

**N° PAT 07-018-01**

**RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE  
DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »  
PAR LA PREFECTURE DE LA MANCHE**

**– MAI 2007 –**

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

-----

**INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION**

-----

**N° PAT 07-018-01**

**RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE  
DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »  
PAR LA PREFECTURE DE LA MANCHE**

**Rapport présenté par :**

**Werner Gagneron**, Inspecteur Général de l'Administration  
**Hélène de Coustin**, Inspectrice de l'Administration  
**Pierre Bourgeois**, Inspecteur de l'Administration  
**Johannes Leibetseder**, Inspecteur de l'Administration

## SYNTHESE

En raison de difficultés dans l'adéquation des moyens en personnel avec les fonctions à assurer, la préfecture de la Manche s'est lancée dans une politique originale et ambitieuse de réorganisation interne et de recherche de productivité, notamment en concentrant sur un seul site (préfecture ou sous-préfecture) des tâches réglementaires assumées pour l'ensemble du département (instruction des demandes de titres ; mise en œuvre de certaines réglementations). Cette réforme a mobilisé une part non négligeable des énergies en 2006.

### **1) le pilotage de la démarche de performance peut être renforcé, notamment en matière de suivi infra-annuel**

Les priorités de la préfecture sont bien identifiées et correspondent au contexte particulier du département.

La fonction de contrôle de gestion est bien positionnée, stable et reconnue au sein de la préfecture et des sous-préfectures, même si son titulaire est sans doute trop faiblement associé au pilotage général. Le contrôle de gestion est utilisé dans un objectif d'amélioration de l'efficacité plutôt que de la performance.

L'utilisation et l'appropriation des résultats des indicateurs dans le pilotage ne sont pas optimales : les comités de suivi des performances ne se réunissent en général que selon un rythme annuel (mais dès 2007 il est prévu de passer dans certains domaines à un rythme trimestriel) ; il n'existe pas de comité de pilotage global du contrôle de gestion. En dehors du domaine de la réglementation les indicateurs ne sont pas encore vraiment utilisés pour le pilotage infra-annuel des politiques de la préfecture.

Enfin la fiabilité des données sur lesquelles se fondent les indicateurs est, sauf exception, bonne.

De manière générale, il est souhaitable qu'après avoir mis l'accent, avec des résultats très tangibles, sur l'efficacité, le contrôle de gestion se consacre désormais plus spécialement au suivi des performances et aux conséquences à en tirer.

### **2) les conditions de mise en œuvre et les résultats des actions du programme administration territoriale sont satisfaisants, même si des progrès sont nécessaires dans quelques domaines**

#### **L'action 1 (coordination de la sécurité des personnes et des biens)**

Traditionnellement la Manche connaît une situation relativement calme en termes de délinquance, ce qui conduit les services de la préfecture à mettre l'accent sur l'enjeu très fort que constitue la sécurité des installations sensibles (notamment les établissements nucléaires et le Mont-Saint-Michel). Le SIDPC assure efficacement son rôle de pilote en la matière ; les objectifs sont clairement définis et hiérarchisés selon un programme annuel précis. Toutefois, en matière de sécurité des ERP un effort réel doit être consenti, notamment pour obtenir la levée des avis défavorables.

L'accidentologie routière, dont l'amélioration s'est nettement ralentie en 2006, continue à être une priorité pour la préfecture. La baisse du nombre de reconduites à la frontière n'est pas imputable à l'organisation des services, mais à une modification des flux d'immigration clandestine vers le Royaume-Uni.

## **L'action 2 (garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres)**

Une très importante réorganisation de la délivrance des titres comme de l'exercice de certaines fonctions réglementaires a été conduite en 2006 sous la forme de pôles départementaux : désormais toutes les demandes de passeport et de carte grise dans le département sont traitées à Saint-Lô, toutes les demandes de CNI à Avranches tandis que Coutances et Cherbourg prennent en charge certaines attributions réglementaires. Cette réforme a permis des gains de productivité non négligeables ; en outre, pour les cartes grises, elle prépare le public des sous-préfectures à un mode de délivrance en différé assez proche de ce qui se fera avec le nouveau système d'immatriculation des véhicules. Sa mise en place, conjuguée à des problèmes ponctuels d'effectifs, a cependant conduit à une dégradation du délai de délivrance des cartes grises (délivrance immédiate et délivrance en différé) qu'il faudra surveiller. Les délais de délivrance pour les autres titres sont très bons. Les conditions de fiabilité de délivrance des titres sont satisfaisantes, même si quelques améliorations sont possibles du côté des mairies. Des échanges méthodologiques plus réguliers entre le service en charge de l'instruction des CNI à Avranches et la direction de la réglementation à la préfecture seraient utiles. Enfin, malgré les efforts consentis, le taux d'appels téléphoniques perdus reste beaucoup trop élevé.

## **L'action 3 (contrôle de légalité et conseil aux collectivités locales)**

La préfecture n'a pas négligé le contrôle de légalité, qui est resté une de ses priorités, même si la stratégie, qui comporte d'ailleurs peu de références à des problématiques propres à la Manche, est peut-être insuffisamment discriminante. Le contrôle demeure quasiment exhaustif, mais le ratio d'efficacité reste sensiblement supérieur à la moyenne de la strate. Un important travail d'harmonisation du contrôle a été mené à bien, par l'adoption d'un cahier des charges, et les prémisses d'une réflexion sur la fonction de conseil existent. Le recours aux services déconcentrés reste épisodique : une association plus franche de la DDE comme une exploitation en commun avec les services de la trésorerie générale des dossiers du réseau d'alerte doivent être recommandées. On notera enfin l'intéressante initiative de rapatriement en préfecture du contrôle de légalité sur les marchés du secteur hospitalier, la DDASS mettant un agent à mi-temps à disposition.

## **L'action 4 (pilotage territorial des politiques gouvernementales)**

Comme dans nombre de préfectures, le PASSED n'est plus un instrument de pilotage, mais son avancée est régulièrement suivie par la préfecture. L'exercice de la RADE a donné lieu dans la Manche à des projets très ambitieux, dont un certain nombre ont dû être abandonnés, notamment ceux qui allaient dans le sens d'une intégration de services. En matière de pôles de compétence et de missions interservices, on notera l'originalité que constitue la mission aménagement de l'espace, qui permet de coordonner, d'harmoniser et de hiérarchiser les priorités et les positions des services de l'Etat, notamment dans le cadre de l'élaboration des SCOT ou autres documents de planification.

Le suivi des BOP et UO à enjeu n'a pas été organisé à l'échelon de la préfecture, qui préfère s'en remettre, en la matière, aux outils élaborés à l'échelle régionale.

Enfin le positionnement des services de la préfecture sur les sujets interministériels apparaît solide dans certains domaines (notamment pour tout ce qui touche à l'environnement), réel mais mal identifié dans d'autres (l'accompagnement des entreprises), voire fragile (notamment en matière de politique du logement et de prévention des expulsions locatives).

### **3) La gestion des ressources humaines doit devenir plus stratégique, mais les progrès sont incontestables**

La politique en matière de ressources humaines ne peut encore être qualifiée de véritablement stratégique, faute de mise en perspective suffisante sur le moyen terme, notamment en ce qui concerne la requalification des emplois. Il est vrai que les efforts ont été concentrés sur les réorganisations mises

en place en 2006, qui ont permis de rationaliser l'organisation de la préfecture et de dégager des marges de productivité intéressantes.

Les responsables des ressources humaines ont conscience qu'il convient maintenant d'engager une réflexion de fond sur les compétences nécessaires par ETP, métier et emploi, notamment en s'appuyant sur une pratique plus systématique des bilans de compétence.

Les points faibles de la préfecture sur certaines questions (formation, mobilité des agents) sont en voie d'amélioration très nette. On notera l'intéressante initiative que constituent les opérations « coup de main » permettant de mobiliser les agents d'autres directions pour aider les bureaux confrontés à des difficultés.

## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>PILOTAGE ET CONTROLE DE GESTION.....</b>	<b>10</b>
<b>A) Pilotage : il peut être renforcé, notamment en matière de suivi infra-annuel.....</b>	<b>10</b>
<b>B) Contrôle de gestion : il est plus utilisé pour améliorer l'efficacité que les performances .....</b>	<b>11</b>
<b>I. ACTION 1 : COORDINATION DE LA SECURITE DES PERSONNES ET DES BIENS.....</b>	<b>12</b>
<b>A) Sécurité civile .....</b>	<b>12</b>
<b>A1) Analyse des résultats obtenus par la préfecture : des marges de progrès réelles .....</b>	<b>12</b>
<b>A2) Pilotage de l'action par la préfecture : la clarté des objectifs permet une bonne coordination avec les partenaires de la préfecture.....</b>	<b>14</b>
<b>B) Sécurité publique.....</b>	<b>15</b>
<b>B1) Analyse des résultats obtenus par la préfecture : des performances conformes aux tendances nationales .....</b>	<b>15</b>
<b>B2) Pilotage de l'action par la préfecture : il est assuré dans de bonnes conditions</b>	<b>16</b>
<b>1) Pilotage interne .....</b>	<b>16</b>
<b>2) Pilotage interministériel.....</b>	<b>17</b>
<b>3) Partenariat avec les collectivités territoriales .....</b>	<b>17</b>
<b>C) Sécurité routière .....</b>	<b>17</b>
<b>C1) Analyse des résultats obtenus par la préfecture : la baisse du nombre d'ATB a tendance à se ralentir en 2006 et 2007 .....</b>	<b>17</b>
<b>1) Indicateurs d'accidentologie et d'actions de prévention .....</b>	<b>17</b>
<b>2) Autres éléments de performance .....</b>	<b>18</b>
<b>C2) Pilotage de l'action par la préfecture : la réactivation récente du pôle de compétence sécurité routière.....</b>	<b>18</b>
<b>1) Pilotage interne.....</b>	<b>18</b>

2) Pilotage interministériel.....	18
3) Relation avec les partenaires (collectivités territoriales et acteurs associatifs) .	19
<b>II - ACTION 2 : GARANTIE DE L'IDENTITE ET DE LA NATIONALITE, DELIVRANCE DE TITRES.....</b>	<b>19</b>
<b>A) Analyse des résultats obtenus par la préfecture : un problème conjoncturel pour le délai de délivrance des cartes grises ne doit pas occulter les bonnes performances dans les autres domaines.....</b>	<b>19</b>
1) Indicateurs du PAP .....	19
2) Indicateurs hors PAP .....	20
3) Autres éléments de performance .....	21
<b>B) Pilotage de l'action par la préfecture : un regroupement très original de l'instruction sur un seul site .....</b>	<b>22</b>
1) Pilotage interne .....	22
2) Partenariat avec les collectivités territoriales .....	22
<b>III - ACTION 3 : CONTROLE DE LEGALITE ET CONSEIL AUX COLLECTIVITES LOCALES.....</b>	<b>22</b>
<b>A) Analyse des résultats obtenus par la préfecture .....</b>	<b>23</b>
1) Indicateurs du PAP : les résultats sont satisfaisants, mais la fiabilité des indicateurs est contrastée.....	23
2) Indicateurs hors PAP : un contrôle de légalité très dense, peut-être insuffisamment discriminant.....	23
3) Les autres éléments de performance : l'harmonisation des pratiques de contrôle doit être poursuivie.....	24
<b>B) Pilotage de l'action par la préfecture .....</b>	<b>24</b>
1) Pilotage interne : la stratégie de contrôle est claire, mais n'a pas encore permis de rompre avec une tradition de contrôle quasi exhaustif .....	24
2) Relations avec les services déconcentrées : elles restent trop peu développées .	26
3) Relations avec les collectivités territoriales : un rôle de conseil très actif de la part de la préfecture.....	27
<b>IV.- ACTION 4 : PILOTAGE TERRITORIAL DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES .....</b>	<b>27</b>
<b>A) Outils de pilotage .....</b>	<b>28</b>
1) Le PASED : son suivi est réel .....	29
2) Le bilan de la mise en œuvre de la RADE : des résultats en deçà des ambitions .....	29
3) Les pôles de compétence et missions interservices : l'originalité que constitue la mission d'aménagement de l'espace .....	29

4) Les outils de suivi de la LOLF : ils ne sont pas une priorité pour la préfecture .....	30
<b>B) Modalités de pilotage .....</b>	<b>31</b>
1) Les instances de pilotage : elles reposent surtout sur les réunions bilatérales avec les chefs de service déconcentré.....	31
2) Le collège des chefs de service : ses réunions ont une portée très opérationnelle .....	31
3) L'organisation de la préfecture sur les sujets interministériels : un repositionnement de la DAECI dans certains domaines est possible.....	32
4) Mutualisation et SIT : des efforts restent nécessaires.....	33
<b>V.- LES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>33</b>
<b>A) Analyse des résultats de la gestion des ressources humaines : un chantier nouveau pour une équipe nouvelle .....</b>	<b>33</b>
1) Indicateurs hors PAP : la quasi saturation du plafond d'emplois devrait être atteinte .....	33
2) Répartition des agents par mission : elle est dans la norme.....	34
3) Ancienneté et mobilité : une charte de mobilité devrait être adoptée prochainement .....	34
4) Formation : la politique de formation a été relancée récemment.....	34
<b>B) Stratégie et pilotage : la vision de la GRH reste insuffisamment stratégique .....</b>	<b>35</b>
1) Stratégie annuelle : la politique de ressources humaines reste de court terme .	35
2) Stratégie pluriannuelle : elle n'est pas encore clairement définie à ce jour.....	35
3) Dialogue social : il est dense et constructif .....	36
<b>OBSERVATIONS DE LA PREFECTURE SUR LE PROJET DE RAPPORT .....</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>47</b>



## INTRODUCTION

Dans le cadre de sa mission permanente sur l'évaluation de la mise en œuvre par les préfetures du programme « Administration territoriale » (PAT) un audit a été réalisé du 12 au 16 mars 2007 par l'inspection générale de l'administration à la préfeture de la Manche. En accord avec le secrétaire général du ministère, responsable du programme, cet audit a eu aussi pour objet de procéder dans le même temps à un bilan d'étape sur la mise en œuvre des préconisations de l'entretien de gestion conduit le 23 septembre 2005 par l'administration centrale.

Il a été confié à une mission de quatre inspecteurs<sup>1</sup> qui s'est appuyée sur le guide méthodologique<sup>2</sup> et a travaillé à partir des informations disponibles sur INFOCENTRE, ainsi que des documents transmis préalablement par la préfeture.

Outre le préfet, le secrétaire général et le directeur de cabinet, cette mission s'est entretenue avec la quasi-totalité des directeurs et chefs de bureau de la préfeture, ainsi qu'avec le contrôleur de gestion. Elle s'est par ailleurs rendue à la sous-préfeture d'Avranches et à celle de Cherbourg. Elle a rencontré les représentants du personnel de la préfeture<sup>3</sup>. La mission s'est également entretenue avec plusieurs chefs de service déconcentré (le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, le directeur départemental adjoint de l'équipement, le fondé de pouvoir du trésorier-payeur-général, le directeur régional de l'environnement) ainsi qu'avec les responsables des services chargés de la sécurité (sécurité publique, PAF, gendarmerie, SDIS). Elle a enfin rencontré des élus et responsables locaux et des membres des services communaux de Saint-Lô, de Cherbourg, d'Avranches et de Canisy chargés de l'accueil des demandeurs de titres.

La méthode d'audit se veut globale et a pour objectif de rendre compte de la démarche de performance mise en œuvre par la préfeture. Il ne s'agit pas seulement d'examiner l'atteinte ou non des objectifs cibles, d'autant que certains ne sont pas encore stabilisés ; la mission étudie la performance au sens large, dont les indicateurs ne constituent qu'un volet ; elle évalue la façon dont la préfeture 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. La deuxième partie examine quatre des cinq actions<sup>4</sup> du projet annuel de performance (PAP) pour 2007 en analysant successivement : 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 moyens qui leur sont dédiés et les résultats.

***Le présent rapport a été transmis au préfet de la Manche pour observations. La réponse du préfet, du 14 mai 2007, a été insérée en fin de rapport. Certaines de ces observations ont été, lorsqu'elles portent sur des éléments de fait, prises en compte dans le corps du rapport proprement dit.***

Les principales recommandations de la mission figurent dans le texte en encadré et caractères gras.

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

---

<sup>1</sup> Hélène de Coustin, Werner Gagneron, Pierre Bourgeois, Johannes Leibetseder.

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

<sup>3</sup> Cf. annexe 2, liste des personnes rencontrées.

<sup>4</sup> L'action 5 « Animation du réseau des préfetures » 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 : IL PEUT ETRE RENFORCE, NOTAMMENT EN MATIERE DE SUIVI INFRA-ANNUEL**

### **1) Les enjeux de la préfecture sont clairement identifiés**

Les enjeux particuliers de la préfecture par rapport aux objectifs du programme sont bien identifiés. Pour l'objectif 1, dans un département où la sécurité publique ne pose de problèmes aigus qu'en ce qui concerne les projets du réacteur EPR et de la ligne très haute tension (THT) qui lui est liée, c'est logiquement la sécurité civile qui constitue une priorité, notamment la mise à jour des plans particuliers d'intervention et la réalisation d'exercices autour des installations nucléaires et du site du Mont-Saint-Michel. La réalisation d'une salle opérationnelle, dont les travaux devraient commencer prochainement, s'inscrit également dans cette priorité. La question des reconduites à la frontière constitue un autre enjeu important dans le département, en raison des flux importants de clandestins qui cherchent à gagner l'Angleterre, avec d'ailleurs la difficulté particulière posée par la fixation d'un objectif élevé sur la base d'une situation qui depuis a évolué (diminution des liaisons transmanche comme du nombre de « squats »).

En ce qui concerne l'objectif 2, c'est surtout sous l'angle de l'efficience qu'a été abordée la question de la garantie de l'identité, à travers une organisation originale du traitement des demandes de chaque titre sur un seul site (dispositif de pôle de compétences départementaux pour les cartes grises, les CNI, les passeports et certains domaines réglementaires).

En matière de contrôle de légalité (objectifs 3 et 4 du PAT), une attention particulière est portée au respect des prescriptions de la loi littoral, trop négligées dans la Manche jusqu'à début 2006. De même le contrôle et l'appui du syndicat mixte du Mont-Saint-Michel, pour les marchés publics notamment, sont privilégiés.

En matière interministérielle, un des principaux enjeux est l'aménagement de l'espace, dont le pilotage est formalisé dans une mission confiée à la DDE. Cette mission s'est vue notamment confier l'élaboration de la position de l'Etat pour les schémas de cohérence territoriale en cours de mise en place dans la Manche. Par là son action est en lien direct avec l'objectif 1 en matière de gestion des risques comme elle aura, en aval, des conséquences sur l'objectif 3 en matière de contrôle de légalité et de contentieux.

### **2) Les axes stratégiques et les objectifs annuels fixés par le préfet sont ambitieux**

La définition des objectifs de la préfecture (sur la base des 25 indicateurs nationaux du dispositif de suivi du ministère) a été faite à partir des propositions des services, ce qui correspond incontestablement à l'esprit de l'exercice. Pour 2006 les engagements de la préfecture de la Manche étaient assez ambitieux, puisque sur les neuf indicateurs ayant eu une valeur-cible fixée par le ministère, on se proposait de les dépasser pour cinq d'entre eux, d'atteindre cet objectif pour un sixième et de faire légèrement moins bien pour deux autres (affranchissement notamment). De même, pour 2007, la préfecture s'est fixée des objectifs locaux supérieurs pour quatorze des indicateurs ayant donné lieu à fixation de valeurs-cibles nationales ou par strate. Globalement, les objectifs sont donc incontestablement ambitieux. C'est le cas notamment en matière de délais de délivrance de titres où la mise en place de pôles départementaux devrait permettre non seulement des gains de productivité, mais aussi de maintenir ou de ramener les délais sous les délais-cibles nationaux ou de la strate.

On pouvait certes s'interroger sur le réalisme de certaines valeurs-cibles retenues par la préfecture. C'est notamment le cas pour le taux de communes couvertes par des plans de prévention des risques naturels approuvés, où l'objectif 2006, fixé à 80%, s'est avéré irréaliste (résultat de 34,7%

en 2006, alors même que le résultat de 2005 n'était déjà que de 36,3%). Malgré tout, pour 2007, un objectif très élevé de 72% a été repris pour cet indicateur, objectif qui devrait, selon les informations apportées par la préfecture lors de la procédure contradictoire du présent rapport, être atteint voire dépassé. De même le taux d'avis défavorables levés sur des ERP, qui n'a pas dépassé 17% en 2006, après 14% en 2005, a été fixé à 31% en valeur-cible pour 2007.

Malgré ces ambitions, l'appropriation de la démarche de performance et de ses enjeux par l'encadrement et les agents reste insuffisante. Sauf le domaine de la réglementation qui fait l'objet d'un suivi particulier pour les raisons indiquées ci-dessus, les indicateurs ne sont pas vraiment utilisés pour le pilotage infra-annuel des politiques de la préfecture. Pour l'essentiel, il n'est souvent perçu de cet exercice que les contraintes de collecte et de remontée des informations vers le contrôle de gestion, notamment en ce qui concerne le contrôle de légalité, en préfecture comme en sous-préfecture.

## **B) CONTROLE DE GESTION : IL EST PLUS UTILISE POUR AMELIORER L'EFFICIENCE QUE LES PERFORMANCES**

La fonction de contrôleur de gestion a été créée en septembre 2003 ; le même agent de catégorie A est titulaire du poste depuis lors. Il est aussi chargé de la modernisation depuis la fin de l'année 2006. Il est directement rattaché au secrétaire général, ce qui lui assure un statut de neutralité très appréciable. Il dispose d'un réseau de correspondants dans les services, chargés de faire remonter les données. Il est reconnu pour la qualité de ses interventions par l'ensemble de ses interlocuteurs, en préfecture comme en sous-préfectures.

En revanche, il semble assez peu associé à l'activité générale de pilotage de la préfecture : sauf exception, il n'assiste pas aux réunions de direction.

Il n'existe pas de comité de pilotage pour le contrôle de gestion. Quant aux comités de suivi, organisés direction par direction, ils se réunissent selon un rythme annuel et associent au secrétaire général et au contrôleur de gestion le directeur et les chefs de bureau concernés, ainsi que les correspondants « contrôle de gestion » dans la direction. On notera qu'il est envisagé de passer en 2007 à un rythme trimestriel des comités de suivi pour la protection civile, le contrôle de légalité et le contentieux.

Le contrôleur de gestion élabore chaque trimestre un rapport sur chaque mission, diffusé aux directeurs et chefs de bureaux concernés et comportant un suivi des indicateurs. Il y est notamment procédé à des comparaisons avec d'autres préfectures et sous-préfectures de taille comparable. Les chefs de bureau apprécient ces comparaisons qui leur permettent de situer leur action par rapport aux autres. Mais seul le secteur de la réglementation et des titres semble faire l'objet d'un suivi trimestriel, avec une véritable analyse des résultats permettant de prendre, le cas échéant, les mesures correctrices nécessaires.

La saisie des données est faite sur Excel (il est considéré localement que Pilot serait moins intéressant<sup>5</sup>) par chaque correspondant concerné. Le contrôleur de gestion effectue un contrôle de cohérence, mais il n'est pas fait de sondage systématique sur la fiabilité des données transmises.

La préfecture utilise assez peu de tableaux de bord, sauf pour les dossiers principaux (ligne THT ou projet Mont-Saint-Michel par exemple).

De manière générale, le contrôle de gestion est utilisé dans un objectif d'amélioration de l'efficacité plutôt que de la performance. Il a été associé à ce titre à tous les projets de réorganisation interne de la préfecture et des sous-préfectures, notamment à la création des pôles de compétence

---

<sup>5</sup> Le contrôleur de gestion est prêt à utiliser PILOT mais il souligne que cela l'obligera à une double saisie s'il veut continuer à offrir le même niveau d'analyse et de comparaison.

départementaux pour le traitement des demandes de titres et de certaines réglementations. De même, il a réalisé de véritables audits<sup>6</sup> de certains bureaux, afin de dégager les marges de manoeuvre éventuelles (DAECI) ou conseiller une réorganisation interne (SDSIC). Sur des questions ponctuelles de gestion budgétaire, il a mené les études nécessaires permettant de réaliser des économies substantielles (affranchissement ; recueil des actes administratifs, etc.).

**Compte tenu de ce bilan, la mission propose une double évolution pour le contrôle de gestion. En premier lieu l'associer plus étroitement au pilotage général de la préfecture, en le faisant assister plus systématiquement à certaines instances de pilotage. En second lieu, mettre l'accent, à côté de son rôle incontestable et parfaitement assumé en matière d'efficience des services, sur le suivi de la performance, y compris en infra-annuel. A ce titre, il pourrait lui être confié des études sur des sujets précis, où les performances de la préfecture restent en deçà des objectifs (protection civile) ou sont encore trop disparates (contrôle de légalité).**

## **I. ACTION 1 : COORDINATION DE LA SECURITE 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 domaines de la sécurité civile, de la sécurité publique et de la sécurité routière.

### **A) SECURITE CIVILE**

#### **A1) Analyse des résultats obtenus par la préfecture : des marges de progrès réelles**

##### **1) Indicateurs du PAP**

	<b>IM201 : taux de PPRN approuvés</b>	<b>IM 206 taux d'exercices de sécurité civile sur site PPI</b>	<b>IM207 taux de respect du programme de visites ERP</b>	<b>Sous-indicateur IM 207 pour ERP de 1<sup>ère</sup> catégorie</b>	<b>IM 209 Taux d'avis défavorables levés</b>
<b>Objectif national</b>	70	65	93	100	30
<b>Objectif départemental</b>	72	100	85	100	31
<b>Résultat 2006</b>	34,74	100	77,68	100	17,06
<b>Résultat de la strate</b>	60,84	66,95	92	-	35,97

<sup>6</sup> Ces audits reposent sur une étude précise des tâches de chacun des agents (ETP) par rapport aux missions et aux besoins identifiés par les responsables. Au-delà de leur utilité en termes d'efficience, ces audits peuvent avoir une valeur ajoutée pour la DRH.

La déclinaison au plan local des objectifs nationaux est proposée par le chef du SIDPC et approuvée par le préfet. Les indicateurs sont correctement calculés, notamment l'IM 207 qui pose généralement des problèmes dans les préfectures. Les indicateurs PAT sont bien compris des agents, même s'ils ne rendent pas suffisamment compte, de leur point de vue, de la qualité du travail effectué (notamment de la qualité opérationnelle des plans).

La cible pour l'année 2007 de l'indicateur IM 201, supérieure à l'objectif national, est ambitieuse (36 PPRN devraient être approuvés pour l'atteindre), car la préfecture a pris un net retard en 2006 (où l'objectif était déjà de 80 %). En ce qui concerne le taux de visite des ERP (IM 207), les services devront faire un grand effort de rattrapage dans les arrondissements d'Avranches (58 % en 2006) et de Saint-Lô (72 %). Chaque sous-préfecture tient un fichier Excel pour le suivi et la programmation des visites. Le stock des avis défavorables est particulièrement important dans les arrondissements d'Avranches (215) et de Saint-Lô (80). Cette charge va sensiblement alourdir le programme des visites pour 2007 et rendre difficile l'atteinte de l'objectif de l'indicateur IM 207.

**La tenue d'un fichier au format commun pour toutes les sous-préfectures pourrait permettre de gagner en efficacité. Une mutualisation de ce fichier avec le SDIS serait en outre envisageable.**

## 2) Les principaux indicateurs hors PAP

	<b>IM 204 taux de réalisation des PPI (pas d'objectif national)</b>
<b>Objectif départemental</b>	100
<b>Résultat année n</b>	80
<b>Résultat de la strate</b>	67,47

En ce qui concerne l'indicateur IM 204, quatre des cinq ouvrages ou installations soumis à des PPI sont couverts. Le dernier plan (*Barrage de Vezin*) sera vraisemblablement acté en fin d'année 2007.

## 3) Autres éléments de performance

Le SIDPC dispose d'un planning opérationnel de mise à jour de plans et d'exercices. Ce planning, approuvé par le préfet, décline opérationnellement les priorités données au SIDPC et permet un pilotage glissant sur une année. La mission tient à souligner l'intérêt de cette approche, trop rarement rencontrée dans les autres préfectures auditées. Elle dénote une réelle volonté de maîtriser plutôt que de subir l'élaboration et la mise à jour des plans. Dans ce contexte, elle comprend les réserves émises par le responsable du service sur le caractère trop peu qualitatif de l'indicateur dans sa définition actuelle.

La démarche de performance est cohérente avec le PASSED, qui identifie au sein de l'objectif 4 « Protéger le citoyen » une action « Préparer la gestion des nouveaux risques et améliorer la gestion de crise ». Toutefois, le PASSED, jugé intéressant par le SIDPC comme référence générale, n'est pas considéré comme un support suffisamment précis pour le pilotage de l'action.

Les sous-préfectures sont consultées, notamment sur les modalités et les dates des exercices. Après le dernier exercice à l'aérodrome de Cherbourg-Maubertus, le sous-préfet de Cherbourg a adressé des observations écrites au cabinet du préfet, ce qui constitue une démarche intéressante dans le cadre des retours d'expérience en vue d'améliorer la pertinence des plans de secours.

Dans le cadre de la modernisation du plan ORSEC, le préfet a donné priorité à une réactualisation des trois PPI nucléaires avec une date-butoir à juin 2007. Un agent, recruté récemment et dédié à temps plein aux risques nucléaires, est en charge de la coordination de ces travaux fortement

interministériels. Par ailleurs, le SIDPC n'hésite pas, lorsqu'un profil adapté se présente, à faire appel à des étudiants stagiaires en renfort de ses agents.

La Gendarmerie, très impliquée dans la démarche de sécurité civile, a réalisé sur le même modèle que celui adopté en matière de sécurité routière (cf. infra) un ensemble de supports méthodologiques de très grande qualité, à partir de bases cartographiques existantes, qui permettent à la préfecture de disposer d'une aide à la décision de très bonne qualité en cas de crise.

Fin 2007, une nouvelle salle de crise sera opérationnelle : la préfecture sera donc en mesure de satisfaire aux recommandations formulées par l'IGA dans son rapport spécial sur le sujet.

Les relations hors crise avec les opérateurs externes, point faible relevé lors de l'entretien de gestion, ont été renforcées en 2006 : rappel des dispositions Vigipirate à la Poste et à la SNCF ; échanges par courriers réguliers avec EDG/GDF sur les grandes risques (tempête, canicule, grand froid), sur les abonnés de priorité et les hébergements d'urgence. Dans le cadre du groupe RV (recherche-vulnérabilité) sept réunions ont eu lieu en 2006 entre les services de l'Etat et les opérateurs externes.

## **A2) Pilotage de l'action par la préfecture : la clarté des objectifs permet une bonne coordination avec les partenaires de la préfecture**

### **1) Pilotage interne**

La sécurité civile est, compte tenu des installations sensibles dans le département (centrales nucléaires, Mont-Saint-Michel, risques propres au littoral), une priorité pour la préfecture et un thème très mobilisateur dont l'importance semble très bien comprise par tous. Le chef du SIDPC peut, grâce à son planning annuel très précis, fixer les objectifs pour chaque agent du service. Ce document lui permet de proposer au corps préfectoral des arbitrages selon l'urgence et la priorité. Il est fortement appuyé par le directeur du cabinet. Ce grand professionnalisme dans le chef-lieu semble toutefois laisser un peu de côté les sous-préfectures, notamment pour l'élaboration des plans d'urgence : *une meilleure communication serait sans doute souhaitable.*

### **2) Pilotage interministériel**

Au niveau départemental, la coordination interministérielle fonctionne par des contacts bilatéraux qui sont très appréciés par les services déconcentrés. Le rôle pilote du chef du SIDPC est reconnu. La clarté des objectifs formulés a créé une bonne dynamique entre la préfecture et les services déconcentrés. Au niveau régional, la coordination est assurée par le « club risques Basse-Normandie », animé par la DIREN.

En ce qui concerne la sécurité civile, il n'existe pas de tableau de bord qui regroupe systématiquement l'ensemble des indicateurs traitant ce domaine, quel que soit le programme auxquels ils sont rattachés. Ainsi, le programme 181 « prévention des risques naturels et lutte contre les pollutions » n'est pas suivi par la préfecture.

**La mission recommande de recourir, tout en conservant un certain degré de souplesse, à un outil de suivi stabilisé afin de disposer d'un document écrit et fiable et de ne pas fonder le pilotage et le suivi interministériel sur les seules relations entre les différents responsables.**

On notera enfin que le dossier de fusion des numéros d'appel entre SDIS et SAMU reste bloqué, malgré des investissements immobiliers importants de la part du SDIS qui peut désormais mettre à disposition des personnels du SAMU des locaux dédiés. *Une intervention du corps préfectoral pour débloquer cette situation est sans doute nécessaire.*

### 3) Partenariat avec les collectivités territoriales

Après une année 2006 difficile (absence de chef de service jusqu'en septembre, manque de prévisionniste pour l'arrondissement d'Avranches), les relations avec le SDIS se sont stabilisées. Le directeur de cabinet rencontre le chef de service une fois par semaine. Dans l'arrondissement d'Avranches, et malgré un retard important en termes de visite des ERP, l'équipe du SDIS, très jeune, et dans un souci de vouloir bien faire, consacrerait jusqu'à une demi-journée par établissement. *Il est sans doute nécessaire que cette situation soit évoquée avec le SDIS par le corps préfectoral afin de rechercher les moyens d'une meilleure efficacité.*

Plus globalement, le chef du SDIS a fait part à la mission de ses inquiétudes concernant la situation globale du département, qui reposerait de manière peut-être trop prononcée sur le réseau des pompiers volontaires<sup>7</sup>. S'il n'était pas dans le rôle de la mission d'éclairer cette question, il serait toutefois intéressant de bénéficier de l'analyse de la préfecture sur cette observation du SDIS.

Il a par ailleurs été signalé à la mission des questions concernant les modalités d'information des îles anglo-normandes en cas d'accident nucléaire. *La mission recommande, si ce n'est déjà fait, de prendre sans délai contact avec l'administration centrale pour clarifier cette situation, notamment sous l'aspect juridique, de manière à pouvoir intégrer, si nécessaire, ces éléments dans les plans d'urgence.*

On notera enfin une initiative intéressante du SIDPC : afin de gagner en réactivité en cas de crise, il a été élaboré un logiciel qui permet de disposer instantanément des coordonnées de tous les services à solliciter selon le type de crise (avec numéros de portable, fax etc.). *Cet outil pourrait peut-être présenter sur le plan national un intérêt et mériterait de faire l'objet d'une évaluation en ce sens par la DDSC.*

## B) SECURITE PUBLIQUE

### B1) Analyse des résultats obtenus par la préfecture : des performances conformes aux tendances nationales

#### 1) 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)
<b>Objectif national 2006</b>	- 3 à -4%	- 5 %	35 %	1,05	Entre 1,02 et 1,05
<b>Objectif départemental 2006</b>	- 3% PN ; - 3 à - 4% GN	- 3% PN ; - 5% GN	l'objectif était une hausse de 50 % de ce taux		
<b>Résultat 2006</b>	- 2,03 % (- 4,61 % PN, + 1,12 GN)	- 3,59%			
<b>Objectif national 2007</b>	- 2%	- 4 %	35 %	> 1	> 1
<b>Objectif départemental 2007</b>	- 3% PN ; -2% GN		20 % PN ; 28 % GN		

<sup>7</sup>

Sauf sur Cherbourg, où se trouvent des pompiers professionnels.

	IM404 : nombre de mesures d'éloignement prononcées	IM 406 : nombre de mesures d'éloignement exécutées
Objectif départemental fixé par l'administration centrale		195
Résultat 2006	585	157

Avec une baisse de la délinquance générale de 2,03% et de 3,59% pour la délinquance de voie publique, la Manche se situe au 83<sup>ème</sup> rang sur 96 départements métropolitains. Suivant la tendance nationale, seules les violences aux personnes ont augmenté de 5,64%.

Compte tenu de la relative bonne situation en matière de sécurité publique dans la Manche, les services ont pu s'investir de manière renforcée dans les domaines de la sécurité civile et de la sécurité routière.

Les objectifs pour 2007, proposés par les services de la police et de la gendarmerie et approuvés par le préfet, reprennent globalement les objectifs nationaux formulés par le MIAT, tout en tenant compte des spécificités des différents secteurs. Les autres priorités exprimées par la circulaire du ministre de l'intérieur (notamment la lutte contre les trafics de drogue) ont été également reprises dans les objectifs pour la police et la gendarmerie.

L'objectif de reconduites à la frontière, fixé à 195 pour la Manche, ne sera pas atteint en 2007, principalement en raison d'une baisse du trafic transmanche et de l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne. Bien que la Manche soit traditionnellement un lieu de transit vers l'Angleterre, seules quatre mesures d'éloignement ont été exécutées au cours des mois de janvier et février 2007.

## 2) Autres éléments de la performance

Après une période d'inactivité, le pôle de compétence « drogue et toxicomanie » a été convoqué en décembre 2006. Co-piloté par le directeur du cabinet et le directeur de la DDASS, il rassemble les principaux services de l'Etat concernés ainsi que le conseil général et la CPAM. Depuis cette réunion de remise en état de marche, la mission n'a cependant pas trouvé trace d'une activité concrète de cette instance.

**La mission souligne la nécessité d'animer ce pôle en lui donnant un programme de travail concret pour 2007 ou, si cet outil s'avère être obsolète pour la mise en œuvre du plan gouvernemental de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool, de lui substituer un mode de pilotage en format « comité restreint » qui semble bien fonctionner dans d'autres domaines.**

## B2) Pilotage de l'action par la préfecture : il est assuré dans de bonnes conditions

### 1) Pilotage interne

Le pilotage en préfecture est assuré par la réunion de police hebdomadaire qui associe les principaux acteurs de la police et de la gendarmerie autour du préfet et son cabinet. La gendarmerie et la police ont tenu un langage commun en ce qui concerne les indicateurs discutés lors de cette réunion. Les sous-préfets n'y participent pas mais tiennent régulièrement des réunions bilatérales dans leurs arrondissements.

Le cabinet a décidé de ne pas intégrer la police administrative entièrement dans son portefeuille, mais d'améliorer plutôt la coordination avec le directeur de la réglementation. Cette solution a été jugée préférable, car les activités de police administrative déboucheraient rarement sur des problématiques d'ordre public. En outre, la réorganisation profonde intervenue pour la délivrance



des titres et le traitement de certaines réglementations (voir infra) a conduit à écarter cette réflexion de l'intégration de certaines fonctions de réglementation au cabinet.

## 2) Pilotage interministériel

Un effort particulier a été fait dans la région Basse-Normandie sur l'intelligence économique, c'est-à-dire sur la sensibilisation des chefs d'entreprises concernés. Une liste des entreprises a été établie qui classe toutes les entreprises à risques dans le département (hors les entreprises déjà suivies par la DPST et la DST). Une lettre leur a été adressée par le préfet et deux gendarmes réservistes y assurent des visites pour donner des conseils concrets aux exploitants. Cette initiative, qui semble rencontrer un très bon accueil de la part des entreprises, mérite d'être soulignée.

## 3) Partenariat avec les collectivités territoriales

Il existe sept CLSPD dans le département, un huitième étant en cours d'élaboration à Granville. Le directeur de cabinet et le substitut du procureur y assistent régulièrement. Les maires rencontrés par la mission se déclarent globalement satisfaits de leur fonctionnement.

## 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

#### 1) Indicateurs d'accidentologie et d'actions de prévention

	2003	2004	2004/2003	2005	2005/2004	2006	2006/2005
<b>Accidents</b>	750	702	-48	591	-111	583	-8
<b>Tués</b>	59	51	-8	44	-7	49	+5
<b>Blessés</b>	995	912	-83	784	-128	730	-55
<b>Evolution année n/n-1</b>							

\* 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 de la Manche bénéficie, en matière de sécurité routière, des effets positifs induits par la bonne articulation existant globalement entre le corps préfectoral (préfet et directeur de cabinet) et les services de la police et de la gendarmerie nationales. Le fait que la sécurité routière fasse partie des thèmes examinés de manière hebdomadaire lors de la réunion de police contribue de manière évidente au maintien de la vigilance des services concernés.

La police a enregistré en 2006 d'excellents résultats dans les quatre circonscriptions<sup>8</sup> où elle intervient. Le nombre d'accidents a baissé de 10% entre 2005 et 2006, une proportion très supérieure au chiffre du département. La situation est moins favorable en zone gendarmerie qui doit intervenir sur un territoire particulièrement complexe, la Manche disposant du réseau routier le plus long de France avec notamment 7 545 km de routes départementales et 4 400 km de voies communales.

Globalement, la baisse du nombre d'accidents sur la période 2003-2006 est importante (-22,2%) mais le nombre de tués a remonté entre 2005 et 2006. Pour le seul mois de janvier 2007, le bilan de l'accidentologie s'avère particulièrement lourd : on enregistre 46 accidents (contre 32 en janvier 2006), 59 blessés (43) et 8 tués (1). Ces résultats du début d'année 2007 laissent craindre un relâchement des conducteurs, phénomène par ailleurs redouté à l'échelon national. La préfecture a clairement pris conscience de ce risque et en a fait l'un des axes de son action en 2007.

<sup>8</sup> Saint-Lô, Cherbourg, Granville et Coutances

	Taux de dépistage positif d'alcoolémie police nationale	Taux de dépistage positif d'alcoolémie gendarmerie nationale
<b>Objectif 2006</b>	6,2 %	1,48 %
<b>Nombre de dépistages effectués</b>	16 708	120 861
<b>Résultat 2006</b>	4%	1,52%

## 2) 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. La préfecture a confirmé que certains pôles, comme le pôle « toxicomanie » n'avaient été réactivés que très récemment (en 2006), ce qui explique l'absence de bilan (cf. supra).

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

#### 1) Pilotage interne

En zone police, les circonscriptions de Cherbourg et Saint-Lô présentent la particularité de disposer d'unités dédiées (respectivement 6 et 4 agents). En dépit de moyens budgétaires globalement en baisse de 8%, la DDSP parvient à conserver une bonne maîtrise de son action dans le domaine de la sécurité routière.

Le pilotage départemental est assuré directement par le directeur de cabinet, en tant que « chef de projet » sécurité routière, 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 ATB<sup>9</sup> mais également de ses différentes composantes en fonction des zones et des « populations » à risques (deux-roues, piétons...).

Compte tenu de l'ampleur du territoire à couvrir, la gendarmerie a consenti un effort particulièrement remarquable dans le domaine du suivi et du pilotage de l'accidentologie, en s'appuyant notamment sur une démarche de cartographie très riche. Cet outil permet à la préfecture d'orienter, le cas échéant, son action sur des thèmes en relation avec les objectifs du DGO<sup>10</sup>.

#### 2) Pilotage interministériel

La préfecture a décidé en 2006 de réactiver sous une forme plus adaptée le pôle de compétence interministériel sur la sécurité routière. Tout en maintenant le principe du « noyau dur » constitué autour du directeur de cabinet et regroupant préfecture, DDE, gendarmerie et police nationales, le pôle associera dans sa forme renouvelée les représentants des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et sports, le conseil général et la communauté urbaine de Cherbourg. Cette réorganisation étant récente, la mission n'a pas été en mesure d'en évaluer l'efficacité.

Le pilotage réalisé en format « noyau dur » apparaît cependant satisfaisant. La préparation des PDASR offre un bon degré de cohérence avec les enjeux du DGO. La mission a notamment noté avec intérêt l'action engagée dans le domaine des deux-roues, avec la signature d'une charte avec les enseignants de la conduite des motocyclettes. 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 est en ligne avec l'objectif fixé lors de l'entretien de gestion de septembre 2005.

<sup>9</sup> ATB : Accidents – Tués - Blessés

<sup>10</sup> Par exemple, une cartographie recensant les principales boîtes de nuit et discothèques du département a été élaborée.

**La mission recommande d'établir le plus rapidement possible une première évaluation des résultats de l'action engagée sur les deux-roues**

### 3) Relation avec les partenaires (collectivités territoriales et acteurs associatifs)

La préfecture entretient de bonnes relations avec les principaux acteurs du réseau associatif dans le département. La principale difficulté identifiée par la préfecture tient à un vieillissement de la population des bénévoles qui risque de limiter dans les années à venir la capacité d'intervention de ces acteurs-relais.

L'interaction avec les collectivités territoriales est également bonne, avec la difficulté que constitue l'extrême morcellement communal (plus de 600 communes, dont une grande partie de petite taille) qui complique l'animation de ce réseau.

## II - ACTION 2 : GARANTIE DE L'IDENTITE ET DE LA NATIONALITE, DELIVRANCE DE TITRES

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

### A) ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS PAR LA PREFECTURE : UN PROBLEME CONJONCTUREL POUR LE DELAI DE DELIVRANCE DES CARTES GRISES NE DOIT PAS OCCULTER LES BONNES PERFORMANCES DANS LES AUTRES DOMAINES

#### 1) Indicateurs du PAP

	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
<b>Objectif national 2006 (2007)</b>	25 <sup>11</sup> ( <i>idem</i> )	Néant
<b>Résultat 2006 (2005)</b>	28 (20)	Néant
<b>Moyenne de la strate 2006</b>	21	4
<b>Objectif départemental 2007</b>	20	

Les résultats de la préfecture relatifs aux deux seuls objectifs retenus dans le PAP sont d'une interprétation délicate.

S'agissant tout d'abord de la délivrance des cartes grises en temps réel (mesurée par l'IM 301), on peut noter que la préfecture avait choisi de se fixer, en 2006, un objectif légèrement plus ambitieux que celui de la strate, en partant du principe que ce résultat avait été atteint en 2005 et donc qu'il apparaissait réaliste. Cette démarche témoigne du souci d'adapter les cibles en fonction de la réalité locale. Mais cet objectif ne tenait pas compte de l'impact qu'aurait provisoirement, à partir de l'automne 2006, la mise en place des pôles départementaux. Or, contrairement à ce qui s'est passé pour les CNI/passeports, la dégradation de la performance a été très sensible et a « tiré » les résultats vers le bas. Cette dégradation – à condition de demeurer limitée dans le temps – n'est cependant pas complètement anormale pendant la phase de mise en place et d'adaptation.

<sup>11</sup> IM 301 - mêmes objectifs en 2006 et 2007 : strate 1 (15mn), strates 2 et 3 (25 mn), strate 4 (45 mn).

Dans l'analyse de ces difficultés liées aux cartes grises, on retiendra la lenteur avec laquelle se diffusent les modes alternatifs de délivrance (notamment pour les professionnels de l'automobile) qui constitue probablement l'un des points de blocage. L'importance dans le département des transactions portant sur des véhicules d'occasion et les habitudes locales qui font préférer, même au prix d'un déplacement important, la délivrance en temps réel en préfecture plutôt que celle en temps différé, expliquent cette situation et constituent aussi un handicap certain.

Concernant la fraude documentaire, la mission s'interroge sur le côté paradoxal des chiffres qui lui ont été communiqués. D'un côté les services de la PAF indiquent avoir recensé, en 2006, 122 affaires d'usage de faux documents<sup>12</sup> (contre 180 en 2005) et 27 affaires d'usurpation d'identité (contre 17 en 2006). Ces chiffres semblent indiquer que le phénomène est loin d'être négligeable. Or, dans le même temps, les services de la DLPAJ, sollicités dans le cadre de la préparation de la mission, ont indiqué n'avoir, à leur connaissance, aucun dossier récent en cours d'instruction concernant la Manche.

La seule explication permettant de réconcilier ces deux lectures serait d'admettre que dans la quasi-totalité des cas les infractions en matière de fraude documentaire n'ont « au mieux », pour seule conséquence pratique, qu'une sanction administrative sous forme d'une reconduite à la frontière. La rareté (voire l'inexistence sur les deux dernières années) de procédures pénales sur le département demeure néanmoins une source d'interrogation.

**La mission recommande en conséquence la mise en place d'un suivi périodique, sous l'autorité du directeur de cabinet, des affaires de fraude détectées par les services de la PAF et des suites données en cas de transmission à la DLPAJ.**

## 2) Indicateurs hors PAP

	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
<b>Objectif national (2007)</b>	4 jours pour la strate 2	8 jours pour la strate 2	Nouvel indicateur au 1/07/06 ( <i>selon strate</i> )	500 pour la strate 2
<b>Objectif départemental 2006</b>	3	6,5		500
<b>Résultat 2006*</b>	10,08	4,2	1	515
<b>Moyenne de la strate</b>	4,14	7,61	6	475
<b>Objectif départemental 2007</b>	3,5	6		510

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

Comme cela a été analysé plus haut, la préfecture avait pris le parti de se fixer, pour la délivrance des cartes grises en temps différé, un objectif plus ambitieux que celui de la strate, en se fondant sur ses excellentes performances passées. L'organisation de pôles de compétence départementaux a provoqué une dégradation de la performance, qu'il conviendra d'observer sur une plus longue durée afin d'éliminer la perturbation provisoire qu'a pu introduire la réforme.

Les résultats relatifs aux autres titres sont bons, voire excellents. Le niveau d'efficacité globale est meilleur que celui de la strate.

**La mission recommande qu'une attention particulière soit portée dans les prochains mois, avec l'appui du contrôle de gestion, à l'évolution du ratio d'efficacité « cartes grises », afin de vérifier si un problème systémique demeure.**

<sup>12</sup> C'est-à-dire de documents français ou étrangers contrefaits

### 3) Autres éléments de performance

La mission a examiné de manière aléatoire, sur les sites de Saint-Lô et d'Avranches, une série de dossiers de demandes de passeport et de CNI.

Sur le plan systémique, cet examen met en évidence un défaut, malheureusement généralisé, dans le respect par les mairies des règles liées à la certification des pièces photocopées<sup>13</sup> (justificatifs de domicile, photocopie de la CNI pour les délivrances de passeport etc.). Dans le lot examiné à Saint-Lô, 19 communes sur 22 (86%) se sont révélées défailtantes dans ce domaine. La mission note avec intérêt que sur les trois mairies qui se conforment strictement au « cahier des charges », deux sont de très petites structures (mairie de Sottevast – 1196 habitants et mairie de Saint-Nicolas-de-Pierrepont – 149 habitants). Ceci l'amène à relativiser l'explication avancée par la préfecture qui fait état d'une difficulté particulière aux petites mairies qui n'ont souvent pas de personnel à temps plein pour faire cette certification. Cette situation est d'autant plus regrettable que, par ailleurs, la préfecture consent manifestement d'importants efforts pour l'animation du réseau des mairies (cf. infra). De ce fait, la mission se montre réservée sur le résultat de l'indicateur IM307 (taux de dossiers CNI renvoyés en mairie).

Outre cet aspect formel, les quelques anomalies relevées<sup>14</sup> indiquent que la vigilance des agents en préfecture lors de la phase d'instruction peut encore être renforcée.

La mission a également noté que les agents du pôle CNI d'Avranches ont exprimé le souhait d'avoir, sur des bases périodiques, une relation plus directe avec le chef de bureau de Saint-Lô.

**Un effort doit être fait pour améliorer la qualité formelle des dossiers transmis par les mairies. Seul le personnel des mairies ayant pu voir les documents originaux, l'absence des éléments de certification sur les photocopies doit conduire à un retour du dossier en mairie. La mission recommande que ce point fasse l'objet d'une attention toute particulière. S'agissant d'Avranches et du pôle CNI, il serait souhaitable que soient instaurées, suivant une fréquence à déterminer, des rencontres avec le chef du bureau. Elles pourraient être l'occasion de procéder à des contrôles qualité.**

Les quelques dossiers d'étrangers examinés par la mission ne comportaient pas d'anomalies et semblaient être bien tenus.

En dehors de l'activité « titres », le principal « point noir » de la préfecture en matière d'accueil reste l'accueil téléphonique. Le taux d'appels perdus se maintient à un niveau particulièrement élevé (20,96% en 2006), tant par comparaison avec la strate (10,82%) qu'avec le niveau moyen national (13,16%). Certes, les efforts entrepris dans ce domaine ont permis une légère amélioration, en mettant en place un mode de travail conjoint entre les agents du service et les personnels du standard. Toutefois, la préfecture indique qu'en l'état elle ne peut garantir un accueil téléphonique sur une plage horaire homogène toute la semaine.

<sup>13</sup> La mission tient à rappeler que, conformément aux instructions élaborées par le MIAT, toute pièce non originale présente au dossier doit comporter une mention « Vu, l'original », l'identification de l'agent ayant vu cette pièce originale, ainsi qu'un tampon de la mairie.

<sup>14</sup> Les points relevés figurent dans la fiche annexe

## **B) PILOTAGE DE L'ACTION PAR LA PREFECTURE : UN REGROUPEMENT TRES ORIGINAL DE L'INSTRUCTION SUR UN SEUL SITE**

### **1) Pilotage interne**

La préfecture a conduit une réflexion opportune sur les améliorations à apporter à la suite de la mise en oeuvre de l'ARTT. Ceci l'a amenée à mettre en place, par regroupement, des « pôles de compétences départementaux » chargés de traiter, pour l'ensemble des demandes, les cartes grises et les passeports (Saint-Lô) et les CNI (Avranches).

Du point de vue de l'adaptation des moyens en vue d'une plus grande efficience, ce projet mérite d'être salué<sup>15</sup>. Les perturbations consécutives à cette mise en place semblent avoir été rapidement maîtrisées (passeports) même si la situation demeure encore insatisfaisante pour les cartes grises.

La préfecture est encore dans une phase d'attente, compréhensible, à l'égard du projet SIV sur lequel elle estime manquer d'éléments d'information suffisamment opérationnels pour pouvoir lancer une réflexion<sup>16</sup>. Dans la mesure où la mise en place du pôle départemental cartes grises vient de s'achever, la mission estime cependant que la préfecture a, de fait, franchi un premier pas qui devrait lui faciliter le passage au SIV lorsque les modalités pratiques en seront mieux connues.

### **2) Partenariat avec les collectivités territoriales**

La préfecture dispose, s'agissant de l'activité de délivrance des titres, d'un encadrement compétent et reconnu, ce qui constitue bien évidemment un atout. La mission a notamment relevé, en point positif, une action très forte en direction du réseau des maires, ce qui, compte-tenu de leur nombre important, est particulièrement méritoire<sup>17</sup>. Ces efforts, complétés par une bonne synergie avec le centre de gestion du CNFPT pour les aspects de formation, doivent être maintenus.

Les mairies rencontrées par la mission ont fait part de leur satisfaction globale, les questions soulevées touchant plus à des enjeux nationaux liés aux incertitudes concernant la question de la prise en charge financière de l'accueil du public pour la délivrance de titres, consécutives à l'arrêt du Conseil d'Etat « Ville de Versailles ».

## **III - ACTION 3 : CONTROLE DE LEGALITE ET CONSEIL AUX COLLECTIVITES LOCALES**

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

- le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
- le contrôle de leurs actes budgétaires ;
- le conseil aux collectivités territoriales et notamment les actions mises en oeuvre pour développer et consolider l'intercommunalité.

Le programme annuel de performance assigne à cette action deux objectifs prioritaires : "réduire le nombre d'actes non conformes" et "moderniser le contrôle de légalité".

---

<sup>15</sup> Il a permis en particulier d'éviter de laisser, à certaines périodes (congés d'été), les effectifs physiques descendre au niveau d'une seule personne, ce qui aurait fortement dégradé la qualité de service.

<sup>16</sup> Cf. rapport général de l'IGA sur le PAT, remis début 2007 au secrétariat général et à la DMAT.

<sup>17</sup> La préfecture estime ainsi avoir pu « toucher » près de 90% des maires ou secrétaires généraux au cours des différentes réunions d'information qu'elle a organisées à l'occasion de la mise en place du nouveau passeport.

## A) ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS PAR LA PREFECTURE

### 1) Indicateurs du PAP : les résultats sont satisfaisants, mais la fiabilité des indicateurs est contrastée

	IM 503 taux d'actes budgétaires réformés après intervention de la préfecture	IM 507 taux de contrôle des actes prioritaires	IM 510 taux d'actes réformés ou retirés après intervention de la préfecture	IM 514 taux d'actes télétransmis par l'application ACTES
Objectif national 2007	(65 % <sup>18</sup> )	(85 %)	(55 %)	3 %
Objectif départemental 2007	70%	90%	60%	1%
Résultat 2006	94,17%	100%	23,9%	0
Moyenne de la strate 2006	69,5%	86%	52,3%	0,22%

La déclinaison au plan local des objectifs nationaux pose problème, la préfecture anticipant sans justification précise une baisse sur l'IM 507 ainsi qu'une amélioration très sensible pour l'IM 510, alors même que les raisons du résultat de 2006 n'ont pas été vraiment analysées.

Le taux de contrôle des actes prioritaires était très naturellement en 2006 de 100%, puisque le contrôle de l'ensemble des actes soumis au contrôle de légalité est quasiment exhaustif, notamment pour les marchés publics, voire pour certains domaines de la fonction publique territoriale (cf infra).

La fiabilité des indicateurs est contrastée. A la préfecture comme à Avranches le nombre d'actes prioritaires contrôlés par rapport au nombre d'actes prioritaires reçus est suivi au jour le jour dans des tableaux (IM507). Les données sont donc fiables. En revanche les données de l'IM 510 sont considérées comme non fiables par le bureau concerné de la préfecture. Il est donc difficile de porter une appréciation sur les résultats de cet indicateur, qui sont très en deçà de la moyenne de la strate. Les très nombreuses lettres d'observation sans demande de retrait de l'acte (« observation faite pour l'avenir ») expliquent peut-être ce résultat. *Pour l'année 2007, cet indicateur doit être fiabilisé.*

L'application Actes (dont la montée en charge est suivie par l'IM 514) ne pourra être utilisée localement que courant avril 2007. Dix collectivités (dont le centre de gestion, le conseil général et quelques unes des principales communes et intercommunalités) se sont montrées intéressées et souhaitent mettre en œuvre rapidement le dispositif. En outre, le recours des collectivités aux liaisons numériques est bien préparé par le syndicat mixte « Manche numérique ». L'usage des télétransmissions pour le transfert des actes devrait donc pouvoir connaître un développement assez rapide dans ce département.

### 2) Indicateurs hors PAP : un contrôle de légalité très dense, peut-être insuffisamment discriminant

	IM 515 taux d'efficacité des services chargés des contrôles budgétaire et de légalité
Résultat 2006	113
Moyenne de la strate	72

Le ratio d'efficacité est sensiblement supérieur à la moyenne. Il s'explique sans doute par une forte spécialisation des agents, mais aussi en partie par le contrôle quasi exhaustif, donc portant aussi sur des actes sans enjeu ni difficulté majeurs.

<sup>18</sup> Indicateur national hors PAP.

La préfecture de la Manche présente par ailleurs des résultats 2006 différents de la moyenne de la strate comme de la moyenne nationale pour trois indicateurs :

- l'IM 509 (taux de recours gracieux en matière de contrôle de légalité), avec un taux de 2,06% en 2006 (supérieur de 50% à la moyenne de la strate) ;
- l'IM 512 (taux de déférés sur les actes reçus par la préfecture et les sous-préfectures), avec un taux de 0,13%, très supérieur à la moyenne de la strate (+ 550%), qui est de 0,02% ;
- l'IM 513 (taux de déférés gagnés par le préfet), avec un taux de 50%, soit inférieur de 40% à la moyenne de la strate (pour mémoire, la valeur-cible nationale était de 90 en 2006 ; la valeur-cible locale de 86).

Ces données sont l'indice d'une activité de contrôle de légalité très dense, sans doute encore insuffisamment discriminante. Par là elles renvoient à la nécessité d'affiner la stratégie de contrôle (cf infra). Mais elles traduisent aussi une attitude très saine qui consiste à faire « dire le droit » par le juge administratif dès qu'il y a doute, sans s'arrêter aux risques de dégrader l'indicateur IM 513. Cette attitude est rendue possible par une culture très « légaliste » des collectivités territoriales dans la Manche, un déferé éventuel n'étant pas systématiquement perçu comme créant un problème « politique »..

### **3) Les autres éléments de performance : l'harmonisation des pratiques de contrôle doit être poursuivie**

On notera que le compte rendu de l'entretien de gestion retenait les perspectives suivantes :

- homogénéiser le contrôle, par mise en place d'un cahier des charges du contrôle ;
- évaluer la fonction conseil ;
- mettre fin au morcellement des équivalents temps plein pour une meilleure efficacité ;
- formaliser une approche interministérielle du contrôle budgétaire avec la trésorerie générale ;
- regrouper les moyens (préfecture, DDE, etc.) dans une structure unique ou par un réseau.

Seuls les deux premiers objectifs ont pu être tenus (cf infra).

## **B) PILOTAGE DE L'ACTION PAR LA PREFECTURE**

### **1) Pilotage interne : la stratégie de contrôle est claire, mais n'a pas encore permis de rompre avec une tradition de contrôle quasi exhaustif**

#### La stratégie locale de contrôle

En raison de différences notables dans l'intensité du contrôle de légalité entre préfecture et sous-préfectures (notamment dans le domaine de la commande publique et de l'urbanisme) une démarche d'harmonisation a été mise en œuvre depuis novembre 2005, sous la forme d'un cahier des charges pour orienter le contrôle, diffusé début février 2006. A ce stade il ne s'agissait pas d'un document stratégique, mais d'un document définissant un socle commun de contrôle.

La définition d'une stratégie en matière de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire a été effectuée le 31 mars 2006. Elle met l'accent sur l'intercommunalité (modalités de définition de l'intérêt communautaire, contrôle de l'exercice effectif des compétences transférées), la commande publique (marchés de maîtrise d'œuvre, conventions de mandat, collectivités-cibles), l'urbanisme et l'environnement (communes littorales, espaces sensibles, zones à risque) et les finances communales (communes inscrites au réseau d'alerte de la trésorerie générale). Ce document, assez peu développé,



reprend et explicite, pour l'essentiel, les priorités de la circulaire du 17 janvier 2006 et ne comprend que peu de références à des problématiques propres à la Manche. Il laisse une marge de manœuvre importante aux sous-préfets (notamment en matière de priorités pour le contrôle de la commande publique).

En sus de ces domaines prioritaires, le contrôle de légalité continue d'être exercé d'une façon quasi exhaustive pour la fonction publique territoriale (toutes les délibérations reçues des communes et des intercommunalités en la matière sont contrôlées en janvier 2007, avec un accent mis cependant sur le contrôle des recrutements de contractuels et les sanctions). La préfecture estime en effet qu'il faut soit continuer à assurer cette fonction, soit s'en désengager complètement, toute solution intermédiaire ne lui paraissant pas viable, notamment pour répondre aux demandes des fonctionnaires territoriaux.

### L'organisation des services et l'adéquation des moyens aux objectifs

Un projet de constitution d'une structure juridique interministérielle qui aurait regroupé à terme les agents chargés dans les différents services du contentieux, de la veille juridique et du contrôle de légalité (2005-2006) n'a pu aboutir en raison de l'opposition du ministère de l'équipement à y associer ses agents. Cette initiative était sans doute trop ambitieuse, dans un département où l'association des services déconcentrés au contrôle de légalité est par ailleurs faible.

Le seul résultat concret de ce projet est la mise à disposition par la DDASS d'un contractuel à mi-temps pour le contrôle de légalité des actes des établissements hospitaliers, contrôle qui n'était pas fait antérieurement.

Une amorce de réflexion sur la déconcentration du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire sur certains sites - avec spécialisation des sous-préfectures dans un domaine du contrôle - n'a pas été poursuivie, en raison de la rigidité des circuits de transmission des actes, rapportée au délai de contrôle. Les obstacles rencontrés (par exemple l'insuffisante visibilité pour les élus, la gestion des absences d'agents spécialisés pour l'ensemble du département ou la nécessité de sauvegarder le rôle de conseil des sous-préfets) ne semblent toutefois pas tous insurmontables et on peut regretter que cette réflexion n'ait pas été poussée plus loin, compte tenu notamment de l'importance du nombre d'agents qui se consacrent au contrôle de légalité dans la Manche (17,8 agents au total).

<p><b>La mission est consciente des difficultés d'une centralisation du contrôle : elle recommande cependant de reprendre cette réflexion, au moins pour le contrôle budgétaire, où le rôle de conseil des sous-préfets est moins marqué que dans d'autres domaines.</b></p>
--

### Le suivi des indicateurs et les mesures correctrices mises en œuvre

Le suivi des indicateurs en matière de contrôle de légalité donne lieu à une réunion annuelle, mais reste assez formel. A ce suivi proprement dit s'est superposée une réunion de bilan de la mise en œuvre de la stratégie de contrôle qui s'est tenue le 14 décembre 2006. Les sous-préfets ne sont pas présents à ces réunions. En outre, ce suivi de la stratégie consiste plutôt en une réunion d'échange : il n'a pas encore été procédé à une analyse en termes de nombre de lettres d'observation ou de nombre de déférés, ni sur les matières sur lesquelles portent ces lettres et ces déférés.

En conséquence, ni les indicateurs PAT ni ceux d'Infocentre ne sont encore réellement utilisés comme des instruments permettant de suivre la performance et d'orienter la stratégie et l'organisation des services. Ainsi, des différences sensibles sont mises en lumière par l'IM 509 (par exemple un taux de lettres d'observation sur les marchés publics de 5,56% à Cherbourg mais de 23,49% à Saint-Lô et de 20,47% à Avranches), différences qui n'ont pas encore été véritablement analysées.

**Dans l'objectif de parachever l'harmonisation en cours du contrôle de légalité, la mission recommande de confier au contrôleur de gestion la réalisation d'un audit sur certains aspects de ce contrôle (le contrôle budgétaire, le contrôle sur les actes de la fonction publique territoriale ou de la commande publique par exemple), afin de vérifier le degré d'homogénéité des pratiques entre les sites et d'analyser ce contrôle sous l'angle de l'efficience. Un tel audit ne devrait pas exclure, en lien avec les agents concernés, les possibilités d'allègement ou de simplification des procédures de contrôle et des lettres d'observation.**

Les conséquences de l'application Actes en termes d'organisation interne des services chargés du contrôle de légalité n'ont pas encore été tirées. En ce qui concerne cette application, on soulignera tout particulièrement l'inquiétude manifestée par les agents sur l'ergonomie du système (par exemple possibilité de visualiser sur un écran de taille suffisante, d'examiner et de confronter les divers documents qui constituent les marchés).

## **2) Relations avec les services déconcentrés : elles restent trop peu développées**

Avec la direction départementale de l'équipement la relation est épisodique et non formalisée : les demandes d'avis sont rares (pratiquement aucune pour Cherbourg ou Saint-Lô, car les réponses sont souvent hors délais). Un revirement de la DDE sur l'application de la loi « littoral », trop longtemps ignorée, a conduit à des refus de permis de construire alors que des certificats d'urbanisme avaient été accordés, contraignant au réexamen de ces dossiers par le préfet et les sous-préfets, qui se trouvent en position d'arbitre. Un tel contexte n'est certes pas favorable à la formalisation des relations entre la préfecture et la DDE en matière de contrôle de légalité.

**La mission recommande toutefois une telle formalisation, qui permettrait d'ailleurs, au delà du contrôle de légalité, d'explicitier la stratégie en matière de mise en œuvre de la loi « littoral ».**

La Manche ne fait pas partie des préfectures expérimentant une convention de partenariat avec la trésorerie générale. L'essentiel de la collaboration avec ce service porte sur les aspects fiscaux. Le réseau d'alerte ne donne lieu à aucun travail en commun entre les services de la préfecture ou les sous-préfectures et le réseau du Trésor. Aucune analyse complémentaire du « scoring » n'est menée en commun et aucune démarche n'est faite en direction des collectivités concernées pour les aider à prendre conscience de leur situation et des marges de manœuvre dont elles disposent.

**En attendant l'extension du dispositif de convention de partenariat, une exploitation plus dynamique des données du réseau d'alerte est recommandée.**

Comme dans d'autres départements, le recours à l'expertise de la DDCCRF est devenu quasiment impossible, depuis que ce service s'est recentré sur son cœur de mission.

On notera enfin l'initiative consistant à recentraliser en préfecture le contrôle de légalité sur les marchés des hôpitaux. Assuré par un contractuel financé par la DDASS, mais avec une interruption de plusieurs mois en 2006, ce contrôle met en œuvre des procédures très particulières (avec le rôle notamment de la commission du médicament). *Il serait très intéressant qu'un bilan détaillé de cette initiative soit adressé par la préfecture à la DGCL, afin de pouvoir ouvrir la question de ce contrôle très souvent négligé.*

De manière générale, l'articulation avec les services déconcentrés reste donc quasi inexistante : ils n'ont d'ailleurs pas été associés à la définition de la stratégie ni à la réunion de bilan.

### **3) Relations avec les collectivités territoriales : un rôle de conseil très actif de la part de la préfecture**

On notera tout d'abord le projet « télémairie » de transmission par le « net » des courriers et circulaires aux collectivités territoriales, qui devrait être mis en place pour 2007.

Par ailleurs, à l'instar des autres préfectures, la fonction de conseil aux collectivités représente une part non négligeable de l'activité des services. A la préfecture et dans les sous-préfectures, comme évoqué dans le compte-rendu de l'entretien de gestion, une évaluation quantitative de cette mission a été faite début 2007 : les plus nombreuses concernent le domaine de la commande publique et sont formulées par téléphone.

**Pour alléger la charge de la préfecture en la matière, il pourrait être utile de signaler aux collectivités l'existence de la CIJAP (cellule d'information juridique aux acheteurs publics) qui relève de la direction générale de la comptabilité publique et est chargée de répondre, par téléphone ou mèl exclusivement, à tout acheteur public sur les modes de mise en concurrence et de passation des marchés<sup>19</sup>.**

#### La politique en matière d'intercommunalité

L'intercommunalité dans la Manche est quasi exhaustive, mais correspond à un schéma cantonal (48 EPCI pour 52 cantons), auquel s'ajoute un très fort émiettement des SIVU. Les priorités sont donc évidentes et bien perçues par les services, même si l'on peut trouver que le schéma d'organisation de l'intercommunalité n'en rend pas toujours compte et n'indique pas vraiment de méthode ni de moyens pour atteindre les objectifs.

Le bilan des dissolutions de syndicats est le suivant : 7 en 2004 ; 6 en 2005 ; 5 en 2006 ; 3 en 2007. Pour les communautés de communes on notera deux fusions (une en 2004 et une en 2005).

Les sous-préfets paraissent parfaitement connaître les possibilités d'évolution à proposer aux élus, même si la situation va évidemment se figer quelque peu jusqu'aux prochaines échéances cantonales et municipales (2008). Comme ailleurs, les obstacles à la fusion sont liés à des disparités de richesse fiscale. En ce qui concerne les suppressions de SIVU, il serait intéressant de dresser une carte des possibilités, carte qui pourrait être annexée au schéma.

## **IV. ACTION 4 : PILOTAGE TERRITORIAL DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES**

L'action 4 recouvre, selon le PAP 2006, 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.)<sup>20</sup>.

Elle se traduit notamment pour les préfectures de département par :

- l'animation et le suivi des projets stratégiques de l'Etat (PASED) ;
- l'ingénierie de projets (conseil, suivi, aide au montage de dossiers, etc.) ;
- le suivi des dossiers thématiques (politiques publiques interministérielles comme la politique de la ville, du logement, etc.) ;
- le suivi des dépenses des services déconcentrés dans le cadre budgétaire de la LOLF ;

<sup>19</sup> Une sous-préfecture de la Manche a d'ailleurs recours à ce service dans le cadre du contrôle de légalité.

<sup>20</sup> L'action 4 ne traite pas des politiques de sécurité qui relèvent de l'action 1 (voir supra).

- l'évaluation du fonctionnement des services à travers le développement du contrôle de gestion interministériel ;
- la responsabilité d'actions de mutualisation interservices.

En l'absence d'objectifs et d'indicateurs pour cette action dans le programme, la performance des préfectures est approchée par la qualité des outils de pilotage mis en place et par les modalités d'utilisation de ces outils.

Le seul indicateur donnant lieu à la fixation d'un objectif annuel est celui portant sur le délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau.

	<b>IM 602 délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau</b>
<b>Objectif national</b>	330 jours
<b>Obj. départemental 2007</b>	320 jours
<b>Résultat 2006</b>	360 jours
<b>Résultat de la strate</b>	320 jours

La préfecture a conscience d'avoir choisi pour 2007 un objectif ambitieux par rapport aux résultats de 2006. Elle a cependant l'intention de se donner les moyens de le tenir effectivement, sous réserve que soient neutralisés quelques dossiers pour lesquels la décision préfectorale est suspendue pour des raisons d'opportunité.

En ce qui concerne les autres indicateurs Infocentre relatifs aux actions interministérielles, ils sont, comme dans beaucoup d'autres préfectures, difficiles à interpréter. Ainsi, le résultat de l'IM 605 (taux d'échec des procédures de conciliation pour les expulsions locatives) apparaît assez favorable dans la Manche, alors même que la politique de prévention des expulsions locatives a été peu dynamique (absence de charte de prévention, instabilité du poste en préfecture, seule la sous-préfecture de Cherbourg semblant jouer un vrai rôle en la matière).

Les deux directeurs concernés par les actions interministérielles<sup>21</sup> (le DACI et le DLPRE) ne s'appuient pas sur les indicateurs Infocentre : si ces derniers sont renseignés avec sérieux, ils ne servent pas de base à une réflexion sur une meilleure organisation et la fixation des objectifs n'apparaît pas comme un enjeu.

## **A) OUTILS DE PILOTAGE**

De nombreux outils de pilotage ont été développés et sont suivis par la préfecture. Souvent très ambitieux, ils n'ont pu tous connaître une complète concrétisation. Toutefois les outils opérationnels comme les pôles et les missions interservices constituent des instruments efficaces et reconnus de politique interministérielle.

Le compte rendu de l'entretien de gestion du 23 septembre 2005 notait qu'il convenait d'améliorer le suivi des politiques interministérielles et que le PASED devait faire l'objet d'une réactualisation à mi-parcours et d'une réécriture partielle. Ces deux préconisations n'ont été que partiellement suivies d'effet, puisque le PASED n'a pas réellement constitué un instrument de pilotage de la préfecture et des politiques interministérielles. En revanche, le suivi des politiques interministérielles est réellement assuré par la DAECI et la DRLP.

<sup>21</sup> Le DRLP pour le bureau de l'environnement et la DAECI.

## **1) Le PASSED : son suivi est réel**

Le PASSED 2004-2006, bien articulé avec le PASER, est un document très structuré comportant un calendrier de mise en œuvre des actions, ainsi que des indicateurs généralement assez précis. Un sous-préfet et un chef de service déconcentré ont été désignés conjointement comme chefs de file pour chaque objectif. Ce document a fait l'objet pour certaines actions d'un bilan à mi-parcours qui montrait une avancée satisfaisante des actions programmées et d'un ajustement en 2006 ainsi que d'un suivi précis de la préfecture en ce qui concerne l'objectif 4 « protéger le citoyen ». La mise en place de la mission interservices de sécurité alimentaire a été l'un des apports les plus intéressants de cet objectif.

Les objectifs 1, 2 et 3<sup>22</sup> se sont avérés in fine constitués des principales priorités de chacun des services déconcentrés. Cette approche réaliste a évité de consacrer trop d'énergie à des actions ou des projets en décalage avec l'action quotidienne des services. On notera que c'est l'objectif 2 qui présente les actions dont la réalisation est la plus difficile à mesurer (beaucoup d'indicateurs de cet objectif sont constitués de simples « notes d'avancement »). Quant à l'objectif 5 concernant la modernisation, il a été étroitement articulé avec la RADE. Néanmoins, la DAECI possède une excellente connaissance de l'ensemble des objectifs et actions et a élaboré pour le passage de la mission un bilan détaillé dont il pourrait être utile de faire une lecture partagée avec les services déconcentrés avant de recommencer l'exercice PASSED sur une nouvelle programmation. En revanche, l'articulation entre les outils de la LOLF (BOP ou UO) et le PASSED n'a pas été systématiquement recherchée.

## **2) Le bilan de la mise en œuvre de la RADE : des résultats en deçà des ambitions**

La RADE a donné lieu dans la Manche à des projets extrêmement ambitieux. Mais tous n'ont pu être mis en place, d'autres ont abouti à des résultats incomplets, d'autres ont été poursuivis hors RADE.

Parmi les projets qui ont dû être abandonnés, on mentionnera la création d'une structure juridique interministérielle qui n'a pu être concrétisée en raison de la crainte des services déconcentrés de l'Etat de se voir dépouillés de leurs compétences en la matière (voir action 3). Le rapprochement entre DDAF et DDE a donné lieu à des réflexions poussées mais le déséquilibre des effectifs entre les deux directions, dans un département à dominante rurale, n'a pas permis de lever les préventions contre ce projet, la rupture du dialogue entre les deux directions ayant même laissé quelques traces. Le projet de « Maisons de l'Etat » a produit à ce jour des résultats un peu décevants, avec quelques permanences de petits services en sous-préfectures (ONAC, DDJS), en partie aussi parce que les projets immobiliers de la sous-préfecture de Cherbourg n'ont pu voir le jour. Enfin les idées d'intégration de services à la préfecture (ONAC, SDAP, DDJS) ont été abandonnées.

A l'inverse, deux projets retenus dans le cadre de la RADE ont été réalisés : la création de la MISSA et l'identification d'une mission environnement/développement durable avec la nomination d'un correspondant et la mise en place d'un groupe de travail interministériel qui a débouché sur quelques actions concrètes (tri sélectif et achat de papier mutualisé avec la DDE par exemple).

## **3) Les pôles de compétence et missions interservices : l'originalité que constitue la mission d'aménagement de l'espace**

Des pôles de compétences ont été mis en place dans le cadre du projet territorial de l'Etat, sur la sécurité routière, sur la communication, autour des DRH et enfin en matière de sécurité sanitaire des aliments.

---

<sup>22</sup>Objectif 1 : accompagner les mutations économiques en stimulant l'emploi et la formation. Objectif 2 : favoriser la cohésion sociale et la solidarité. Objectif 3 : entretenir, améliorer, valoriser le cadre de vie (cet objectif inclut notamment l'opération de désensablement du Mont-Saint-Michel).

Le premier est évoqué ci-dessus dans la partie consacrée à l'action 1. Le pôle de compétence « communication » supervisé par le directeur de cabinet regroupe les chargés de communication des services déconcentrés. Il se réunit à échéance précise et remplit plusieurs objectifs : organiser, entre préfecture et services déconcentrés, la communication en direction de la presse (les relations avec la presse sont réparties suivant la technicité des sujets) et coordonner la communication lors de la gestion de crise. Sous la houlette de la chargée de communication de la préfecture, un plan de communication interministériel va être élaboré en 2007. C'est un pôle qui fonctionne correctement avec des résultats tangibles.

Le réseau des DRH avait pour objet de rechercher des possibilités de mutualisation en termes de recrutement (bourse de postes vacants). Mais il s'agit plus de réunions ponctuelles que d'un véritable pôle, même si des groupes de travail se réunissent toujours pour trouver d'autres projets de mutualisation, au delà de la formation.

Trois missions interservices fonctionnent dans le département, chacune avec un chef de file doté d'une lettre de mission.

Le pôle de compétence sécurité sanitaire des aliments a été créé le 12 juillet 2002 avec la DDSV comme chef de file<sup>23</sup>. La mission interservices de sécurité sanitaire des aliments (MISSA) créée le 2 mai 2006 avec toujours le DDSV comme responsable lui a succédé. Assez classiquement, deux niveaux de fonctionnement ont été définis : le comité stratégique, présidé par le corps préfectoral (directeur de cabinet) et composé des directeurs des différents services concernés et le comité permanent, lieu des échanges techniques entre les services et de la déclinaison de la stratégie en actions.

La MISE a été créée dès 1993, dans un département à la fois rural, industriel et maritime où la question de la protection des ressources en eau est évidemment fondamentale. Placée sous la responsabilité du DDAF<sup>24</sup> dont la dernière lettre de mission est datée du 10 janvier 2003, elle fonctionne avec un comité stratégique et un comité technique qui est appelé à être élargi selon les sujets traités aux agences et établissements publics intéressés. Un programme annuel de travail par thèmes, actions et objectifs définis notamment selon les instructions du MEDD, avec la désignation d'un responsable pour chaque objectif, fait l'objet d'un bilan détaillé chaque année, les deux documents étant validés par le secrétaire général.

Enfin une mission d'aménagement de l'espace (MAE) a été créée le 8 février 2005 et son pilotage confié au DDE<sup>25</sup>, notamment pour répondre à l'objectif 3 du PASED et tout particulièrement à la sous-action 3-1 « développer la vision territoriale de l'Etat ». Il s'agit d'une des initiatives les plus originales des services de l'Etat dans la Manche. Cette mission a permis, au delà de la mise en œuvre des politiques d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, de coordonner, d'harmoniser et de hiérarchiser les priorités et les positions de l'Etat notamment dans le cadre de l'élaboration des SCOT ou d'autres documents de planification (schéma éolien, schémas de gestion intégrée de la zone côtière, etc.). Le travail effectué par cette mission est reconnu par chacun de ses acteurs comme hautement stratégique dans son domaine.

#### **4) Les outils de suivi de la LOLF : ils ne sont pas une priorité pour la préfecture**

Suivre les BOP et UO départementaux autres que le programme d'administration territoriale ne représente pas, à ce jour, une priorité pour la préfecture de la Manche. Le corps préfectoral est informé précisément en CAR de la cartographie des BOP à enjeu (13 BOP au niveau régional) et des

---

<sup>23</sup> Les autres participants sont : la DDCRF, la DDASS, la DDAM, les Douanes, le SRPV, la DDSP, la Gendarmerie et les services de la Préfecture de la Manche (cabinet).

<sup>24</sup> Elle comprend aussi la DDASS, la DDE, la DIREN, le DRIRE, la DDAM et le conseil supérieur de la pêche. Elle est suivie par le DRLP de la préfecture.

<sup>25</sup> La DDAF, la DIREN et la DRLP de la préfecture sont les autres membres de la mission.

projets de BOP, mais en général trop tard pour que le préfet puisse émettre un avis détaillé, malgré la mise à disposition des documents sur le SIT régional. En ce qui concerne tant les projets de BOP départementaux (des BOP de fonctionnement exclusivement) et les UO, que le suivi des dépenses, la préfecture préfère attendre la mise à disposition des outils annoncés (EDIPE) avant de mettre en place un dialogue de gestion formalisé. Cependant les réunions bilatérales avec les chefs de service déconcentré permettent déjà de faire un point sur les BOP ou UO lorsque cela est nécessaire, sans aller toutefois jusqu'à échanger sur la performance qui ne paraît d'ailleurs pas encore faire toujours l'objet d'un suivi par UO départementale.

Le contrôle de gestion interministériel n'a pas encore vu le jour, notamment parce que l'ensemble des services déconcentrés n'a pas encore nommé de contrôleurs.

## **B) MODALITES DE PILOTAGE**

### **1) Les instances de pilotage : elles reposent surtout sur les réunions bilatérales avec les chefs de service déconcentré :**

L'organisation du pilotage repose sur les réunions bilatérales qui, trois à cinq fois par an, réunissent le préfet, les sous-préfets, le secrétaire général, le directeur concerné et un des chefs de service déconcentré, en général accompagné, selon les sujets, des agents intéressés par l'ordre du jour. Il s'agit donc d'une version élargie et assez originale de la traditionnelle réunion entre le préfet et un chef de service déconcentré. L'ordre du jour est proposé par le service déconcentré et peut être enrichi par la préfecture. Il comporte le plus souvent un nombre important de sujets, y compris de nature interministérielle, qui font chacun l'objet d'une fiche documentée, puis d'un bilan à la réunion suivante.

Ce mode de pilotage très approfondi est unanimement apprécié par les chefs de services déconcentrés rencontrés par la mission, notamment en ce qu'il facilite la décision sur les sujets évoqués. Lorsque des sujets interministériels sont abordés, une concertation préalable à la réunion bilatérale permet de présenter au préfet, si besoin est, la position de chacun des services afin qu'il puisse trancher.

Le positionnement du bureau de l'environnement conduit le DRLPE à être présent à de nombreuses réunions bilatérales ou interministérielles. Mais le compte-rendu des réunions est confié à la direction des actions économiques et de la coordination interministérielle. Ce sont des documents très opérationnels qui reprennent les actions à mener et leur calendrier. La mission s'est interrogée sur l'opportunité de confier cette rédaction aux services déconcentrés, ce qui aurait l'avantage de dégager du temps pour d'autres actions à la DAECI. Toutefois, cet exercice permet à cette direction d'être parfaitement au courant de tous les dossiers en cours et de jouer son rôle de coordinateur. C'est pourquoi la solution retenue par la préfecture apparaît finalement la meilleure.

### **2) Le collège des chefs de service : ses réunions ont une portée très opérationnelle**

Les collèges des chefs de service (environ trois réunions par an) sont utilisés de manière très opérationnelle, notamment lorsqu'ils portent, comme cela a été le cas en juin 2006 et janvier 2007, sur un sujet unique : la position de l'Etat dans le cadre des SCOT, sur proposition de la mission aménagement de l'espace déjà évoquée. Ils ont permis de valider une forme de « porté à connaissance » de l'Etat et de mettre en place des éléments de langage communs. Dans les autres occasions, les réunions permettent de réels échanges sur les dossiers interministériels en cours.

Les sous-préfets, au delà du rôle qu'ils ont à jouer dans les pôles de compétence, sont systématiquement associés aux instances interministérielles (réunions bilatérales et collège des chefs de service), ce qui est apprécié par les chefs de service déconcentré.

### 3) L'organisation de la préfecture sur les sujets interministériels : un repositionnement de la DAECI dans certains domaines est possible

Deux directions sont impliquées dans l'action interministérielle. La DRLP, à travers son bureau de l'environnement, suit la MISE et la MAE ainsi que la politique environnementale et urbanistique de la préfecture, ce qui représente dans la Manche un enjeu particulièrement important. L'appréciation des partenaires (DDAF, DIREN, etc.) sur le rôle et le positionnement de ce bureau dans la conduite des politiques d'environnement est très positive.

Le positionnement de la DAECI dans l'animation de cet ensemble est, comme souvent, difficile à qualifier. Un audit de cette direction a été mené en février 2006 par le contrôle de gestion, détaillant chaque activité et proposant des évolutions dont certaines ont été suivies d'effet. La directrice est reconnue par les chefs de service déconcentré pour sa connaissance de l'ensemble des sujets interministériels : elle est perçue comme le « cabinet » du préfet et du secrétaire général en matière interministérielle.

Le bureau de la programmation et de l'aménagement du territoire semble avoir trouvé son équilibre avec, en particulier, la proposition et le suivi au titre du FNADT des pôles d'excellence rurales et des relais de service public et un certain développement des activités liées à la commission départementale d'action touristique. Il demeure des interrogations liées au développement du suivi de la LOLF au travers des outils informatiques, et notamment de CHORUS, pour lequel un correspondant devra être désigné. *La question de l'intégration des personnes qui gèrent les finances de l'Etat au service de gestion du budget (SRM), évoquée un moment, mériterait d'être posée à nouveau.*

A l'inverse, le bureau de l'action interministérielle et de la politique de l'Etat a du mal à se positionner avec un important travail pour la préparation des CAR et le suivi des réunions interministérielles, mais sans valeur ajoutée substantielle. L'action du bureau dans les expulsions locatives se situe en aval des procédures de prévention<sup>26</sup>. Cela s'explique par le refus du conseil général de signer une charte de prévention des expulsions locatives qui aurait permis un travail en partenariat avec les travailleurs sociaux. *La mission suggère un repositionnement du bureau sur le sujet*, afin de pouvoir résoudre le maximum de cas en amont des procédures d'expulsion, celles-ci conduisant la préfecture à devoir verser aux propriétaires, après contentieux, des sommes supérieures aux crédits prévus pour le règlement de l'ensemble des contentieux. En revanche, la préfecture s'est donnée récemment les moyens de mener avec la DDE une politique du logement active, par la signature d'un nouveau plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et la volonté de réutiliser le contingent préfectoral.

Le suivi des dossiers économiques et d'entreprises est pour sa part paradoxal. L'implication personnelle de la directrice de la DAECI dans l'action économique, reconnue par tous (corps préfectoral, chefs de service déconcentré, élus locaux) pour son rôle de facilitation et de mise en contact ne s'appuie pas sur une véritable cellule chargée de ces dossiers à la préfecture et en lien avec les services du TPG ou de la DDTEFP. Ni la visibilité, ni la pérennité de cette action ne semblent en ce sens être assurées, dans un département où le suivi des entreprises en difficulté et l'importance du développement économique sont primordiaux.

---

<sup>26</sup> Cette position très en retrait par rapport à un travail social en amont explique les performances très médiocres de la Manche en terme d'indicateurs INDIGO notamment sur le taux de règlements amiables en matière d'expulsions locatives (-34,27% par rapport à la strate).



**Il reste des marges de manœuvre dans l'organisation de la DAECI : s'interroger sur le positionnement des agents chargés des finances de l'Etat en examinant la possibilité d'un rattachement au bureau du budget ; prévoir, avec la nomination du correspondant CHORUS, la création d'un contrôle de gestion interministériel, chargé à la fois du suivi des BOP et UO à enjeu et de leur volet performance. Les pratiques du département de l'Orne dans ce domaine pourraient être étudiées. Enfin, il serait nécessaire de renouveler la gestion des expulsions locatives et de mieux asseoir dans le service et au sein des sous-préfectures le suivi de l'action économique.**

#### **4) Mutualisation et SIT : des efforts restent nécessaires**

Le contrôleur de gestion de la préfecture, chargé par ailleurs de la modernisation, coordonne les actions de mutualisation. A cette date, seul l'achat conjoint de papier avec la DDE est prévu mais d'autres projets sont en cours d'étude.

Le SIT départemental est inexistant : sa mise en œuvre n'est pas aujourd'hui considérée comme stratégique, priorité étant donnée à la renaissance de l'Intranet. De plus, l'existence d'un SIT régional qui fonctionne à la satisfaction de tous en relativise l'urgence.

## **V. LES RESSOURCES HUMAINES**

Les résultats de la fonction ressources humaines ne font l'objet d'aucun indicateur PAT, mais sont assez largement mesurés par 13 indicateurs INDIGO.

### **A) ANALYSE DES RESULTATS DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UN CHANTIER NOUVEAU POUR UNE EQUIPE NOUVELLE**

#### **1) Indicateurs hors PAP : la quasi saturation du plafond d'emploi devrait être atteinte**

On notera au préalable que l'entretien de gestion avait mis en lumière les problèmes ressentis par la préfecture, avec un plan de charge contraint par rapport au plafond d'emplois théorique. L'année 2007 s'inscrit dans cette ligne avec un plafond d'emplois de 233 agents (237 agents physiques) et un plan de charge auquel il manquait 84 299 € en début d'année pour la rémunération de l'ensemble de l'effectif, compte tenu de sa structure en âge et qualification. Les vacances frictionnelles et une anticipation active des départs à la retraite devraient cependant permettre en 2007 une saturation du plafond d'emplois sans dépassement du budget.

Il faut aussi noter que le poste de chef du bureau des ressources humaines a été longtemps inoccupé et que le directeur du service des ressources et de la modernisation (SRM) a donc dû cumuler ses responsabilités avec celles de chef de ce bureau et d'animateur de formation. Ces deux postes n'ont été à nouveau pourvus que récemment, ce qui a permis la reprise d'une politique active en matière de ressources humaines.

Par ailleurs, les résultats de la Manche pour quelques indicateurs hors PAP sont les suivants :

	<b>IF 301 nombre de réunions de concertation</b>	<b>IF 303 ancienneté moyenne sur un poste</b>	<b>IF 401 nombre de journées de stage par agent</b>	<b>IF 404 taux de journées stagiaires consacrées à la formation professionnelle</b>
<b>Résultat 2006</b>	15	9,5	3	31,45
<b>Résultat de la strate</b>	14	7,37	3,71	19,27

## **2) Répartition des agents par mission : elle est dans la norme**

Par rapport à la répartition ARCADE, la préfecture se situe à ce jour en quasi équilibre, en prenant en compte les nombreuses réorganisations des deux dernières années, dont le renforcement du SIDPC et du service des étrangers. Cette répartition est étudiée en CTP. Des « opérations coup de main » permettent de mobiliser des agents (surtout en provenance de la DAECI) pour aider des bureaux confrontés à des difficultés (cartes grises ou bureau des moyens de fonctionnement et de la logistique en période budgétaire). Au delà, l'utilisation prévue et contrôlée de vacataires permet d'équilibrer les effectifs notamment en période estivale (le recours aux vacataires était de 9,88 ETP en 2006, soit 36% au-dessus de la moyenne de la strate).

## **3) Ancienneté et mobilité : une charte de mobilité devrait être adoptée prochainement**

Les agents de la préfecture et surtout des sous-préfectures ont une ancienneté moyenne importante sur le même poste (9,5 ans) et supérieure à la moyenne de la strate bien que la mobilité interne et externe soit fortement encouragée par la préfecture (l'IF 302 sur la satisfaction des demandes de mobilité interne est légèrement supérieur à la moyenne de la strate).

La politique d'incitation à la mobilité, validée en CTP, a reposé sur une interrogation systématique, début 2006, de toutes les directions pour connaître les souhaits de mobilité des agents, au moyen d'un questionnaire très complet. Les réponses ont été systématiquement étudiées et 10 agents ont bénéficié d'une mobilité interne en 2006.

Néanmoins, il n'existe pas encore de charte de mobilité : celle-ci devrait être rédigée dans l'année sur la base d'une étude des chartes existantes.

## **4) Formation : la politique de formation a été relancée récemment**

La politique de formation a incontestablement constitué un point faible de la préfecture de la Manche. Sans animateur de formation jusqu'en juin 2006, le chef du service des ressources et de la modernisation a dû lui-même assurer cette fonction, pour une part de son temps. Il n'a pu associer la hiérarchie à l'élaboration du plan local de formation, ni utiliser à cet effet les comptes rendus des entretiens d'évaluation. Il en est résulté une offre locale de formation sans lignes directrices très précises. Heureusement la relative facilité d'accès au chef de lieu de région a permis un large recours aux formations proposées par le DIF.

On notera en outre l'absence, jusqu'en 2006, de vision pluriannuelle pour la formation, ainsi que de suivi par agent (le logiciel GEF n'était pas utilisé jusqu'à une date très récente) comme l'insuffisance d'évaluation des formations dispensées (seule une évaluation « à chaud » est faite, mais pas d'évaluation différée), ainsi qu'un bilan qui ne distingue pas les agents selon la catégorie. Enfin, il n'est pas certain que les agents de la préfecture et des sous-préfectures disposent d'une visibilité d'ensemble des possibilités de formation qui leur sont ouvertes.

Les données chiffrées disponibles confirment ce diagnostic (cf en annexe 4 la grille pour les ressources humaines).

Une étude précise de l'absentéisme n'est pas encore menée à la préfecture. *Ce pourrait être un des chantiers à lancer en 2007.*

Au total, la politique de ressources humaines est un chantier nouveau pour une équipe jeune qui a dû d'abord maîtriser le quotidien avant de pouvoir s'impliquer dans des dossiers de fond, tant sur la formation, la mobilité que l'étude de l'absentéisme.

## **B) STRATEGIE ET PILOTAGE : LA VISION DE LA GRH RESTE INSUFFISAMMENT STRATEGIQUE**

Le pilotage de la gestion des ressources humaines a été conduit ces dernières années par le secrétaire général principalement dans une optique d'efficacité, ce qui s'expliquait par l'absence de marges de manœuvre en termes de plafond d'emplois.

### **1) Stratégie annuelle : la politique de ressources humaines reste de court terme**

A part une politique systématique de saturation du plafond d'emplois, il est difficile de qualifier la politique de ressources humaines de la préfecture de stratégique à ce jour, comme le soulignent les responsables eux-mêmes, qui reconnaissent mener une politique à relativement court terme, tant pour les recrutements que pour la gestion du plan de charge. Si la préfecture ne se situe plus dans une politique de remplacement systématique des départs, les recrutements s'effectuent néanmoins encore au sein des mêmes catégories sans stratégie de requalification des emplois. Les vacances de poste sont systématiquement publiées, ce qui est l'occasion d'une mise à jour des fiches de poste, même s'il n'en existe pas encore une pour chaque emploi.

Depuis l'affectation d'un animateur de formation, mi-2006, et plus particulièrement à compter du plan local de formation 2007, se dessine une politique de formation plus concertée et plus stratégique. La hiérarchie a été mieux associée à son élaboration ; les besoins mis en lumière lors des entretiens d'évaluation ont été pris en compte. De manière générale, l'approche nouvelle de la formation dont fait part l'animateur de formation devrait permettre de corriger dès 2007 les insuffisances soulignées plus haut : mise en place d'un suivi individuel par utilisation du logiciel GEF et évaluation approfondie des actions de formation, approche pluriannuelle surtout, autour d'une remise à niveau en matière informatique dans un premier temps.

### **2) Stratégie pluriannuelle : elle n'est pas encore clairement définie à ce jour**

Une stratégie de GPRH a été lancée en septembre 2005 par le secrétaire général, s'appuyant sur un groupe de travail « ressources humaines », stratégie qui a permis les réorganisations de fond de 2006 (mise en place des pôles de compétences titres, suppression du bureau de l'organisation administrative, réorganisation de la DAECI, création du bureau de l'informatique et de la communication interne).

Il existe en parallèle une réelle volonté d'anticiper l'évolution pluriannuelle des effectifs : ainsi les tableaux de retraite sont établis cinq ans à l'avance. Si une estimation précise des sorties est effectuée de façon prévisionnelle jusqu'en 2010, elle ne repose toutefois que sur des constats d'âge de sortie théorique et les engagements verbaux des intéressés, et reste donc fragile.

Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un véritable plan stratégique de gestion prévisionnelle globale des emplois et des compétences. De plus, la politique de gestion des ressources humaines conseillée par la DNO n'a pas été mise en œuvre, la mise en place des pôles de compétence ayant largement mobilisé les services concernés. Une stratégie pluriannuelle n'existe donc pas à ce jour.

Les responsables des ressources humaines ont pleinement conscience qu'il leur faut établir un diagnostic complet des emplois dans une approche « métiers », service par service et dans des délais brefs. Un important travail a été déjà fait dans une optique d'efficacité à l'occasion des audits faits par le contrôleur de gestion sur la base des tâches existantes par agent et par ETP pour le SDSIC, la sous-préfecture d'Avranches et la DAECI.

**Il convient maintenant d'engager une réflexion de fond sur les compétences nécessaires par ETP, par métier et par emploi.**

**La mise en place d'une politique de requalification pourrait s'appuyer sur une pratique plus systématique des bilans de compétence (à ce jour un seul agent a bénéficié d'un tel bilan, dans des circonstances particulières) ; de même les entretiens d'évaluation pourraient être systématiquement exploités afin de connaître les souhaits et possibilités d'évolution des agents à moyen terme.**

**La mission a recommandé au bureau des ressources humaines de prendre contact avec la DRH afin de pouvoir éventuellement bénéficier des conseils et du soutien de la mission « profils professionnels » en matière de stratégie des ressources humaines. Elle préconise la revitalisation du groupe de travail ressources humaines (secrétaire général, chef du bureau, contrôleur de gestion, animatrice de formation, assistante sociale) pour élaborer le cahier des charges du diagnostic ressources humaines.**

### **3) Dialogue social : il est dense et constructif**

Les CTP et CAP sont réunis périodiquement et le secrétaire général rencontre de façon informelle les organisations syndicales tous les mois. Ces instances sont de véritables lieux de dialogue dans lesquelles les organisations syndicales sont très largement informées et peuvent exprimer leurs préoccupations. Ainsi, l'ensemble des évolutions de l'organisation de la préfecture leur a été expliqué et soumis pour discussion et avis. Un groupe de travail bipartite est aussi périodiquement réuni en marge du CHS sur les questions mobilières et immobilières afin de dessiner une politique pluriannuelle de travaux.

Les organisations syndicales ont fait part de leurs principales préoccupations à la mission, parmi lesquelles on relèvera particulièrement la question du quasi blocage de la progression de carrière et de la rémunération des agents sous statut « Berkani ». Elle avait déjà été évoquée lors des entretiens de gestion et n'a pas progressé depuis, bien que le corps préfectoral se soit fait le relais de ces inquiétudes auprès de la DRH.

Elles ont également réitéré leur opposition aux primes individualisées. En effet, après qu'une petite part des primes a fait l'objet d'une répartition individuelle en 2005, la répartition des primes 2006 a suivi les préconisations de la DRH, ce qui a conduit à attribuer des primes supplémentaires de 71 € (180 € ayant été distribués à l'ensemble de l'effectif) aux agents impliqués dans les pôles titres et réglementation, à ceux qui ont effectué une mobilité dans l'année, au personnel du nouveau service informatique et aux agents sous astreinte. En revanche, il n'existe encore aucune variabilité du TMO (taux moyen d'objectif) selon les missions, les fonctions ou les postes occupés.

Alors que la nouvelle configuration syndicale rend les problèmes de ressources humaines plus délicats à gérer qu'auparavant, il est souhaitable que cette concertation continue à être menée avec la même régularité et la même ouverture.

**Au delà il paraît souhaitable que des réunions de management avec les cadres de la préfecture puissent être organisées soit dans le cadre d'une formation au management, soit dans celui de réunions de communication interne sur la politique de ressources humaines.**

Au total, pour les sujets encore en jachère (mobilité, absentéisme, diagnostic et plan de GRPH) tous les éléments d'une politique de ressources humaines dynamique sont en place. La stabilisation des effectifs après la réorganisation importante de 2006 devrait permettre d'élaborer dès le courant de l'année 2007 des outils stratégiques de gestion qui permettront à terme de mieux gérer les effectifs dans un plan de charge toujours contraint et de bénéficier d'une meilleure visibilité à moyen terme.

# OBSERVATIONS DE LA PREFECTURE SUR LE PROJET DE RAPPORT



**PREFECTURE DE LA MANCHE**

SAINT-LO, le 14 mai 2007

**SECRETARIAT GENERAL**

*Contrôle de gestion*

**LE PREFET DE LA MANCHE**

A

Monsieur le Ministre de l'Intérieur  
et de l'Aménagement du Territoire

***Inspection Générale de l'Administration***

A l'attention de M. Werner GAGNERON  
15, rue Cambacérès  
**75008 PARIS**

**OBJET.** – Eléments de réponse au rapport de l'IGA du 11 avril 2007 sur la mise en œuvre du programme « Administration territoriale » par la préfecture de la Manche.

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, l'ensemble des remarques fournies par les services de la préfecture et des sous-préfectures de la Manche, en réponse à votre rapport du 11 avril dernier. Ces éléments sont présentés sous forme de tableau afin de vous en faciliter la lecture et l'agrégation dans votre document définitif.

Celui-ci a dans l'ensemble bien retranscrit les éléments d'information que les personnes auditées avaient pu vous communiquer lors de ces entretiens. Toutefois, certaines observations, notamment sur le contrôle de légalité et sur la politique générale à mener dans le département (favoriser le conseil ou le contrôle, suivi des indicateurs,...) ou encore sur l'organisation de la préfecture (recentrer tout ce qui concerne les services des finances dans un seul bureau) suscitent des interrogations.

Le fait d'associer plus généralement le contrôleur de gestion à l'activité générale de pilotage de la préfecture, en participant notamment aux réunions de directions, ou encore, de l'employer sur des missions bien spécifiques (GPRH, mobilité, organisation et performance des services,...) qui ne sont pas systématiquement liées à l'efficacité, a bien été perçu.

La mise en place des propositions faites dans ce rapport devrait permettre à la préfecture d'appréhender plus facilement les grandes échéances à venir. Un SIT rénové et surtout opérationnel pourrait en effet faciliter les échanges inter services, un véritable contrôle de gestion interministériel aboutirait à un meilleur pilotage des dépenses et de la performance de l'ensemble des services de l'Etat. L'adoption d'une politique volontariste en terme de GPRH (entretien avec les agents, formations spécifiques, information), confortée par la création d'une charte de mobilité, permettra de mieux négocier les évolutions à venir que la DNO engendrera.

Voici donc l'ensemble des remarques concernant votre rapport, que je souhaitais porter à votre connaissance.

***SIGNE***

Jean Louis FARGEAS

**Propositions de modifications du rapport :**

Thème	Observations IGA	Eléments de réponse de la préfecture
<b>Pilotage et contrôle de gestion</b>		
<b>B) Contrôle de gestion</b>	<p>- Mise en place de comités de suivi trimestriel en 2007 pour la protection civile et le contrôle de légalité</p> <p>- faire des sondages systématiques sur la fiabilité des données transmises</p>	<p>- Il est prévu de suivre trimestriellement ces indicateurs et donc d'établir des rapports d'activités avec la même fréquence. En revanche, le choix d'organiser des comités de suivi trimestriels sera validé prochainement par la nouvelle secrétaire générale pour ce qui concerne la mission « Collectivités Locales ». Pour la mission « Sécurité » le directeur de cabinet a choisi d'adopter cette fréquence pour réunir ses équipes et le contrôleur de gestion afin d'avoir encore un meilleur pilotage de cette activité.</p> <p>- sur le principe, nous ne pouvons qu'être d'accord avec cette recommandation, mais il est semble difficile pour des raisons de sensibilité des services et de charge de travail pour le contrôleur de gestion d'exercer un tel contrôle. En revanche, un contrôle épisodique pourrait être envisagé.</p>
<b>I - Coordination de la sécurité des personnes et des biens</b>		
<b>A) Sécurité civile</b> A1) 1 - indicateurs PAP	<p><u>Objectif 2007</u></p> <p>- trop ambitieux pour l'IM 201 « taux de PPRN approuvés »</p> <p>-au sujet des ERP : ↳levée des avis défavorables</p> <p>↳visites périodiques</p>	<p>- Il convient de rappeler en préalable que l'indicateur est calculé par rapport au nombre de communes couvertes et non par rapport au nombre de PPRN. <b>S'agissant du taux de 72% que s'est fixée la préfecture, il sera atteint et même dépassé cette année</b> (il atteindra 84%) puisque les PPRN de 76 communes sur 91 concernées seront bien approuvées au 31/12/07 : A ce jour 17 communes de « La Sée » sont à la signature du Préfet et 26 communes concernées par « Divette/Trottebec » le seront en juin. <b>Loin d'être ambitieux, l'indicateur fixé par les services s'avère donc être particulièrement réaliste.</b></p> <p>Pour <b>Saint-Lô</b>, l'objectif de 31% a été fixé en fonction des prévisions sur les deux premiers trimestres (16% au 30 juin et 8% au 31 mars) sur <b>ce dernier taux, l'objectif est d'ores et déjà atteint.</b></p> <p><b>Pour Avranches</b> : A partir de 2007, la commission d'arrondissement d'Avranches se chargera de lever des avis défavorables émis auparavant, lors des visites périodiques. Cette nouvelle pratique devrait améliorer la situation.</p> <p><b>Coutances et Cherbourg</b>, n'ont pas de retard sur les visites périodiques, ils pourront donc se consacrer plus facilement à la levée des avis défavorables.</p> <p><b>Coutances et Cherbourg</b> sont dans le plan de marche à la fin mars 2007. L'objectif de 100% devrait être atteint.</p> <p><b>Saint-Lô</b> : Le retard pris en 2006 a été ajouté au plan de charge 2007. A la fin du 1<sup>er</sup> trimestre, 28 visites effectuées sur 79 (35%).Le résultat fin 2007 devrait approcher les 100%.</p> <p><b>Avranches</b> : L'objectif de 65% pour 2007 tient compte du retard pris en 2006. 160 ERP sont à visiter sur ce secteur. Les résultats du 1<sup>er</sup> trimestre (17%) sont dans le plan de marche. Ils devraient le rester puisque 2 jours/semaine sont désormais «réservés» pour les commissions de sécurité.</p>

<p>A compter de 2007, le suivi des ERP sera trimestriel. A la fin du 1<sup>er</sup> trimestre, la préfecture est d'ailleurs dans le plan de marche. Compte tenu de tous ces éléments, la préfecture <b>devrait atteindre son objectif global de 85 %</b>. Concernant la mise en place d'un fichier de suivi commun avec le SDIS, la solution pourrait passer la mise en place du logiciel ERP V2.5 ou par la base de données existante du SDIS comme l'a anticipé la préfecture. Cette piste a en effet été évoquée lors de la dernière réunion de la CDSCA en mars 2007 présidée par le directeur de cabinet. Pour y parvenir, une nouvelle réunion de travail sur le sujet est programmée entre ces 2 services (préfecture/sous-préfecture et SDIS).</p>		
<p>A2) 2 – Pilotage interministériel</p>	<p>- « mise en place d'un outil de suivi des risques naturels majeurs ».</p>	<p>- Le « club risques B-N » est effectivement piloté par la DIREN, mais la préfecture (SIDPC) y est vivement associée. Le SIDPC n'a effectivement pas d'indicateur particulier, mais est en mesure de donner, par messagerie ou par courrier, des éclairages au préfet (ex : préconisation de PPR supplémentaires).</p>
<p>3 – Partenariat avec les Collectivités Territoriales.</p>	<p>- informations des îles anglo-normandes.</p>	<p>La procédure actuelle (directive interministérielle du 30/05/05 §2.1.1) prévoit que le département informe le niveau zonal (état-major de zone) qui rend compte au COGIC(DDSC). Ce dernier informe le M.A.E qui rend compte au gouvernement britannique afin que l'information parvienne aux îles anglo-normandes. <b>Cette diffusion de l'information ne pose aucun problème du côté français</b>, mais visiblement plus du côté britannique. La préfecture en lien avec l'ASN souhaite trouver une solution visant à permettre au préfet d'échanger directement avec les correspondants anglo-normands. La préparation, puis la réalisation de l'exercice nucléaire du 29/11/2007 du CNPE Flamanville permettra de progresser en ce sens et ainsi d'éviter les problèmes de diffusion de l'information rencontrés lors de l'exercice Cogema de 2005 ou encore lors du plan de distribution d'iode de 2007. Un courrier au ministère des affaires étrangères faisant état des difficultés constatées côté britannique et proposant la mise en place de contacts bilatéraux a été adressé.</p>
<p>B) Sécurité publique 2) Autres éléments de performance</p>	<p>- Pôle de compétence « drogue et toxicomanie » la mission souligne « la nécessité d'animer ce pôle en lui donnant un programme de travail concret pour 2007 ou, si cet outil s'avère être obsolète pour la mise en œuvre du plan gouvernemental de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool, de lui substituer un mode de pilotage en format « comité restreint » qui semble bien fonctionner dans d'autres domaines »</p>	<p><b>La préfecture adhère totalement à cette approche</b> qui correspond précisément aux priorités qu'elle s'est fixée. Le directeur de cabinet a proposé dès la réunion de lancement du 16 décembre 2006 que soit re-dynamisé ce pôle de compétence dont l'action est déterminante pour relancer des actions en sommeil et assurer un suivi plus régulier et complet de celles engagées. Il a également proposé que la fréquence des réunions soit plus importante et qu'indépendamment des réunions du comité de pilotage, des réunions thématiques sous forme de groupe de travail se mettent en place autour des politiques de prévention, de prise en charge sanitaire et sociale et de lutte contre le trafic. Ce programme de travail a été rappelé lors de la réunion du CDPD du 16 avril présidé par le Préfet, qui a consacré un volet spécifique aux problèmes de drogues et de toxicomanie. Depuis, le groupe de travail prévention s'est réuni sur le sujet des « <b>conduites dopantes en milieu sportif</b> » qui jusqu'à présent n'était pas pris en compte dans le plan départemental. Une prochaine réunion consacré au lien « Santé/Justice » destinée à faire le point sur la pratique des injonctions thérapeutiques et le rôle des médecins</p>





	<p>- L'accueil téléphonique</p>	<p>usurpations de titres (sur les 25 documents français découverts en 2006, <b>19 documents authentiques étaient usurpés</b>). Le plus souvent, ces titres (passeports/CNI) sont délivrés dans des Préfectures de la région Ile de France à des ressortissants français. C'est bien l'utilisation par une tierce personne qui est délictueuse.</p> <p>- concernant les titres délivrés à la préfecture de la Manche : les services sont mobilisés. Ainsi, depuis le début de l'année 2007, 3 faux permis de conduire ainsi que 3 demandes de CNI avec présentation de faux actes de naissance et certificats de nationalité française ont été détectés.</p> <p>- A l'occasion du lancement du passeport électronique début 2006, la Préfecture de la Manche a permis à la PAF de sensibiliser à la fraude documentaire les représentants des municipalités grâce à la tenue de 4 réunions d'information dédiées à cette démarche.</p> <p>Le ratio défavorable à la préfecture signalé par l'IGA doit donc être rétabli à la lumière de ces constats.</p> <p>Cette thématique pose question surtout au service « cartes grises » en période de retard. Pour en limiter les conséquences, il conviendrait de limiter l'accueil téléphonique des cartes grises à l'après-midi comme cela avait été acté lors de l'entretien de gestion et surtout de formaliser les procédures entre ce service et les agents du standard.</p>
--	---------------------------------	---

### III – Contrôle de légalité et conseils aux collectivités Locales

<p><b>A) Analyse des résultats obtenus par la préfecture</b></p>	<p>- Fiabiliser les données de l'IM 510 « Taux d'actes réformés ou retirés après intervention de la préfecture ».</p> <p>- Application Actes</p> <p>- Résultats IM 503</p>	<p>- Deux explications données par le directeur des CL concernant les résultats décevants de 2006 (23% contre 52.3% pour la strate 2) :</p> <p>1) définition de l'indicateur. Il est en effet prévu que toutes les lettres d'observations doivent être prises en compte, qu'elles s'assimilent ou non à des recours gracieux. Or, un grand nombre de lettres constituent des observations ou des mises en garde sans demande de retrait. Un taux supérieur nécessiterait un changement de politique, sauf à baisser fortement l'objectif.</p> <p>2) les modifications ou retraits d'actes, qui définissent le numérateur de l'indicateur, ne sont pas toutes prises en compte, notamment s'agissant de celles qui font suite à un appel téléphonique.</p> <p>- M. le sous-préfet de Cherbourg propose pour 2007 d'harmoniser les pratiques entre les 4 sites du département. Concernant le suivi de l'ensemble des indicateurs, une harmonisation des procédures est également souhaitable.</p> <p>- Les premières conventions seront signées début septembre 2007. Le retard est dû à la longueur de la procédure de choix des tiers de télétransmission par les collectivités et au retard du calendrier de formation des agents de la préfecture et des sous-préfectures (19 -20-21 juin au lieu de la seconde quinzaine de mai) pour des raisons de disponibilité des formateurs du ministère de l'intérieur.</p> <p>- La moyenne de la strate 2 en 2006 avancée dans le rapport</p>
--	--	--

		est erronée, car supérieure à 100% (107.57%). En supprimant les données atypiques, nous arrivons à 70%
	- IM 513 « taux de déférés gagnés par le préfet »	Malgré un taux de 50% (inférieur de 40% à la moyenne de la strate 2), il n'apparaît cependant pas souhaitable de fixer un objectif identique à celle-ci dans la mesure où, comme le relève la mission, le rôle du juge est de dire le droit.
<p><b>B) – Pilotage de l'action par la préfecture</b></p> <p><b>1) - La stratégie locale de contrôle</b></p> <p>- L'organisation des services et l'adéquation des moyens aux objectifs</p> <p>- Le suivi des indicateurs et les mesures correctrices mises en oeuvre</p> <p><b>2) Relations avec les services déconcentrés</b></p> <p><b>3) Les relations avec les collectivités territoriales</b></p>	<p>- La mission relève une activité de contrôle de légalité très dense, « sans doute insuffisamment discriminante », qui nécessite d'affiner la stratégie de contrôle.</p> <p>- La mission recommande de réfléchir à nouveau sur une centralisation du contrôle budgétaire notamment, en relevant le nombre d'ETP dédié au contrôle (17,8).</p> <p>- Différences de résultats entre les différents sites (ex : IM 509)</p> <p>- Relations avec la DDE</p> <p>- Mise en place de l'application « Télémairies »</p> <p>- Signaler aux collectivités l'existence de la Cellule d'Information Juridique aux Acheteurs Publics.</p>	<p>- Dans un contexte d'effectifs tendus à la préfecture (le contrôle de légalité de la <b>FPT</b> mobilise un cadre B à temps plein et le poste d'adjoint au 2<sup>ème</sup> bureau est vacant), il paraît indispensable d'avoir des instructions claires de l'administration centrale sur la nécessité ou non de poursuivre le contrôle de légalité des actes relatifs à cette fonction publique, ce qu'omet de faire la circulaire du 17/01/06; En effet, en raison de la stricte impossibilité de dissocier le contrôle du conseil, l'alternative est la suivante : un contrôle exhaustif ou l'abandon total du contrôle</p> <p>- Cette organisation suppose l'abandon de la signature des lettres d'observation par les sous-préfets, sinon la recentralisation géographique des agents à la préfecture.</p> <p>- M. le sous-préfet de Coutances souhaite rappeler que les sous préfectures d'arrondissement sont appelées à jouer un rôle de conseil dans tous les domaines, y compris dans celui du contrôle budgétaire, sachant que la préfecture est garante des "grands équilibres ».</p> <p>- Elles peuvent être inhérentes tant à l'adaptation locale de la stratégie qu'au respect plus ou moins marqué de la règle de droit par les collectivités. <b>La réalisation d'un audit</b> par le contrôleur de gestion est dans ce cadre pertinente.</p> <p>-Pour le directeur des CL, la formalisation des relations avec la DDE pose problème en raison de la faiblesse des effectifs de ce service déconcentré. Toutefois, un regroupement peut toujours être envisagé.</p> <p>- M. le sous-préfet de Coutances est d'accord avec la proposition visant à formaliser davantage les relations avec la DDE, notamment pour l'application de la loi littoral (question intéressant au premier chef cet arrondissement) Une meilleure coordination entre ces 2 services serait alors attendue.</p> <p>M. le sous-préfet de Cherbourg suggère à ce propos d'adopter un type de relation proche de celui défini entre le Pôle d'Appui au Contrôle de Légalité de Lyon et les préfectures.</p> <p>- Le stade de projet est dépassé, puisque les premiers envois « électroniques » vers les mairies « pilotes » ont commencé le 10 avril dernier.</p> <p>- cela sera fait, mais il est à craindre que les élus et leurs services continuent de préférer une consultation de la préfecture et des sous-préfectures en raison de leur connaissance directe des agents. Au surplus, tout conseil effectué en amont est par essence générateur de moindres</p>

<p><b>4) La politique en matière d'intercommunalité</b></p>	<p>- Nombre de fusions de communautés de communes insuffisant depuis la loi du 13 août 2004.</p>	<p>illégalités commises en aval. Il est donc délicat de dissocier les deux, conseil et décision constituant un tout.</p> <p>- Les 2 seules fusions enregistrées dans la Manche représentent à elles seules 20% des fusions observées sur le plan national depuis 3 ans. Il convient également de rappeler que si l'Etat possède un rôle d'incitateur, la décision finale n'appartient qu'aux élus (l'Etat n'ayant aucun outil contraignant).</p>
<p><b>IV – Pilotage territorial des politiques gouvernementales</b></p>		
<p>outils de pilotage : PASED</p>	<p>- Cf entretien de gestion du 23/09/2005 : améliorer le suivi des politiques interministérielles et réactualiser le Pased</p>	<p>- pas de véritable réécriture du Pased, mais ajustement des axes et actions au regard des priorités nouvelles; point effectué fin février 2007 avec information du collège des chefs de service en mars et suivi assuré notamment grâce aux réunions bilatérales</p> <p>- Attente des instructions pour les nouveaux PASE (R et D)</p>
<p>Bureau de la programmation et de l'aménagement du territoire (B1)</p>	<p>- Gestion des finances de l'Etat et interrogation sur l'intégration au SRM</p> <p>- CHORUS: lien avec le contrôle de gestion interministériel</p>	<p>- intérêt pour la DAECI de pouvoir suivre un dossier (DGE ou DDR, mais aussi FRED et FNADT ) dans sa globalité, de l'instruction au paiement, avec optimisation des crédits;</p> <p>- la démarche de l'Orne n'a pu être menée à son terme; le SGAR travaille pour élaborer une version améliorée du logiciel Œdipe, de manière à permettre aux préfets de département de tenir plus facilement des tableaux de bord et de suivre les divers BOP et UO de l'ensemble des services déconcentrés de son département. En l'absence du chef de bureau, le correspondant « Chorus » est la directrice.</p>
<p>Bureau de l'action interministérielle et des politiques de l'Etat (B2)</p>	<p>- expulsions locatives : travail en aval des procédures de prévention; " résoudre le maximum de cas en amont"</p> <p>- préparation dossiers CAR et pré-CAR</p> <p>- suivi des dossiers économiques</p> <p>- entreprises en difficulté : partenariat avec TG et DDTEFP</p>	<p>- pour l'arrondissement chef-lieu, peu de travail social en amont dû notamment au refus du CG de signer la charte de prévention des expulsions;</p> <p>➔ réflexion à mener pour optimiser l'organisation ainsi que la gestion des crédits.</p> <p>- au delà de la mise en forme et compilation des fiches, il y a réelle valeur ajoutée sur les dossiers le justifiant.</p> <p>- le rattachement à ce bureau est récent et la succession de 3 chefs de bureau en moins de 2 ans n'a pas vraiment permis de stabiliser cette mission, qui ne peut pas s'acquiescer comme une instruction administrative traditionnelle, tant il faut avoir un certain relationnel et surtout la confiance des divers partenaires, mais aussi une vision globale des aides Etat et collectivités ;</p> <p>- les dossiers PAT sont confiés à 1 agent de catégorie B (défection DDCCRF); mais la carte AFR relève du B1 au titre aménagement du territoire (sujet traité par SG et directrice);</p> <p>-suivi avec TG et partenaires dans le cadre du TBED (tableau de bord des entreprises en difficulté) mis en place dans le cadre du Pased et actualisé au moins 2 fois par an; mais aussi échanges d'info très fréquents de part et d'autre dès que cela le justifie; suivi aussi lors de chaque réunion bilatérale "emploi" avec DDTEFP et DDANPE; peu de réunions du Codefi.</p> <p>- à noter aussi que les effectifs de ce bureau sont assez</p>

		tendus au niveau "conception/rédaction" -M. le sous-préfet de Cherbourg souhaite que soit reconnu le rôle joué par sa sous-préfecture dans l'animation du « réseau des développeurs » et dans l'accompagnement de certaines entreprises en difficulté.
<p>- plus largement la DAECI a dû suivre des dossiers de conversion ou de redynamisation (cf Moulinex, Euromoteurs, ...) mais comme ils portent à la fois sur les aspects social et développement économique avec volet lié à l'aménagement du territoire, ils relèvent des 2 bureaux et c'est le directeur qui assure le pilotage de ces dossiers et participe notamment aux réunions des Copil des financeurs ou avec les élus sous présidence du préfet de région.</p> <p>- il en est de même pour les réunions du GIAME à Caen qui traitent des mutations économiques au sens large, et en leurs diverses composantes;</p> <p>- de plus l'absence du chef du B1 depuis janvier, ne facilite pas les choses et oblige la directrice à "colmater"....</p>		
Indicateurs Info-centre (IM602)	Objectif ambitieux et indicateurs pas utilisés par les directeurs	Plusieurs points viennent en réponse à ces remarques : - La maîtrise des délais d'instruction des dossiers ICPE a été reprise dans les objectifs annuels du chef de bureau. Celui-ci a repris à l'intention de ses agents les mêmes préoccupations à prendre en compte - Les chefs de service extérieurs concernés ont été informés sur l'évolution de leur pratique en la matière et incités à réduire les délais, pour ce qui les concerne. - Ces questions sont abordées en réunion bilatérale devant M. le Préfet. - Le dispositif mis en œuvre pour écarter les dossiers les plus « sensibles » par nature qui relèvent de décision tardive procède précisément d'un suivi de cet objectif.
<b>V – Les ressources humaines</b>		
A) 1) -indicateurs hors PAP	-«vacances frictionnelles et anticipation des départs à la retraite → saturat° du plafond d'emplois et respect budget»	- la gestion prévisionnelle des effectifs s'emploiera à remédier à cette situation.
4) formation	- « Chef de SRM a joué le rôle d'AF jusqu'en juin 2006, il n'a pu associer la hiérarchie ..... pour le plan local de formation » → offre locale formation sans lignes directrices précises.  -« pas certain que les agents de la préfecture et des S/P ne disposent d'une visibilité d'ensemble des possibilités de formation offertes ».	- Les directeurs ont été interrogés sur ce projet lors d'une réunion de direction. Les comptes rendus d'évaluation ont été utilisés pour mettre en place ce programme, conformément aux directives de l'administration centrale. Par ailleurs, <u>5 axes de formation</u> ont été déterminés (rédaction administrative, bureautique, communication de crise, management par objectifs et formations techniques).».  - les offres de formation (SDRF, DIF ou PLF) sont diffusées régulièrement par messagerie à l'ensemble des agents de la préfecture et des sous préfectures et seront également présentes sur l'Intranet de la préfecture.
Sur l'aspect général de la gestion des RH, il convient de préciser que le quotidien reste extrêmement lourd à gérer et n'ont pas encore permis au BRH de lancer à ce jour certains dossiers de fond essentiels (GPRH, charte mobilité).		
Points divers	- Projet de maisons de l'Etat en S/P peu avancé  - Le rapport préconise un rattachement des agents	- la maison de l'Etat à Avranches a été ouverte au le 1 <sup>er</sup> avril dernier. Les services de la DDTE y sont installés.  - Cette proposition avait été faite au SG début 2006, en proposant de scinder en 2 le BMFL. Un bureau du budget

	chargés des finances de l'Etat au bureau du budget  - point sur la mutualisation	(intégrant les finances de l'Etat) et un bureau de la logistique. L'idée n'a finalement pas été retenue par le SG préférant axer dans un 1 <sup>er</sup> temps la réorganisation de la préfecture sur le service informatique.  - l'achat conjoint de papier avec la DDE ne sera effectif qu'en 2008. Il n'est donc pas encore concrétisé.
--	--	--

**Annexes/commentaires**

- M. le sous-préfet de Cherbourg fait remarquer que la mission reconnaît que la sous-préfecture est mal dotée en termes de locaux et que l'accessibilité des handicapés n'est pas assurée. Par ailleurs, il signale que l'IGA a été particulièrement intéressée par la démarche mise en place à la mairie de Cherbourg pour la certification des dossiers de demande de titres.

## **ANNEXES**

## **Liste des annexes**

**ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION**

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

**ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DE LA PREFECTURE**

**ANNEXE 4 : LE PILOTAGE LOCAL ET LE CONTROLE DE GESTION**

**ANNEXE 5 : TABLEAU SYNTHETIQUE DE SUIVI DES ENGAGEMENTS DE  
L'ENTRETIEN DE GESTION**

**ANNEXE 6 : REPERTOIRE DES SIGLES**



# 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

11N1TA01601010314C

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

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

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

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

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

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

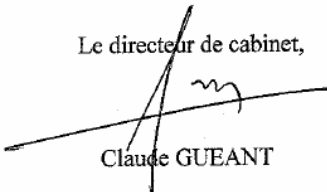
Ce constat m'a conduit à envisager un rapprochement des initiatives menées tout à la fois par la DMAT et l'IGA. En effet, dans le cadre de la mise en oeuvre territoriale de la LOLF, l'inspection générale de l'administration envisage de faire évoluer ses modalités d'intervention et propose une nouvelle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

### Préfecture

M. FARGEAS		Préfet
------------	--	--------

### - Cabinet

M. YEDDOU		Directeur de cabinet
M. WAHL		Chef du bureau du cabinet
Mlle MARTEL	<i>Cellule communication</i>	Chargée de mission
M. MARTIN	<i>Service interministériel de défense et de protection civile</i>	Chef du service
Mlle BAHEUX	<i>Service interministériel de défense et de protection civile</i>	Chargée des risques nucléaires
M. PILLE	<i>Service interministériel de défense et de protection civile</i>	Chargé de l'information préventive

### - Secrétariat général

M. MEUNIER		Secrétaire général
M. OLIVIER		Contrôleur de gestion

### - Service des ressources et de la modernisation

M. SENEAL		Chef du service
Mme LAMBERT	<i>Bureau des ressources humaines et de la modernisation</i>	Chef du bureau
Mlle MAUGER		Animatrice de formation

### - Direction des libertés publiques, de la réglementation et de l'environnement

M. LE BIHAN		Directeur
Mme NAEL	<i>Bureau des libertés publiques et de la réglementation</i>	Chef du bureau
Mme MARIE	<i>Bureau de la circulation</i>	Chef du bureau
M. MOREL	<i>Bureau de l'environnement et du cadre de vie</i>	Chef du bureau

### - Direction des actions économiques et coordination interministérielle

Mlle VILLEDIEU		Directrice
Mlle FRANÇOIS	<i>Bureau de la programmation et de l'aménagement du territoire</i>	Adjointe au chef du bureau
M. FYAD	<i>Bureau de l'action interministérielle et de la politique de l'Etat</i>	Chef du bureau

### - Direction des collectivités territoriales, affaires juridiques et financières

M. CLERC		Directeur
M. LOYANT	<i>Bureau des budgets locaux et de l'analyse financière</i>	Chef du bureau
Mlle LAISNEY	<i>Bureau des affaires territoriales et de l'arrondissement chef-lieu</i>	Chef du bureau
M. BOURGAULT	<i>Bureau des affaires juridiques et du contentieux</i>	Chef du bureau

## **- Représentants du personnel en préfecture**

M. DAIX		FO
MME		CFDT

### **Sous-préfecture d'Avranches**

MME DILHAC		Sous-préfet
M. DELAPORTE		Secrétaire général
MME LETROUIT	<i>Bureau collectivités locales</i>	Chargé du contrôle de légalité
M. GRONDIN	<i>Bureau collectivités locales</i>	Chargé du contrôle de légalité
MME ALTMAYER	<i>Bureau collectivités locales</i>	Chargé du contrôle de légalité
M. HAIRON	<i>Bureau collectivités locales</i>	Chargé du contrôle de légalité

### **Sous-préfecture de Cherbourg**

M. CERVELLE		Sous-préfet
M. MARIE		Secrétaire général
M. VASSELIN	<i>Bureau collectivités locales</i>	Chef de bureau
MME CORVEZ	<i>Bureau affaires économiques</i>	Chef de bureau

### **Direction régionale de l'environnement**

M. QUERE		Directeur
----------	--	-----------

### **Direction départementale de l'équipement**

M. TURBIL		Directeur départemental adjoint
M. MARC	Service sécurité crise	Responsable sécurité routière et civile

### **Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt**

M. GEFFROY		Directeur
------------	--	-----------

### **Direction départementale de la sécurité publique**

M. MARTINEZ		Directeur départemental
-------------	--	-------------------------

### **Direction départementale de la PAF**

M. SCHMISSER		Directeur départemental
--------------	--	-------------------------

### **Service départemental d'incendie et de secours**

M. LE LIEUTENANT-COLONEL ROPARS		Directeur départemental
---------------------------------	--	-------------------------

### **Groupement de Gendarmerie des Vosges**

M. MESSEGER		Commandant du groupement
-------------	--	--------------------------

### **Trésorerie générale**

M. BLANCHARD		Directeur Départemental du Trésor Public
--------------	--	--

### **Mairie de Saint-Lô**

M. DIGARD		Maire
-----------	--	-------

### **Mairie de Cherbourg**

M. CARRER		Premier adjoint au maire
-----------	--	--------------------------

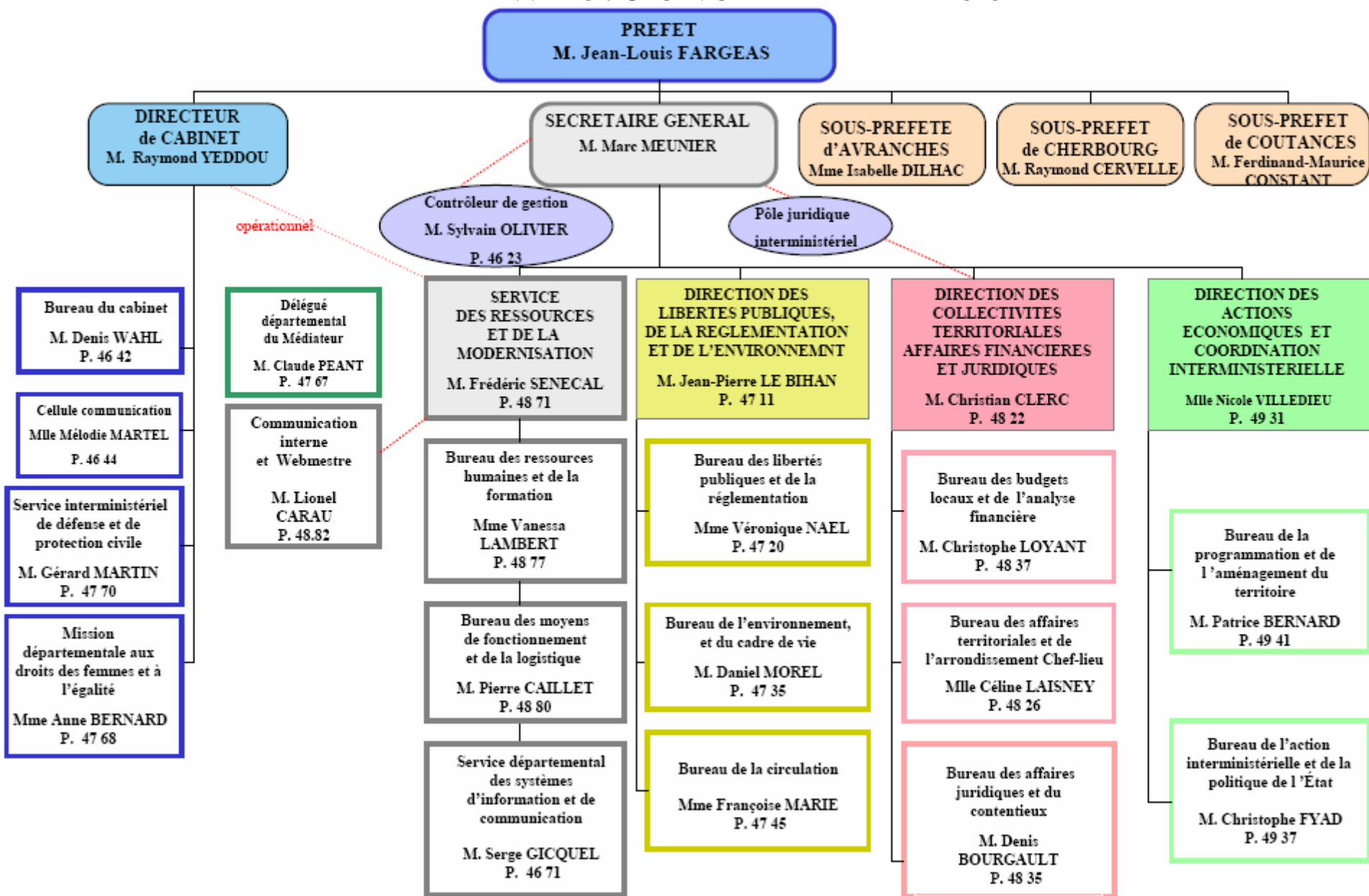
### **Mairie d'Avranches**

M. HUET		Maire
---------	--	-------

### **Mairie de Canisy**

M. VIARD		Maire
----------	--	-------

### ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DE LA PREFECTURE



## ANNEXE 4 : LE PILOTAGE LOCAL ET LE CONTROLE DE GESTION

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
<b>Organisation du contrôle de gestion</b>	
La répartition des rôles (pilotage général, responsable d'action, contrôleur de gestion...) est connue et bien comprise.	Oui
Il existe un contrôleur de gestion à temps plein.	Oui
Un comité stratégique se réunit périodiquement.	Non
Tous les indicateurs sont renseignés.	Oui
Des outils informatiques de saisie et de suivi sont disponibles et utilisés.	Tableurs excel
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. De tels indicateurs avaient été évoqués en 2003, mais le projet a été abandonné.
<b>Contrôle de fiabilité des indicateurs</b>	
Les chefs de service [chefs de bureau] exercent un contrôle de premier niveau.	Non
Le contrôleur de gestion s'assure de la fiabilité des données reçues.	Contrôle de cohérence pour détecter les valeurs aberrantes
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, les relations avec les correspondants Indigo restent informelles, mais les comités de suivi par direction sont l'occasion d'aborder systématiquement ces éventuelles difficultés.
<b>Utilisation du contrôle de gestion dans le pilotage des services</b>	
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.	Les indicateurs PAT et les indicateurs Infocentre faisant l'objet d'une valeur-cible nationale sont dotés d'une valeur-cible locale.
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.	Synthèses trimestrielles adressées aux directeurs concernés
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.	Réunions de suivi annuelles par direction, sous la présidence du secrétaire général
Un travail d'analyse des indicateurs et de proposition de mesures correctives est réalisé au niveau de chaque direction.	Un travail d'analyse est fait une fois l'année lors des comités de suivi. Pour certaines directions, ce travail entre le contrôleur de gestion et le directeur (DLPRE) est trimestriel
Une ou des mesures ont été adoptées sur la base des résultats du contrôle de gestion (réaffectation de personnel, de moyens budgétaires, etc.).	Le contrôle de gestion a été amené à réaliser des audits dans un but d'amélioration de l'efficacité (audit de la DAECI ; audit pour la préparation de la mise en place des pôles départementaux titres et réglementation) ou de la gestion (envois postaux, etc.). Des mesures concrètes ont été adoptées à l'issue de ces audits.
Les sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif et leurs résultats font l'objet d'une analyse spécifique.	Les données concernant les sous-préfectures leur sont transmises. Certains points ont fait l'objet d'analyses spécifiques (les CNI à Avranches ou le ratio d'efficacité à Coutances). Un suivi par site (indicateurs locaux) a également été mis en place et la restitution est faite dans les rapports trimestriels (ratio d'efficacité des titres et réglementation et taux d'erreurs)
<b>Evolution du contrôle de gestion vers l'interministériel</b>	

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Les objectifs et indicateurs d'autres programmes LOLF concernant l'action territoriale sont connus.	Ils ne sont pas suivis en particulier par la préfecture
Il existe un contrôle de gestion interministériel.	Non
Il existe un réseau des contrôleurs de gestion dans le département.	Pas encore (un questionnaire a été envoyé en 2004 aux services déconcentrés pour connaître leur implication dans le contrôle de gestion, avec un résultat quasi nul. Depuis un nouveau questionnaire a été envoyé pour la modernisation et devrait servir de point de départ à un futur réseau de contrôleurs de gestion /chargés modernisation/ suivi LOLF)

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

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
<b>SECURITE CIVILE</b>	
<b>Résultats et fiabilité des indicateurs</b>	
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 (inférieurs de près de moitié à ceux de la strate et de la moyenne nationale). L'objectif fixé au niveau du département était manifestement trop ambitieux au regard du stock.
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
<b>Pilotage</b>	
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.	Très bon système de pilotage local, basé sur des objectifs validés par le Préfet, bien relayés au niveau du SIDPC. Le choix a été fait de travailler sous forme de « feuille de route » et non seulement à partir d'indicateurs, ce que la mission estime justifié.
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, le suivi du plan élaboré par le SIDPC est communiqué et discuté régulièrement, de manière à rendre compte de toute dérive par rapport au calendrier fixé.
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, mais le renforcement de la cellule chargée des plans nucléaires, particulièrement lourds dans le département, n'a pu être fait qu'assez tardivement.
Les objectifs nationaux et locaux (en particulier ceux figurant dans le PASED) sont cohérents.	Oui. Toutefois, l'articulation avec le PASED n'est semble-t-il pas faite de manière structurée. Le PASED constitue aux yeux du SIDPC une référence trop générale pour pouvoir utilement servir au pilotage de cette activité.



Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
Les sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif.	Pas directement ; toutefois, la mission a noté que la sous-préfecture de Cherbourg était plus fortement impliquée, en raison notamment de l'importance des problématiques sécurité civile sur l'arrondissement. Ceci se traduit par des contributions (retours d'expérience suite aux exercices) qui présentent un grand intérêt.
Une coordination interministérielle est assurée, par le biais ou non de pôles de compétences pouvant agir en matière de sécurité civile.	L'animation se fait à travers un « club risques » permettant de fixer les objectifs communs à atteindre.
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).	Les décisions prises devraient permettre à la préfecture de disposer d'une salle opérationnelle neuve fin 2007.
Les attentes vis-à-vis de la DDSC.	Amélioration des outils méthodologiques, notamment en matière de « catalogue des actions opérationnelles »
Outils ou pratiques intéressantes.	Mise au point par le SIDPC, en collaboration avec le service informatique, d'un outil de référencement des acteurs mobilisables en cas de crise.
<b>SECURITE PUBLIQUE ET SECURITE ROUTIERE</b>	
<b>Résultats et fiabilité des indicateurs</b>	
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 la tendance nationale d'augmentation des violences aux personnes. Pas d'écart notable sur les autres indicateurs.
Les objectifs départementaux fixés par le préfet pour l'année n-1 ont été atteints.	Non ; le résultat en matière de délinquance générale est légèrement inférieur à l'objectif fixé mais révèle surtout une disparité entre les zones police qui ont connu une bonne année 2006 et la zone gendarmerie où la situation a été plus tendue.
Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont connus et compris des cadres de la préfecture et des services concernés.	Oui
<b>Pilotage</b>	
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 ; parmi ces diagnostics locaux, la mission a notamment retenu l'approche mise en place par la gendarmerie pour cibler des phénomènes particuliers observés au cours des années précédentes, comme les vols de moteurs marins et les vols de métaux. Toutefois, il ne semble pas possible d'aller jusqu'à définir des cibles chiffrées, ce qui ne retire rien à l'intérêt de l'approche.
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 ; très forte implication du directeur de cabinet 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.	La préfecture a renoncé à un rattachement des activités de police administrative au cabinet, qui avait été envisagé. Toutefois, le mode de fonctionnement actuel ne semble pas provoquer de difficulté majeure.

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
La préfecture et les services déconcentrés se sont organisés pour améliorer les résultats en matière de reconduite des étrangers irréguliers.	Ce sujet fait l'objet d'une démarche concertée associant les services de la PAF. Toutefois, la situation de la Manche est assez particulière dans la mesure où les étrangers en situation irrégulière sont essentiellement des personnes qui cherchent à quitter le territoire pour passer au Royaume-Uni ou en Irlande.
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 des sous-préfectures, ce qui ne signifie pas qu'elles n'y sont pas associées.
Les relations avec les collectivités territoriales en matière de prévention de la délinquance sont organisées à tous les niveaux (stratégique, opérationnel, etc.).	Sept CLSPD sont en place sur le département. Le dernier en date est celui de Granville, qui démarre à peine. La mission n'a pas eu connaissance de bilans formalisés du fonctionnement de ces contrats.
Outils ou pratiques intéressantes.	La mission a noté avec intérêt la mise en place d'un groupe de travail « intelligence économique » à destination des entreprises sensibles du département qui associe policiers (RG) et gendarmes. Cette initiative semble avoir recueilli un très bon accueil des entreprises. Toutefois, sa pérennité n'est pas garantie car reposant sur des compétences peu nombreuses. Il serait intéressant qu'un bilan en soit dressé.

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

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
<b>Résultats et fiabilité des indicateurs</b>	
Les résultats de la préfecture sont conformes aux objectifs fixés (nationaux et/ou locaux). Explication des écarts éventuels.	Oui, à l'exception du secteur cartes grises qui a connu en 2006 une forte détérioration de ses résultats, en particulier pour la délivrance en temps différé. Les difficultés d'organisation liées à la mise en place des pôles de compétence départementaux expliquent cette situation qui a fait l'objet d'un suivi attentif avec la participation du contrôle de gestion.
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	Pour l'indicateur IM301 (cartes grises en temps réel), les données sont directement issues du gestionnaire de file d'attente. Elles permettent de détailler chacune des étapes. Le contrôleur de gestion tient à jour un tableau de bord détaillé permettant d'identifier les résultats par sous-préfecture.
Les indicateurs sont connus et compris par les agents qui contribuent à les renseigner.	Ce point n'a pas été étudié par la mission
Les indicateurs font l'objet d'un contrôle de fiabilité.	L'indicateur IM307 n'est pas contrôlé
Les résultats des sous-préfectures ont été analysés à part puis agrégés correctement à ceux de la préfecture.	Oui pour Avranches. Cherbourg ne délivre plus de titres suite à la réorganisation de 2006.
<b>Qualité du service</b>	
Les locaux d'accueil du public sont globalement adaptés : - en préfecture ;	La préfecture dispose de locaux rénovés en 1995, dont l'agencement et la qualité sont particulièrement adaptés à l'accueil du public. La sous-préfecture de Cherbourg est en

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
- dans la ou les sous-préfectures visitées.	revanche mal dotée (local d'accueil très exigu) et la mission a pu constater que l'accessibilité des personnes handicapées n'était pas assurée. La mission a relevé cependant qu'à Saint-Lô les deux agents chargés de l'instruction des dossiers de demande de passeports travaillaient dans l'espace public, derrière un guichet classique non protégé. Les terminaux Delphine sont également à portée visuelle du public. Il n'existe aucun avantage à maintenir ce dispositif qui est critiquable, tant du point de vue de la sécurité et de la confidentialité que du point de vue du confort des agents qui procèdent à l'instruction des dossiers dans une ambiance relativement sonore, même en cas de faible affluence. L'explication avancée par la préfecture (manque de locaux disponibles dans la partie « privative ») n'est pas convaincante. De même, le maintien du stockage des dossiers dans cet espace « semi-public » n'est pas conforme aux bonnes pratiques et nécessite d'être revu.
Qualité de l'accueil des administrés	Un pré-accueil clairement identifiable à l'entrée de la préfecture oriente les usagers ; la gestion de l'attente est assurée dans de bonnes conditions
Qualité de l'accueil téléphonique	Point faible de la préfecture (qu'elle a d'ailleurs parfaitement identifié). Le taux d'appels perdus demeure élevé et les modalités de répartition de charge entre le « standard » et les services conduisent à devoir maintenir parfois des plages horaires sans accueil téléphonique.
Qualité du traitement du courrier	Non évalué par la mission
Les objectifs de qualité de service (charte Marianne) ont été portés à la connaissance du public.	Oui
Les engagements de la charte Marianne (ou Qualipref) font l'objet d'une évaluation locale régulière	Oui, en ce qui concerne un objectif particulier qui était la levée de l'anonymat
<b>Pilotage</b>	
La préfecture a défini des objectifs spécifiques à partir d'un diagnostic local et d'une réflexion collective interne à la préfecture. Ces objectifs sont assortis d'indicateurs pertinents.	Oui, en matière d'organisation générale de la délivrance des titres. Un diagnostic local a abouti à une réorganisation en pôles départementaux pour les CNI, les passeports et les cartes grises. Le suivi s'est fait selon les modalités existantes (résultats des principaux indicateurs INDIGO).
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.	Le contrôleur de gestion établit un tableau de bord
Ces tableaux de bord font l'objet d'un suivi régulier par le corps préfectoral et constituent une base de travail pour les acteurs concernés. Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont utilisés par les cadres de la préfecture et les services concernés.	Le suivi est régulier au sein du service et de la direction. Sont évoqués avec le secrétaire général les résultats atypiques, comme par exemple l'allongement des délais sur les cartes grises.
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.).	Un plan d'action spécifique a été mis en œuvre à l'occasion de la mise en place du nouveau passeport électronique, alors que les délais de traitement étaient particulièrement dégradés sur l'arrondissement de Cherbourg.
Des mécanismes ont été mis en place pour faire face aux variations saisonnières de l'activité ou aux absences de personnel non programmables.	Oui, en ce qui concerne le pré-accueil en préfecture.
Les personnels de guichet bénéficient d'horaires ou de primes particulières.	Attribution de 5 points de NBI et d'une prime annuelle de 250 € à tous les agents en contact avec le public
Éléments pris en compte dans le cadre de la GRH	Ce point n'a pas été étudié par la mission

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
(ancienneté dans le poste, absentéisme...).	
Le contrôle de gestion a été sollicité afin d'aider à une analyse de processus permettant d'améliorer les résultats.	Pas à proprement parler mais il convient de souligner la contribution du contrôle de gestion à la mise en place des pôles de compétence départementaux
Relations avec les mairies	<p>Le bureau assure une liaison régulière avec les mairies, notamment sous la forme de réunions d'information et d'échanges. Ainsi, à l'occasion de la mise en place des nouveaux passeports, près de 90% des communes du département ont pu participer à des réunions d'information. La mission a noté en point positif que la PAF avait également été associée à une démarche, auprès des mairies, de sensibilisation sur la fraude documentaire.</p> <p>La situation semble moins favorable toutefois sur l'arrondissement d'Avranches.</p>
Les attentes vis-à-vis de la DLPAJ, des directions de projet.	Néant
Outils ou pratiques intéressantes.	Bonne synergie départementale entre la préfecture, les mairies et le Centre de Gestion du CNFPT pour la formation.
<b>Prévention de la fraude</b>	
Importance de l'accueil en mairie	La mission s'est rendue dans différents services en mairie (Saint-Lô, Cherbourg, Canisy, Avranches). Elle a été particulièrement intéressée par la démarche mise en place à Cherbourg, où le processus de certification des dossiers déposés fait l'objet d'une grande attention. La traçabilité des opérations est très bien faite, ce qui permet un mode opératoire très performant avec la préfecture en cas de dossier à problème.
<b>CNI-passeports :</b> - 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.	<p>Le contrôle de complétude est, en ce qui concerne les petites mairies (très nombreuses dans le département), effectué de manière parfois insuffisamment homogène. Il apparaît notamment que l'absence de « certification » des photocopies de pièces justificatives (justificatif de domicile, photocopie de CNI...) n'est pas considérée comme un problème par la préfecture. La mission attire l'attention sur la nécessité de rappeler aux petites mairies l'importance de la traçabilité des dossiers. Sur deux dossiers de passeports, la mission a relevé des anomalies :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) justificatif de domicile ne correspondant pas à l'identité du demandeur (St Aubin-de-Terregatte)</li> <li>2) absence de copie intégrale de l'acte de naissance de l'un des parents pour une demande de passeport délivré à un mineur (Canisy)</li> </ol>
Délivrance des passeports d'urgence	Processus bien maîtrisé par la préfecture en ce qui concerne les modalités de délivrance (cas réellement motivés) qui permet de maintenir un nombre de délivrances très peu élevé ; la mission a cependant noté l'absence d'un registre de délivrance dont la tenue est pourtant obligatoire. Ce point doit être corrigé sans délai. Les procédures de comptabilité matière (vignettes vierges) sont satisfaisantes.
<b>Etrangers</b> Les chefs de service (chefs de bureau) exercent un contrôle de premier niveau	Oui
Chaîne de prise de décision et traçabilité de la prise de décision	La préfecture n'a pas formalisé de « fiche-navette » regroupant les éléments de décision.
Analyse détaillée de l'indicateur taux de fraudes	La DLPAJ n'a pas actuellement, en cours d'instruction (à sa

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
défectées.	connaissance) de dossiers en provenance de la Manche
Analyse de la méthode d'attribution et de gestion des droits d'accès aux applications stratégiques : AGDREF, DELPHINE, FPR...	Les accès sont attribués nominativement, sous le contrôle du chef de bureau.
Annulation et destruction de titres	La procédure est placée sous la responsabilité du régisseur. La mission n'a pas eu l'occasion d'en valider le fonctionnement.

### Action 3 : contrôle de légalité et conseil aux collectivités locales

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
<b>Résultats et fiabilité des indicateurs</b>	
<p>Au regard des valeurs cibles nationales et locales les résultats de la préfecture sont proches des objectifs. Les écarts sont expliqués.</p>	<p>Les écarts significatifs entre les valeurs cibles nationales et locales et les résultats, ou entre la moyenne de la strate ou la moyenne nationale et les résultats de la préfecture portent, pour 2006, sur les indicateurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- IM 504 : taux de saisines de la CRC : 4,94 en 2006 (moyenne de la strate : 18,96)</li> <li>- IM 505 : taux de saisines de la CRC jugées recevables : 25 en 2006 (valeur-cible nationale : 70 ; valeur-cible locale : 70)</li> <li>- IM 509 : taux de recours gracieux en matière de contrôle de légalité : 2,06 en 2006 (+ 50% par rapport à la moyenne de la strate, qui est de 1,36)</li> <li>- IM 512 : taux de déferés sur les actes reçus par la préfecture et les sous-préfectures : 0,13, soit très supérieur (+550%) à la moyenne de la strate qui est de 0,02</li> <li>- IM 513 : taux de déferés gagnés par le préfet : 50%, soit – 40% par rapport à la moyenne strate (valeur-cible nationale : 90 ; valeur-cible locale : 86)</li> <li>- IM 510 : taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture : 23,9 en 2006, soit 54% de moins que la moyenne de la strate</li> <li>- IM 515 : ratio d'efficacité des services chargés du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité : 113, soit + 57% par rapport à la strate.</li> </ul>
Les objectifs et les valeurs cibles nationales et leur déclinaison locale sont connus et compris des cadres de la DRCL et des sous-préfectures.	Oui.
Les résultats des sous-préfectures ont été analysés à part et comparés à ceux de la préfecture.	Il n'est pas pratiqué de véritable analyse comparative des données des sous-préfectures entre elles ou avec celles de la préfecture. Par exemple, les écarts importants qui apparaissent entre sous-préfectures sur certains domaines du contrôle en matière de taux de lettres d'observation ne semblent pas analysés.
Les résultats font l'objet d'un contrôle interne permettant de garantir leur fiabilité.	Un contrôle de cohérence est fait par le contrôleur de gestion qui signale les anomalies.
<b>Pilotage</b>	
Il existe une stratégie locale de contrôle de légalité fixant les priorités.	Oui, mais pour l'essentiel démarquage de la circulaire du 17 janvier 2006
La stratégie de contrôle a été discutée avec les parties prenantes (SPA, DDE, DDASS, IA etc.).	Non
Il y a des éléments de la stratégie locale qui diffèrent de la stratégie nationale.	Attention particulière portée au contrôle sur les actes de gestion de la fonction publique territoriale
La préfecture a défini des objectifs spécifiques à	Non

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
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.	
La stratégie de contrôle fait l'objet d'un suivi par le SG et les sous-préfets.	1 <sup>ère</sup> réunion de suivi et de bilan en décembre 2006
Appréciation portée sur l'activité de contrôle des préfectures et sous-préfectures par les collectivités territoriales.	Le contrôle est apprécié dans la mesure où il est accompagné d'une forte activité de conseil.
Appréciation portée sur l'activité de conseil des préfectures et sous-préfectures par les collectivités territoriales.	Initiative intéressante de mesure de cette activité (janvier 2007), qui montre que le conseil, essentiellement téléphonique, porte avant tout sur les règles de passation des marchés.
Des réunions sont tenues entre les différents acteurs concernés et le contrôle de gestion permettant l'identification des difficultés et, éventuellement, la prise de mesures correctrices : audit du service, réallocation des moyens...	Une réunion annuelle de suivi est faite sur la base des résultats des indicateurs, mais il s'agit avant tout d'un échange d'informations. Cette réunion ne débouche pas véritablement sur des décisions.
Au vu des résultats, les effectifs ont été adaptés	Non
Les agents chargés du contrôle de légalité ont bénéficié de formation continue.	Rapportées au nombre d'agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, les formations reçues les trois dernières années ne représentent qu'environ 4 jours par agents, ce qui est un peu inférieur à la moyenne des préfectures (de l'ordre de 2 jours/année par agent).
Les agents chargés du contrôle budgétaire ont bénéficié de formation continue.	
Le Pôle d'appui au contrôle de légalité (DGCL) situé à Lyon est utilisé. D'autres structures sont consultées par les agents chargés du contrôle.	Le pôle de Lyon n'a pas encore été saisi par la procédure écrite.
Les attentes vis-à-vis de la DGCL, du pôle de Lyon.	Sans objet, faute de saisine à ce jour
Outils ou pratiques intéressantes.	Réalisation du contrôle de légalité des marchés publics des hôpitaux et établissements sanitaires assimilés par un agent contractuel mis à disposition de la préfecture par la DDASS. Ce contrôle fait ressortir les spécificités de la matière dans le domaine hospitalier et rend, semble-t-il, l'achat public dans ce domaine plus efficace.
<b>Modalités d'organisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire</b>	
Certains types de contrôles ont été centralisés en préfecture ou dans une sous-préfecture au regard de leur technicité.	En 2006, un début de réflexion sur la déconcentration du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire sur certains sites, avec spécialisation des sous-préfectures dans un domaine du contrôle - n'a pas été poursuivi, en raison de la rigidité des circuits de transmission des actes, rapportée au délai de contrôle, et dans le souci de préserver le rôle des sous-préfets. La préfecture et les trois sous-préfectures assurent donc l'intégralité du contrôle pour leur arrondissement.
Il existe une traçabilité du contrôle (identification de l'agent ayant procédé au contrôle)	Cette traçabilité est mise en œuvre, mais pas partout ni sur tous les actes, les agents considérant qu'elle est chronophage, voire inutile lorsque qu'il est clair qu'un type d'actes n'est contrôlé que par un seul agent.
Le <b>contrôle de légalité</b> est fait en liaison avec d'autres services (marchés avec la DDCCRF, DDASS...).	Mise à disposition par la DDASS d'un contractuel à mi-temps pour le contrôle de légalité des actes des établissements hospitaliers. La collaboration avec la DDE est très épisodique ; les demandes d'avis sont rares (10 par an pour la sous-préfecture d'Avranches ; une cinquantaine pour Coutances ; plus aucune pour Cherbourg ou Saint-Lô) car les réponses sont souvent hors délais. Pas de convention liant la préfecture à la DDE.
Le contrôle de légalité en matière de marchés est fait en liaison avec les services de la DCCRF.	La contribution de la DDCCRF au contrôle de la commande publique est de plus en plus épisodique
Les délais du contrôle sont suivis pour les actes	Oui

Critères d'évaluation	Appréciation par la mission
identifiés comme prioritaires.	
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.	Démarche d'harmonisation du contrôle de légalité depuis novembre 2005 qui a débouché sur la rédaction d'un cahier des charges pour orienter le contrôle, diffusé début février 2006. Depuis, réunions régulières pour faire le point de la mise en œuvre de ce cahier des charges ainsi que de la stratégie, mais leur objet n'est pas de trancher des questions de fond.
Il existe un plan de déploiement de ACTES et il est suivi. Les difficultés rencontrées sont identifiées.	Le dispositif télétransmission ne devrait être opérationnel que vers la fin du 1 <sup>er</sup> trimestre 2007 (la réunion avec le chef de projet de la DGCL a eu lieu en janvier 2007). Dix collectivités (dont le centre de gestion, le conseil général et les principales communes et intercommunalités) se sont montrées intéressées et souhaitent mettre en œuvre rapidement le dispositif. Taux d'actes télétransmis par Actes : objectif de 1% en 2007, contre 3% au niveau national.
Le déploiement de l'application ACTES fait l'objet d'une réflexion sur l'organisation du contrôle ou induit déjà des mesures de réorganisation.	Pas encore
Il existe un plan de <b>contrôle budgétaire</b> 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.	Il n'y a pas à proprement parler de plan de contrôle, mais une priorisation du contrôle porte sur les collectivités connues pour ayant donné lieu à observations ou intervention les années précédentes, sur celles figurant dans le réseau d'alerte et sur les intercommunalités. Le réseau d'alerte n'est utilisé que pour effectuer un contrôle prioritaire et plus approfondi sur les actes budgétaires des collectivités qui y apparaissent. Sinon, pas de démarches particulières en direction de ces collectivités.
Il existe une traçabilité du contrôle	Oui
La coopération avec la TG est organisée (convention) et suivie :	Non, pas de contribution particulière de la TG.
Certains types de contrôles ont été centralisés au regard de leur technicité.	Non
Les outils d'analyse budgétaire (ANAFI et ANADETTE) sont utilisés.	Non
<b>Activité de conseil</b>	
La préfecture réfléchit à son activité de conseil et l'évalue.	Oui
La préfecture a identifié les demandes de conseil les plus fréquentes et les CT les plus demandeuses	Oui (les questions sur la commande publique)
Il existe d'autres instances de conseil consultées par les collectivités du département (association départementale des maires). Les conseils les plus fréquemment sollicités en préfecture ou sous-préfecture sont identifiés.	Non

## Les ressources humaines

Critères d'évaluation	Appréciation de la mission
<b>Stratégie d'emploi et ajustement des effectifs par service</b>	
Les prévisions de variations d'effectifs et de rémunérations (plan de charge) sont fiables.	Il n'existe pas de marge de gestion prévisionnelle car depuis plusieurs années la préfecture prévoit une saturation du plafond d'emplois. Il est difficile néanmoins de prévoir des variations d'effectifs fiables puisque les départs en retraite qui portent sur des effectifs de 3 à 8 par an jusqu'en 2010 peuvent être retardés ou avancés par les intéressés.
La stratégie en matière de saturation ou non des plafonds est affichée.	Oui, la stratégie de saturation systématique est affichée. Les vacataires sont systématiquement engagés face aux besoins saisonniers. Les besoins sont identifiés et le recours aux vacataires est suivi par le contrôle de gestion.
Il existe une stratégie pluriannuelle en matière de structure des emplois et d'évolution des métiers s'appuyant sur une démarche GPEEC	Non. La démarche engagée en juin 2005 visait à améliorer l'efficacité de l'ensemble de la préfecture. Une véritable démarche de GPEEC reste à élaborer.
Il existe une réflexion annuelle et/ou pluriannuelle sur les modifications à apporter aux effectifs des services.	Le remplacement poste par poste n'est plus de mise, avec une réflexion très poussée en matière de tâches/ETP/emploi dans certains services (DAECI, sous-préfecture d'Avranches, SDSIC). Une réorganisation de grande ampleur a eu lieu en 2006 avec la mise en place de pôles de compétence pour les titres, la réorganisation de la DAECI, la suppression du BOA et la création d'un bureau de l'informatique et de la communication interne.
Les sous-préfets, les directeurs et le contrôleur de gestion participent à la définition des priorités en matière de RH.	Ils ont tous été associés à la réorganisation de 2006
Les évolutions DNO sont prises en compte dans la GRH.	Les préconisations de la DNO n'ont pas systématiquement été prises en compte, mais cette position est en général fondée sur une analyse précise et justifiée de la part du secrétaire général. Ainsi, la prise en charge de la majeure partie de la réglementation administrative par la sous-préfecture Cherbourg ne permet pas de rapprochement avec le cabinet. Mais il est considéré localement que dans la mesure où les activités de police administrative débouchent rarement sur des problématiques d'ordre public, le maintien d'un cabinet uniquement opérationnel semble justifié. En revanche, l'organisation par pôles de compétence de la délivrance des titres constitue une bonne préparation au SIV, notamment en ce qu'elle habitue les usagers à ne pas obtenir leur carte grise en délivrance immédiate et réduit les personnels chargés de cette délivrance. Pour l'action 3, les préconisations ont été suivies.
<b>Dialogue social et qualité de la gestion du personnel</b>	
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.	La concertation avec les syndicats a connu un rythme satisfaisant pour les commissions réglementaires. De plus, les organisations syndicales rencontrent le secrétaire général une fois par mois et sont invitées à un groupe de travail sur l'immobilier et le mobilier en plus des CHS.



Critères d'évaluation	Appréciation de la mission
Le régime des primes exceptionnelles tient compte des résultats individuels et/ou collectifs.	En 2005, un politique de primes individuelles a été mise en place pour 25% des agents sur le choix des directeurs. Celle-ci n'a pas donné satisfaction. En 2006, ce sont des équipes qui ont été récompensées, sur la base des préconisations de la DRH. Les représentants syndicaux sont opposés à toute prime individualisée. En 2007, aucune marge de gestion n'étant prévue, la position sur cette question n'a pas encore été arrêtée.
Le taux d'absentéisme fait l'objet d'un suivi et diminue.	Non.
Il existe une coopération interministérielle en matière de ressources humaines.	Oui, notamment en matière de recrutement.
Le service de RH a bénéficié <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'une intervention de la mission projets professionnels.</li> <li>- d'une formation spécifique pour la mise en place de la GPEEC.</li> </ul>	Non.
Les attentes vis-à-vis de la DRH	
Pratiques intéressantes en matière de GRH.	
<b>Gestion des compétences et politique de formation</b>	
Il y a un animateur de formation.	Pas d'animateur de formation avant juin 2006, cette responsabilité étant jusqu'alors confiée au chef du service des ressources et de la modernisation. Un animateur de formation est en poste depuis juin 2006
Le taux de formation des agents fait l'objet d'un suivi.	Le logiciel GEF n'est utilisé que depuis fin 2006. A partir de 2007 le suivi individualisé du taux de formation sera donc fait. La part de la masse salariale consacrée à la formation est sensiblement inférieure à l'objectif fixé par l'administration centrale (0,74% en 2005 semble-t-il, le chiffre 2006, qui devrait être du même ordre, n'étant pas disponible lors de la mission). Le nombre de jours/formation a baissé de 2005 à 2006. Le nombre de journées/stagiaires consacrées à la promotion professionnelle est assez important par rapport à la moyenne de la strate (31,45% en 2006) ; en revanche, pour 2006, le taux de journées/stagiaires consacrées à l'informatique est très en deçà des moyennes de strate ou nationale. On observera aussi une relative faiblesse de la formation dans les sous-préfectures, notamment à Cherbourg (34% des agents seulement ont suivi une formation en 2006) et à Coutances (24%), contre 49% en moyenne départementale.
Il existe un dispositif local de remontée des besoins de formation, impliquant toute la ligne hiérarchique.	Avant 2006, les entretiens d'évaluation n'étaient pas exploités pour élaborer la politique et le plan de formation, faute de temps disponible pour le responsable du SRM. Pour l'élaboration du plan 2007, leur exploitation a permis de mettre en lumière des besoins nouveaux. Par ailleurs, l'animateur de formation a rencontré tous les chefs de bureau. Il s'est rendu dans les sous-préfectures, qui n'avaient pas eu de contact avec un responsable de la formation depuis plusieurs années.
Le plan de formation couvre les besoins liés à la prise de poste et à l'évolution des métiers.	Les formations prises de poste sont assurées au coup par coup par recours aux formations proposées par la SDRF ou le DIF, ou à des formations organisées par d'autres préfectures. Les formations rendues nécessaires par l'évolution des métiers ne portent en 2007 que sur la détection des fraudes et les cellules de crise.

Critères d'évaluation	Appréciation de la mission
Des formations sont mutualisées en interdépartemental, en interservices.	<p>Il n'y a pas à proprement parler de mutualisation des formations, mais des agents de la préfecture ont bénéficié de formations organisées par d'autres préfectures (Calvados) ou par des services déconcentrés de l'Etat.</p> <p>Le recours aux formations organisées par la DIF est important (99 stagiaires de la préfecture de la Manche en 2006, alors que les formations organisées par la préfecture n'ont concerné que 80 stagiaires).</p>
Des bilans de compétence ont été organisés.	Un seul bilan de compétence est en cours actuellement pour un agent qui revient de CLM.
Chaque agent dispose d'une fiche de poste actualisée.	Les fiches de postes sont réactualisées lors de chaque recrutement et existent pour une grande partie des postes. Elles restent assez théoriques, notamment en ce qui concerne les compétences requises par rapport aux responsabilités et n'offrent pas systématiquement une description précise des tâches.
Il existe une politique active de mobilité interne.	Elle a été initiée en juin 2006 par le secrétaire général sur la base d'un questionnaire à toutes les directions et a abouti à la mobilité de 10 agents. En outre, la décision a été prise de se doter d'une charte de mobilité.

**ANNEXE 5 : TABLEAU SYNTHETIQUE DE SUIVI DES ENGAGEMENTS DE  
L'ENTRETIEN DE GESTION**  
(23 septembre 2005)

<b>Action ou fonction concernée</b>	<b>Principaux points du relevé de conclusions</b>	<b>Appréciation de la mission</b>
Action 1 Sécurité	Maintenir un pilotage volontariste et précis pour préserver les bons résultats tant sur la délinquance que sur la sécurité routière.	Les résultats ont été préservés
	Mieux répartir les tâches au sein du cabinet ainsi que dans ses relations avec les services de la réglementation. Redéfinir ses missions pour accroître son rôle en police administrative.	Le maintien d'un cabinet uniquement opérationnel semble justifié, dans la mesure où les activités de police administrative, qui restent de la compétence de la DRLPE, débouchent rarement sur des problématiques d'ordre public. Association de cette direction aux réunions de police.
	Difficultés pour atteindre les objectifs en hausse de reconduites à la frontière, manque de marges de progrès dues à l'action très efficace des services	Cette difficulté s'est confirmée, les objectifs assignés aux services s'avérant hors d'atteinte en raison de l'évolution du contexte.
	Accélérer la rédaction de plusieurs plans et prendre rapidement les arrêtés préfectoraux (PPI du CNPE de Flamanville, DDRM, PPI de COGEMA La Hague). D'autres plans en cours à finaliser (plans ORSEC, POLMAR, PIRATMER, PIRATOME).	Le rattrapage est en cours, suite au renforcement de la cellule « nucléaire » au sein du SIDPC. Les modules I et II ORSEC ont été remis à jour.
	Organiser un exercice SATER, un PSS-TMR routier et un PSS sur l'autoroute A84 avec plusieurs victimes. Exercice prévu sur un transport de matières radioactives en gare de Valognes.	
	Développer les relations hors crise avec les opérateurs	Oui avec EDF, La Poste, la SNCF et les gestionnaires d'eau potable

<b>Action ou fonction concernée</b>	<b>Principaux points du relevé de conclusions</b>	<b>Appréciation de la mission</b>
	Organiser la formation aux risques sanitaires aux agents du SIDPC.	En cours
	Pourvoir en priorité le poste sur les risques nucléaires.	Poste pourvu depuis fin 2006
	Après confirmation de la DEPAFI, engager les travaux pour la création d'une salle opérationnelle.	Les travaux commenceront au cours du premier semestre 2007
	<p>Lien communication interne et externe insuffisant.</p> <p>Plan de communication interministérielle à formaliser.</p> <p>Effectif restreint de l'équipe de communication externe.</p> <p>Etude sur la création d'un pôle de communication.</p> <p>Hypothèse de la création d'un pôle unique communication conduisant à un service de taille plus importante à étudier.</p>	<p>Effectué, la chargée de communication travaille avec le webmaster chargé de la communication interne.</p> <p>Effectué.</p> <p>L'effectif est restreint mais la polyvalence des deux personnes concernées et l'implication du directeur de cabinet favorisent une bonne qualité de la politique de communication.</p> <p>Le pôle de communication existe et permet une mutualisation et une bonne répartition des actions.</p>
	<p>Renforcer l'accueil téléphonique avec l'affectation d'une personne supplémentaire et des actions de formation.</p> <p>Revoir la répartition et la définition des tâches avec les agents du standard.</p>	L'accueil téléphonique reste un des points faibles majeurs de la préfecture.
	Faire un audit sur Avranches sur l'ensemble des postes des agents affectés à la délivrance des titres pour mieux répartir la charge de travail relative aux cartes grises.	Audit réalisé et suivi d'effet dans le cadre de la création des pôles départementaux titres et réglementation
	Organiser différemment le travail entre préfecture et sous-préfecture, en développant la mutualisation	Création de pôles départementaux, un service étant compétent pour tout le département (associations à Coutances, CNI à Avranches, certaines réglementation à Cherbourg, etc.)

<b>Action ou fonction concernée</b>	<b>Principaux points du relevé de conclusions</b>	<b>Appréciation de la mission</b>
	Poursuivre l'effort de détection des fraudes	Le lien avec l'activité de la DDPAF doit être renforcé, de manière à déterminer les raisons de l'absence de détection de fraudes en préfecture alors que le phénomène semble exister dans le département, d'après les statistiques de la DDPAF.
	Réorganiser le secteur de la vie associative : guichet unique tant pour les aspects formalités administratives que politique d'animation.	L'absence d'intégration dans la DDJS n'a pas permis de développer cette politique autant qu'il aurait été souhaitable, mais la création du pôle associations à Coutances devrait permettre de progresser dans ce domaine
	Conforter le taux de télétransmission pour les cartes grises	Pas de progrès notable, sans doute en raison d'une approche trop en retrait vis-à-vis des professionnels du secteur.
	Préparer le nouveau système d'immatriculation	La centralisation sur un site du traitement des demandes de cartes grises facilitera le passage au SIV. En revanche, faute d'orientations précises données par l'administration centrale, aucune réflexion n'a pu être menée sur les nouveaux métiers qui découleront du SIV.
	Améliorer des locaux de la sous-préfecture de Cherbourg (locaux d'accueil du public, possibilité d'y faire fonctionner une salle de crise, etc.)	L'opportunité d'acquérir un bâtiment voisin de la sous-préfecture n'a pu se concrétiser
	Engager si possible une démarche Qualipref	La préfecture a préféré reporter un tel engagement, très lourd.
Action 3 Collectivités locales	Mener une réflexion sur l'homogénéisation et l'optimisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire par la rédaction d'un cahier des charges.	Cahier des charges réalisé et mis en œuvre, ayant d'ores et déjà permis une homogénéisation du contrôle.
	Définir une stratégie du contrôle mieux ciblée	Stratégie arrêtée en mars 2006, mais le ciblage est encore assez général.

<b>Action ou fonction concernée</b>	<b>Principaux points du relevé de conclusions</b>	<b>Appréciation de la mission</b>
	Formaliser davantage l'approche interministérielle en matière de contrôle budgétaire avec la Trésorerie générale	Non mis en œuvre à ce jour.
	Evaluer la fonction « conseil ».	Première évaluation faite début 2007, mais sans qu'il ait pu en être déjà tiré des enseignements et des conséquences.
	Regrouper le contrôle de légalité, le contentieux, le conseil la veille juridique dans une structure juridique interministérielle.	Projet abandonné, faute d'accord du ministère de l'équipement.
	Favoriser le passage à une intercommunalité de seconde génération (précision des compétences et de l'intérêt communautaire ; fusion des petites communautés de communes ; suppression de SIVU, etc.)	Le travail de définition précise de l'intérêt communautaire est fait. La sensibilisation des élus aux possibilités de suppression ou de fusion est réelle.
Action 4 Interministérielle	Améliorer le suivi des travaux des différents pôles.	Pas de modification dans le mode de suivi des travaux des différents pôles, qui laisse une initiative forte aux chefs de pôle pour rendre compte au préfet des travaux, et donc pas de tableau de bord de suivi à la préfecture
	Favoriser l'usage du SIT, en le rendant plus convivial et facile d'accès.	Il n'existe pas de SIT départemental
	Accélérer la mise en place des propositions relatives à la RADE	Un certain nombre de ces propositions, très ambitieuses, ont dû être abandonnées (intégration de services – DDJS, ONAC, SDAP - au sein de la préfecture ; création d'une structure juridique interministérielle, etc.)
	Réaliser un bilan et une actualisation du contenu PASSED	Le bilan a été fait pour la mission, mais n'est habituellement pas fait de manière systématique. Une actualisation du contenu du PASSED sur quelques points a été faite.

<b>Action ou fonction concernée</b>	<b>Principaux points du relevé de conclusions</b>	<b>Appréciation de la mission</b>
	Tirer les enseignements de la LOLF en 2006 pour mieux préparer les BOP et UO 2007.	La préfecture attend la mise à disposition des outils informatiques facilitant le suivi. Elle n'est pas à ce jour réellement associée à l'élaboration des BOP départementaux ou ayant un enjeu particulier dans le département
Ressources humaines	Avoir une démarche plus dynamique en matière de travaux (programmation, lancement en début d'année).	Réalisé
	Poursuivre les recherches et les adaptations de l'organisation pour obtenir des gains de productivité	Des réorganisations importantes ont eu lieu, qui ont permis des gains de productivité substantiels
	Développer la mobilité interne par la rédaction d'une charte	Les travaux d'élaboration d'une charte seront conduits en 2007
	Elaborer un document de GPEEC.	Non réalisé
	Développer des opérations de mutualisation avec d'autres services.	Ces opérations restent encore assez marginales
	Mise en place d'un groupe de travail « éco-responsables » regroupant des services de l'Etat menant à bien des actions d'économies dans la gestion des déchets ou des dépenses énergétiques.	Réalisé autour du contrôleur de gestion

## ANNEXE 6 : REPERTOIRE DES SIGLES

ACTES :	aide au contrôle de l'égalité dématérialisé (application)
ARTT :	aménagement et réduction du temps de travail
ATB :	accidents, tués, blessés
BOP :	budget opérationnel de programme (LOLF)
CAP :	commission administrative paritaire
CAR :	comité de l'administration régionale
CDS :	comité départemental de sécurité
CHS :	comité d'hygiène et de sécurité
CLS (PD) :	contrat (ou conseil) local de sécurité (et de prévention de la délinquance)
CNFPT :	centre national de la fonction publique territoriale
CNI :	carte nationale d'identité
CPAM :	caisse primaire d'assurance maladie
CTP :	comité technique paritaire
DAECI	direction des actions économiques et de la coordination interministérielle (préfecture de la Manche)
DDAF :	direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDAM	direction départementale des affaires maritimes
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
DDJS :	direction départementale de la jeunesse et des sports
DDSC :	direction de la défense et de la sécurité civiles
DDSP :	direction départementale de la sécurité publique
DDTEFP :	direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGCL :	direction générale des collectivités locales
DGO :	document général d'orientation
DIREN :	direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DIF :	délégué interdépartemental à la formation
DLPAJ :	direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DLPRE :	direction des libertés publiques, de la réglementation et de l'environnement (préfecture de la Manche)
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
DST :	direction de la surveillance du territoire
DVP :	délinquance de voie publique
EPCI :	établissement public de coopération intercommunale
ERP :	établissement recevant du public
ETP :	équivalent temps plein
GN :	gendarmerie nationale
GPEEC :	gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GPRH :	gestion prévisionnelle des ressources humaines
GRH :	gestion des ressources humaines
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
MAE :	mission de l'aménagement de l'espace
MEDD :	ministère de l'écologie et du développement durable
MIAT :	ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
MISE :	mission interservices de l'eau
MISSA :	mission interservices pour la sécurité sanitaire des aliments
ONAC :	office national des anciens combattants
ORSEC :	organisation de la réponse de sécurité civile
PAF :	police aux frontières
PAP :	projet annuel de performance (LOLF)
PASSED :	projet d'action stratégique de l'Etat dans le département
PASER :	projet d'action stratégique de l'Etat en région
PAT :	programme « Administration territoriale » (LOLF)
PDASR :	plan départemental d'action pour la sécurité routière
PN :	police nationale
PPI :	plan particulier d'intervention
PPRN :	plan de prévention des risques naturels

Pré-CAR : réunion préparatoire au comité de l'administration régionale

RADE : réforme de l'administration départementale de l'Etat  
RBOP : responsable de BOP  
RUO : responsable d'UO

SAMU : service d'aide médicale urgente  
SCOT : schéma de cohérence territoriale  
SDAP : service départemental de l'architecture et du patrimoine  
SDIS : service départemental d'incendie et de secours  
SGAR : secrétariat général aux affaires régionales  
SIDPC : service interministériel de défense et protection civiles (préfecture)  
SIT : système d'information territorial  
SIV : système d'immatriculation des véhicules  
SIVU : syndicat intercommunal à vocation unique  
SPA : sous-préfecture d'arrondissement  
SRPV : service régional de la protection des végétaux

TPG : trésorier payeur général

UO : unité opérationnelle (LOLF).