objectif 1 : montrer l'exemple/ Objectif 2 : promouvoir une politique durable des territoires/ Objectif 3: protéger les populations, renforcer l'égalité et la citoyenneté/ objectif 4 : lutter contre les atteintes à la santé et à l'environnement/objectif 5: assurer l'intégration des migrants au quotidien et comment faire.

³³ Vous pourrez vous appuyer sur une DIS.....

³⁴ A l'exception des actions ou objectifs relevant du champ de la sécurité ou de la cohésion sociale qui restent sous la responsabilité du préfet délégué à la sécurité et à la défense ou du préfet à l'égalité des chances

³⁵ Pilier social 12 fiches reçues à ce jour et pilier développement économique 12.

**ANNEXE 7 : TABLEAU SYNTHETIQUE DES ENGAGEMENTS DE L'ENTRETIEN DE
GESTION DU 22 JUIN 2005**

THEMATIQUE 1: REPRESENTATION DE L'ETAT – COMMUNICATION- SECURITE

POINTS A AMELIORER		ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN OEUVRE	Indicateur s de suivi	Bilan 2007 RESULTATS OBTENUS
COMMUNICATION	Synergie entre la communication externe et la communication interne	Cellule com interne Cellule com externe			- Reconstitution de la cellule communication externe avec nouveau responsable (février 2006) - Actions conjointes et ponctuelles entre les deux cellules (exposition photos, refonte du site Internet de la préfecture)
	Absence de plan stratégique de communication	Cellule com externe			Un plan de communication sera élaboré d'ici la fin de l'automne 2007 à partir des objectifs généraux fixés au service et des objectifs individuels fixés aux 3 personnes du service. De ce plan de communication découlera un projet de budget. <u>Situation fin 2007 : Non réalisé.</u> Par ailleurs, un plan de communication interministériel intégrant les projets de communication des services de l'Etat en région et dans le Rhône a été élaboré.
	In&suffisance des publications et méthodologie des indicateurs	Cellule com externe	Réflexion sur les indicateurs locaux	IM102 : nombre de publications	- 2005 : 5 - 2006 : 9 (création de panneaux utilisés nb pour les journées du patrimoine, livret « dr mode d'emploi, publications électroniques et création d'objets publicitaires.) - 2007 : 7
	Développer l'utilisation des TIC comme outil de communication et d'information				Le service a désormais la main sur les pages "Actualités" du site Internet. Cela permet une mise en ligne en temps réel des communiqués, en particulier en période de crise. Le premier numéro de la lettre électronique de l'Etat a été diffusé à l'automne 06 (en 2007 : 3 numéros). Cartes de vœux électroniques. Refonte du site réalisée en 2007.

POINTS A AMELIORER		ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE	Indicateurs de suivi	2007 RESULTATS OBTENUS
SECURITE	Insuffisance du partenariat avec l'Education nationale en matière de prévention de la délinquance	PDSD	Renforcement du partenariat avec l'EN en matière de prévention de la délinquance		<ul style="list-style-type: none"> - Partenariat dans la mise en œuvre du projet « drogues et dépendances » : signature du protocole de prévention des conduites addictives en milieu scolaire en avril 2006 (PDEC/IA), définissant les interventions en milieu scolaire et des formations. - Mise en œuvre des programmes de réussite éducative : instruction des dossiers concertée. Participation régulière de l'IA aux comités PEL et CEL et pour la programmation des crédits.
		DDSP Groupement de gendarmerie E Nationale	Actions de sécurisation et de prévention	Nb d'intervention en milieu scolaire Nb d'opérations de sécurisation Signalement de faits en milieu scolaire	<ul style="list-style-type: none"> - 792 interventions en milieu scolaire (de sept 06 à juillet 07) - 455 opérations de sécurisation (GN, PN) en 2007 - 306 faits signalés et remontés en 2007

POINTS A AMELIORER		ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN OEUVRE	Indicateurs de suivi	BILAN 2007 RESULTATS OBTENUS
SECURITE	Améliorer les relations avec les élus en matière de sécurité civile	SIRACEDPC/ DCE/SPV/Coll. Locales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Développer les rencontres avec les élus ✓ Améliorer l'information des élus sur les risques ✓ Renforcer la consultation des élus dans les instances de concertation ✓ Permettre aux élus de renforcer leur action 		<p>Fiche action 1/ sécurité relative aux actions d'amélioration engagées (réalisation conjointe SIRACEDPC et DCE).</p> <p>Fiche action 4/ sécurité relative à la mise en place des plans communaux de sauvegarde (SIRACEDPC) Fin 2007 : 30 PCS</p> <p>Fiche «commission locale d'information et de concertation » (CLIC) de la DCE</p> <p>Fiche relative au dispositif « information acquéreurs locataires » (IAL) de la DCE</p>
	Mobiliser l'ensemble des administrations en matière de sécurité routière	DDE,DDJS,I.A, Forces de l'Ordre, Etat, Grand Lyon, Département	Mise en place d'un Comité de Pilotage Sécurité Routière Création d'un Observatoire de la Sécurité Routière	Nombre de réunions Nombre de réunions	Création le 19/06/2006 Fin 2007, le comité s'est réuni 3 fois. 1 réunion le 8/03/2007 validation des propositions par le Préfet le 23/04/07. 25/10/2007 : lancement de l'Observatoire dans le Rhône

POINTS A AMELIORER		ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN OEUVRE	Indicateurs de suivi	Bilan 2007 RESULTATS OBTENUS
SECURITE	Améliorer la visibilité de la répartition des compétences entre l'échelon zonal et départemental en matière de sécurité civile	PDSD/SIRACE DPC Etat major de Zone	<ul style="list-style-type: none"> - présentation aux préfets de la zone de l'organisation, des missions et du fonctionnement de l'état-major de zone sud-est - réunion bisannuelle des directeurs de SIDPC de la zone de défense - réunions thématiques de travail entre l'état-major de zone et les services des SIDPC de la zone - Réunions « sécurité civile » hebdomadaires - Actualisation des données relatives à l'état-major de zone sur le site Internet de la préfecture du Rhône - Réflexion / délégation de signature 		<p>Clarification en direction du public : refonte du site internet avec 4 échelons : bassin, zone, région et département</p> <p>Participation à 9 réunions de mars à avril 2007 / plans de défense (EMZ/SIRACEDPC)</p> <p>Participation aux groupes de travail ORSEC Zonal (6 réunions comptabilisées au 20/02/08)</p>
	Procéder à la refonte des plans de secours	SIRACEDPC/Services ORSEC, opérateurs et collectivités locales	Actualiser les plans de secours	Nb de plans de secours à actualiser Nb de plans de secours actualisé	Plans de secours actualisés En 2006 : 3 En 2007 : 2
		SDIS, DRIRE, Forces de l'ordre	Approfondir la réflexion sur les PPI		Mise en place du groupe de travail « plans de secours » dans le cadre du pôle « risques technologiques » (1/12/2005) qui s'est déjà réuni 11 fois, depuis son installation
		DDE, SDIS, DRIRE, Forces de l'ordre	Engager le PPI expérimental de la gare de SIBELIN	Engagé	Fin 2007 : projet de PPI réalisé
	Services ORSEC, opérateurs et collectivités locales	Engager la réforme ORSEC refonte du système d'alerte avec le BSIC)			

THEMATIQUE 2 : REGLEMENTATION ET DELIVRANCE DE TITRES

POINTS A AMELIORER	ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE OBJECTIFS FIXES	Indicateurs de suivi	Bilan 2007 RESULTATS OBTENUS
<p>Améliorer les délais de traitement des demandes pour les CNI/PASSEPORTS</p>	Mairies	<p>Circulaire aux maires de l'administration de Villefranche-sur-Saône pour rappels des procédures et des modifications de la réglementation</p>		<p>Passports : 2005 : 18jours 2006 : 6 jours 2007 :5.8 jours</p> <p>CNI : 2005 : 2 mois 2006 : 10jours 2007 :13.9 jours</p> <p>Certification ISO 9001 obtenue fin 2007</p>
	<p>La direction.</p> <p>Le bureau de l'état civil</p> <p>Les services supports de la préfecture.</p> <p>Les sites de fabrication (Lognes et l'imprimerie nationale).</p> <p>Les mairies de l'arrondissement de LYON.</p>	<p><u>ACTIONS</u></p> <p>-Audit organisationnel du service -plans d'actions de réduction des délais -démarche d'accompagnement de l'audit de certification ISO 9001-2000. -obtention de la certification en janvier 2006.</p> <p>-Réorganisation du service et réunification géographique du bureau.</p> <p><u>OBJECTIFS</u></p> <p>-Améliorer la qualité du service et réduire les délais de délivrance. -Réorganiser la chaîne de production et plus de polyvalence des agents. -Réunifier le bureau pour un meilleur pilotage et améliorer le management visuel. -Améliorer l'anticipation de la demande des titres pour mieux faire face aux pics d'activité et planifier la production. -Mise en place d'un système de management de la qualité.</p>	<p>IM306 : Délai moyen de traitement des CNI</p> <p>IM308 : délai moyen de traitement des passeports</p>	<p>Passports : 2005 : 24 jours 2006 :8.1 jours 2007 :7 jours</p> <p>CNI : 2005 : 29.5 jours 2006 : 9.8 jours 2007 : 15.8 jours</p> <p>Certification obtenue en janvier 2006, renouvellement obtenu en décembre 2006, puis en décembre 2007.</p>

POINTS A AMELIORER		ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE OBJECTIFS FIXES	Délai de réalisation	Indicateurs de suivi	Bilan 2007 RESULTATS OBTENUS
Développer la GED		DR, DML	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Début 2006 : mise en place de la GED à la sous-direction des étrangers ✓ Octobre 2006 : extension de la GED aux cartes grises et permis de conduire. ✓ Mise en place d'une procédure de destruction des dossiers numérisés ✓ Début 2007 : mise en place de la GED à la spv <p>Pour les dossiers étrangers : En 2006 : 4300 dossiers numérisés En 2007 : 11347 dossiers numérisés.</p>			
Développer un partenariat avec la Ville de Lyon (CNI/PASSEPORTS) et le pôle universitaire			<p>Le partenariat (amélioration du contrôle des demandes de cni et passeports) entre la préfecture et les mairies , engagé avec Lyon , fera l'objet d'un bilan et sera poursuivi , sous d'autres modalités si nécessaire , avec un groupe de communes de l'agglomération.</p> <p>Un partenariat avec des communes telles que VILLEURBANNE VAULX EN VELIN RILLIEUX LA PAPE BRON SAINT PRIEST TASSIN LA DEMI LUNE a été mis en place avec des réunions formations et d'échanges entre le bureau de l'état civil et ces mairies et ce grâce à la mise en œuvre d'un intranet mairies et de fiches procédures communes aux bureau et aux mairies.</p> <p>Par ailleurs, un travail d'analyse du taux des rejets passeports a été mené avec 175 communes dites petites communes sur un trimestre (4eme trimestre 2007) avec pour objectif la baisse du taux des rejets de ces communes plus élevé que pour les autres communes de l'arrondissement de LYON.</p> <p>Une analyse détaillée commune par commune a été faite et une fiche récapitulative a été transmise chaque mois à chaque mairie avec une note explicative faisant sur les rejets recensés</p> <p><u>S'agissant de l'accueil des étudiants étrangers</u> , le partenariat avec le pole universitaire(notamment) s'est poursuivi et développé en 2006 avec la forte implication de la préfecture dans l'EMSE et la signature d'une convention confiant le dépôt des demandes de titres à trois établissements universitaires – lyon 1, l'INSA, l'ENSSIB – soit près de 4000 étudiants étrangers concernés par cette simplification des démarches .</p> <p>Campagne 2007-2008. Début 2008, 15 conventions de partenariat ont été signés avec les universités.</p>			
Rationaliser les implantations géographiques des locaux d'accueil du public Adapter les locaux à l'accueil du public			Cf thématique 5 gestion des RH et des moyens			

THEMATIQUE 3 : RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES

POINTS A AMELIORER	ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN OEUVRE	Indicateurs de suivi	Bilan 2007 RESULTATS OBTENUS
Développer l'utilisation des recours contentieux	DAD+ SP Villefranche+D CE+DR	Renforcer le contrôle de légalité	Nb de déférés	<ul style="list-style-type: none"> • 2004 : 13 déférés • 2005 : 36 déférés * • 2006 : 27 déférés • 2007 : 37 déférés
Développer les relations avec le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité	DAD+ SP Villefranche + ensemble des directions de la préfecture	Augmenter le nombre de saisines du PIACL	Nb de saisine du PIACL	<ul style="list-style-type: none"> • 2004 = 15 (2+13 *) • 2005 = 13 (7+6 *) • 2006 = 15 (8 (Lyon) + 7 (SPV)) • 2007 : 5 (4+1) <p>* Lyon+ SPV</p>

THEMATIQUE 4 : POLITIQUES INTERMINISTERIELLES

POINTS A AMELIORER	ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN OEUVRE	Indicateurs de suivi	Bilan 2007 RESULTATS OBTENUS
Améliorer le taux de consommation de la DGE	DAD+ SP Villefranche	Sensibilisation et relance des collectivités	IM 601 : taux de réalisation des opérations subventionnées au titre de la DGE	<ul style="list-style-type: none"> • 2004 : 33,30% • 2005 : 34,74% • 2006 : 28.6% • 2007 :37.65%
Améliorer le taux de consommation de la DDR	DAD+ SP Villefranche	Sensibilisation et relance des collectivités	Taux de réalisation des opérations DDR	<ul style="list-style-type: none"> • 2004 : 13,42% • 2005 : 50% • 2006 : 62.74% • 2007 : 58,4 %

POINTS A AMELIORER	ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN OEUVRE	Indicateurs de suivi	Bilan 2007 RESULTATS OBTENUS
Renforcer le rôle du PASSED	SG-SGA	<ul style="list-style-type: none"> - Réorganiser la DAI - Renforcer les fonctions de coordination et d'évaluation 		<p>Bilan février 2008 : La fonction « évaluation » s'est développée au cours de l'année 2007, donnant lieu aux réalisations suivantes :</p> <p><u>Le dispositif d'évaluation des politiques publiques</u> est pleinement opérationnel. Des référents, désignés au sein des services déconcentrés et préfectoraux responsables d'unités opérationnelles, sont chargés de renseigner trimestriellement, via le SITER (système d'information territorial de l'Etat dans le Rhône) un tableau de bord permettant, d'une part, de mesurer la performance, via des objectifs prédéterminés et des indicateurs de réalisation, et, d'autre part, d'évaluer la qualité de la gestion des dotations budgétaires. L'évaluation de chacun des trois premiers trimestres 2007 a fait l'objet d'un document, regroupant l'ensemble des tableaux de bord des services, et d'une note de synthèse. L'évaluation du 4^{ème} trimestre et le bilan de l'année 2007 sont en cours. Parallèlement, l'actualisation du dispositif est engagée pour l'année 2008. Les RUO viennent d'être saisis en ce sens. Une réunion des référents sera organisée au mois de mars prochain par la DAI.</p> <p>Par ailleurs, <u>la démarche d'évaluation du PASSED 2004-2006</u>, engagée en mai 2007, a abouti à une première synthèse produite en octobre 2007, puis à un rapport final circonstancié achevé en décembre 2007. A l'instar de la présentation adoptée pour l'évaluation du PASER, ce rapport se compose d'une note et de fiches- bilans, établies action par action.</p>

POINTS A AMELIORER	SERVICE PILOTE	ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN OEUVRE	Délai de réalisation	Indicateurs de suivi	Bilan 2007 RESULTATS OBTENUS
Mettre en place des pôles de compétence au niveau départemental (actualisation : février 2007)	Rappel situation existante au 22 juin 2005 :					
	<u>Responsable</u> : DDAF	DIREN, DDE, DRIRE, DDASS, SNRS, DDSV, préfecture et sous-préfecture de Villefranche	Création de la MISE du Rhône (mission interservices de l'eau)			Créé en 1992, le pôle de compétence eau s'est transformé le 30 septembre 2003 en mission inter services de l'eau. Réunion mensuelle et réunion bisannuelle du comité stratégique (Rq DCE)
	<u>Responsable</u> : DDE	Préfecture, sous-préfecture de Villefranche, DDAF, DDASS, DRIRE, DIREN, DRAC, SDAP	Création du pôle de compétence urbanisme et aménagement			Créé en 1995, le pôle de compétence urbanisme s'est transformé en mars 2005 en pôle de compétence urbanisme et aménagement.
	<u>Responsable</u> : DDASS (service santé environnement)	DRIRE, DDE, DDSV, DDAF, DIREN, DDTEFP préfecture et sous-préfecture, police, gendarmerie, SCHS de Lyon, Villeurbanne, Vénissieux et Villefranche/Saône	Création du pôle de compétence bruit			Installé en juin 1996. Transfert de l'animation du pôle à la DDAS (Rq DCE) en cours (au 1 ^{er} mai 07)
Présidence tournante entre les services : DDASS, DDSV et DDCCRF	3	DRDJS, SCHS de Lyon, Villeurbanne, Vénissieux et Villefranche	Création du pôle de compétence de la sécurité alimentaire			Ce pôle a pris le relais du pôle de compétence de la restauration collective institué en 1992.

	<u>Responsables</u> : Préfet délégué pour la sécurité et la défense et Secrétaire Général de la préfecture du Rhône	Les services de la préfecture du Rhône (direction de la réglementation), les services de la police nationale (DZPAF, DDSF, RG), les services de la gendarmerie nationale	Création du pôle de compétence éloignement			Installé le 31 décembre 2002.
	<u>Responsable :</u> DAD/Bureau des marchés publics <u>Coordonnateur :</u> M. Stéphane TRONTIN, chef de bureau	Sous-préfecture de Villefranche, TG, DDCCRF, DDASS	Création du pôle de compétence des marchés publics			Installé en mars 2005.

INITIATIVES DEPUIS 2005				
Mettre en place des pôles de compétence au niveau départemental	<u>Responsable</u> : DRIRE - Groupe de subdivisions du Rhône	Préfecture, DDE, DIREN, DDTEFP, SNRS, DDASS, DDAF, gendarmerie, police, SDIS	Création du pôle de compétence sur les risques technologiques	Installé le 20 septembre 2005. 4 groupes de travail : - transport de matières dangereuses - accident-plans de secours - information concertation - urbanisation. Comité stratégique 2 fois par an
	<u>Responsable</u> : M. Christophe BAY, secrétaire général de la préfecture	TG, DRDJS, DDTEFP, DDE, DDASS, DRAC, DRTEFP, DDPJJ, DRED DCCRF, DDSV, services de la préfecture (DAI, DCE) sous-préfecture de Villefranche/Saone	Création du pôle de compétence 'contrôle des associations'	Installé le 5 avril 2006, ce pôle a succédé à la cellule interadministrative de suivi des associations bénéficiant de subventions de l'Etat.
	<u>Responsable</u> : DDSV	DDCCRF, DDASS, DRAF-SRPV, police et gendarmerie, DRDJS, Douanes et les 4 SCHS du Rhône	Création de la MISSA (mission interservices de sécurité sanitaire des aliments)	Constituée à compter du 1er janvier 2006 par un arrêté préfectoral du 27 décembre 2005, la MISSA a pris la suite du pôle de compétence de la sécurité alimentaire mis en place le 10 décembre 1999.
	<u>Responsable</u> : DDE	SNRS, DIREN, DDAF, Les directions concernées de la préfecture (DCE, DAD, SIDPC) SDIS, DDASS, DRIRE	Création du pôle de compétence 'risques naturels'	La lettre de mission de : 3 mai 2007 Installation du pôle: 7 juin 2007.
	<u>Responsable</u> : Le secrétaire général de la préfecture	<u>Régionaux</u> : TG, DIREN, direction des douanes et droits indirects, DRCA, délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité, DRAC, DRIRE, SGAP	Création de la délégation interservices (DIS) développement durable	Lettre de mission au SG : 12 juillet 2007 Installation de la DIS : 3 octobre 2007
	<u>Responsable</u> : Le secrétaire général adjoint de la préfecture	DRT, DDASS, DDCCRF, DDSV, DRCA, gendarmerie, DDSV, SDIS, SIDPC	Création de la MIHR (mission interservices du contrôle de l'hôtellerie et de la restauration)	Installation de la MIHR : 6 novembre 2007

THEMATIQUE 5 : GESTION DES RESSOURCES HUMAINES et DES MOYENS

POINTS A AMELIORER	SERVICE PILOTE	ACTEURS CONCERNES	ACTIONS A METTRE EN OEUVRE	Délai de réalisation	Indicateurs de suivi	Bilan 2007 RESULTATS OBTENUS
Rationaliser l'implantation géographique des services d'accueil du public	DML	SG, DML, DML patrimoine	- Actualisation du Programme des Besoins immobiliers (PBI) - Déplacement du service des passeports à Corneille	6 mois		Etude PBI réalisée Les services DR n'accueillant plus de public (CNI passeports) ont été installés à Corneille (2006).
Lutter contre l'éclatement géographique des services de la préfecture	DML	Préfet, SG, DML, DML patrimoine	Etude d'implantation des services et proposition de scénario pour leur regroupement sur trois sites dans le cadre d'un nouveau schéma immobilier	10 mois		Principe de scénario arrêté Approbation de l'APD le 29/06/07

<p>Insuffisance des marges de manœuvre pour la réalisation de travaux</p>	<p>DML</p>	<p>SG, DML, DML patrimoine, DML gestion</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rationalisation des processus et des moyens pour améliorer la maintenance des bâtiments (contrats, travaux en régie..). - Améliorer la préparation des programmations et des marchés - Organiser le phasage pluriannuel des opérations - Lancer les études techniques préalables 	<p>1 an Automne 2005</p>	<p>% de crédits consacrés aux travaux /budget global de fctt Objectif 2007 : 17%</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Création de la cellule marchés pour rationaliser les procédures et remettre à plat les marchés et contrats (chaufferies, climatisation, ...) en octobre 2005 - Audit du SI réalisée pour optimiser la part des travaux en régie/travaux par entreprise (septembre 2006). - 2006 : taux de 14,74% pour les travaux de classe 2 et classe 6. Pourcentage porté à 16,39% si on y ajoute les dépenses d'entretien faites dans le cadre des contrats classe 6. - Recrutement d'un contrôleur des travaux fin 2006
<p>RECOURIR DAVANTAGE AUX FORMATEURS INTERNES</p>	<p>DML</p>	<p>SG, Sd RH, animatrice formation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recenser les formateurs internes et leurs spécialités à l'échelon de la préfecture et à l'échelon de la région - Etudier les possibilités d'augmenter le nombre de formateurs internes potentiels 	<p>6 mois</p>	<p>IF407 : taux de jours de formation réalisés par des formateurs internes</p>	<p>Recensement engagé et module de formation de base pédagogique mis sur pied pour les formateurs internes En 2005 : 24.46% En 2006 : 20.4% Objectif 2007 : 28% En 2007 : 28.97%</p>