

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

Secrétariat général

Direction de la modernisation
et de l'action territoriale

Sous-direction de l'administration territoriale

Inspection générale de l'administration

**Circulaire du 23 mars 2006 relative au suivi des entretiens
de gestion et missions d'audit du programme PAT**

NOR : INTA0600034C

Pièce jointe : Guide méthodologique des audits de la mise en œuvre du « programme administration territoriale » par les préfetures – source IGA.

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire à Mesdames et Messieurs les préfets.

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 réelment 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 vingt-cinq 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 œuvre 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 œuvre 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 repo-

sant 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,
C. GUÉANT

AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME
ADMINISTRATION TERRITORIALE

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Présentation

Objectifs du présent guide

Le contrôle des préfetures, sous sa forme ancienne (mission dite « 37 – 10 », en référence à l'imputation budgétaire des crédits contrôlés), constituait une mission permanente de l'IGA depuis le début des années quatre-vingt. Une dizaine de missions étaient effectuées chaque année, donnant lieu à des déplacements de plusieurs jours sur place et à la rédaction de rapports particuliers suivis d'un rapport de synthèse. À partir de 2000, à la demande du ministre, l'inspection s'est mobilisée sur l'évaluation de l'expérimentation de la globalisation des crédits des préfetures, suspendant les missions de contrôle 37 – 10. Un rapport général a été présenté chaque année et a contribué à la généralisation de l'expérimentation, y compris dans les départements d'outre-mer.

Une nouvelle étape se présente aujourd'hui, avec la mise en œuvre de la LOLF à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le projet de guide présente cette nouvelle méthode d'audit de la mise en œuvre du programme PAT, conforme aux missions de l'IGA. Il tient compte de l'organisation du programme administration territoriale par action et des rôles respectifs assurés désormais par le responsable du programme, d'une part, et par les préfets, responsables des budgets opérationnels de programme, d'autre part.

La prise en compte des entretiens de gestion

Il importe de souligner que l'audit n'est pas redondant avec l'entretien de gestion organisé en préfecture, tous les trois ou quatre ans, par l'administration centrale.

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. Par ailleurs, si elle n'est pas destinée à évaluer le rôle de la préfecture dans la mise en œuvre territoriale de l'ensemble des programmes LOLF, elle s'attachera néanmoins à examiner son rôle notamment dans les programmes de la mission sécurité. Elle examinera aussi les conditions de mise en œuvre de l'action 4 du programme PAT (« pilotage territorial des politiques gouvernementales ») en précisant le rôle du préfet de région, du préfet de département et des services déconcentrés. Son champ pourra donc être plus vaste que celui de l'entretien de gestion.

La structuration du guide et typologie des rapports

La prise en compte de l'ensemble de la chaîne de responsabilité du programme conduit à apprécier le rôle de pilotage du responsable du programme et celui d'animation du réseau des préfetures assuré par la SDAT. C'est l'objet de la première partie du guide qui donnera lieu à un rapport annuel. La seconde partie porte sur la situation de chaque préfecture visitée et donnera lieu, après déplacement et procédure contradictoire, à un court rapport, propre à chaque site.

Le guide a pour ambition d'évaluer la situation de chaque préfecture de la façon la plus objective possible, en permettant des comparaisons entre elles et en identifiant des bonnes pratiques. C'est la raison pour laquelle chaque fiche correspond à une grille d'analyse permettant d'identifier rapidement les points forts et les pistes de progrès et constituant la trame du rapport (cf. annexe).

Un tableau récapitulera les recommandations proposées par la mission.

La problématique des sous-préfetures est prise en compte par les auditeurs et figure dans les grilles d'analyse du présent guide.

Méthode

Le programme annuel de visite des préfectures sera établi en liaison avec le responsable du programme, de façon à tenir compte du calendrier des entretiens de gestion et des besoins du responsable de programme.

Compte tenu de son plan de charge, l'IGA procédera aux audits de cinq à dix préfectures par an.

Dans ce cadre, l'IGA pourra, à la demande du responsable de programme ou d'un préfet, procéder à des évaluations plus légères de suivi des entretiens de gestion ou à des évaluations thématiques sur un service en difficulté.

SOMMAIRE

PRÉSENTATION

Première partie. – Appréciation sur le pilotage stratégique, l'affectation des moyens et l'animation du programme (rapport annuel).

Fiche pilotage stratégique et animation du réseau des préfectures.

Seconde partie. – Appréciation sur le pilotage et la gestion des moyens par les préfectures (rapport particulier pour chaque préfecture).

Fiche 1 : pilotage et suivi de l'action 1 du PAT : « Coordination de la sécurité des personnes et des biens ».

Fiche 2 : pilotage et suivi de l'action 2 du PAT « garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres ».

Fiche 3 : pilotage de l'action 3 du PAT « contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales ».

Fiche 4 : pilotage et suivi de l'action 4 : « pilotage territorial des politiques gouvernementales ».

Fiche 5 : la gestion des ressources humaines.

Fiche 6 : la fonction immobilière.

ANNEXES

Trame du rapport annuel

Trame de chaque rapport particulier par préfecture

PREMIÈRE PARTIE

APPRÉCIATION SUR LE PILOTAGE STRATÉGIQUE, L'AFFECTATION DES MOYENS ET L'ANIMATION DU PROGRAMME

(rapport annuel)

Fiche pilotage stratégique et animation du réseau des préfectures

Pour évaluer l'activité des préfectures dans le cadre du programme PAT, il est nécessaire d'examiner le pilotage et l'animation du réseau des préfectures par l'administration centrale, qui rétroagit nécessairement sur l'efficacité de l'action locale.

Cette première fiche vise donc à établir le contexte institutionnel dans lequel évoluent les préfectures, à mettre en évidence, d'une part, les difficultés rencontrées localement qui nécessiteraient une action de l'administration centrale et, d'autre part, les bonnes pratiques en matière d'animation du réseau des préfectures.

I. – ENJEUX ET PÉRIMÈTRE DU THÈME

Ce thème concerne essentiellement les fonctions de pilotage opérationnel du réseau des préfectures, soit l'action 6 du programme PAT, qui poursuit l'objectif « d'optimiser l'efficacité de la fonction d'animation ». Mais il recoupe également certaines actions du programme soutien des politiques de l'intérieur pour ce qui concerne l'activité d'assistance aux préfectures : action 1 (état-major), action 3 (systèmes d'information et de communication), action 4 (soutien de gestion de ressources humaines), action 5 (affaires immobilières et financières), action 6 (conseil juridique et traitement du contentieux).

Les fonctions d'animation et de pilotage opérationnel sont principalement assurées par la DMAT et plus spécialement la sous-direction de l'administration territoriale (SDAT), chargée de répartir les ressources entre les préfectures (crédits et emplois budgétaires) et de centraliser les informations tirées du contrôle de gestion.

Mais elles concernent aussi les autres directions de moyens (DEPAFI, DRH, DSIC) et les directions métiers (DLPJAJ, DGCL, DDSIC) du

ministère dont l'action peut influencer de façon importante sur l'activité des préfectures (évolution des missions, mise à disposition d'outils adaptés – systèmes d'information, documentation...).

Il s'agira avant tout de synthétiser la contribution de l'échelon central au bon fonctionnement des activités préfectorales et les marges de progrès décelées en la matière. L'inspection adoptera une démarche croisée : les entretiens organisés au niveau central seront complétés d'un recueil de l'avis des acteurs de terrain rencontrés. Cette étude s'attachera notamment à couvrir les points suivants :

a) la bonne compréhension des orientations stratégiques : le pilotage national est-il lisible au sein des préfectures ? Les différents documents stratégiques produits sont-ils bien appréhendés ?...

b) la pertinence du pilotage : le pilotage prend-il en compte les contraintes et réalités locales en amont de la définition des orientations stratégiques ? Est-il en phase avec les préoccupations locales ? Quelle est la part de contraintes externes (politique budgétaire, des autres ministères...) dans la fixation des objectifs et des moyens ?...

c) la qualité de prestation de la SDAT et des directions de moyens à la fois vis-à-vis du responsable du programme (pour lui donner les informations sur les résultats des préfectures nécessaires au pilotage et l'alerter sur les risques de gestion) et vis-à-vis des préfectures (pour répartir leurs moyens sur des bases objectives et affichées, tout en assurant une certaine visibilité à moyen terme) ;

d) la cohérence entre les orientations des directions métiers et la répartition des moyens aux préfectures : le caractère non redondant des informations collectées auprès des préfectures sera notamment examiné ; l'impact de nouvelles procédures ou missions pourra être également plus spécifiquement évalué, à la demande du responsable du programme PAT.

Ce thème ne sera abordé par la mission qu'une fois par an sous forme d'un rapport complétant l'ensemble des rapports particuliers consacré à chaque préfecture visitée et synthétisant les constats effectués. Il s'agira avant tout de préciser la contribution du pilotage central au bon fonctionnement des activités préfectorales et les marges de progrès décelées à partir des problématiques locales relevées.

II. – ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

II.1. Documents et informations à exploiter

L'inspection basera son étude prioritairement sur la documentation existante. Seront notamment privilégiés les documents mis en ligne sur l'Intranet et les possibilités de l'infocentre territorial. Les autres informations nécessaires seront collectées lors des entretiens, après exploitation de la documentation existante.

Infocentre territorial : système d'information des préfectures constitué des modules :

- BALISE/INDIGO : indicateurs d'activité, d'efficacité et d'efficience ;
- CONCORDE : indicateurs de coûts ;
- ARCADE : application économétrique permettant d'estimer pour chaque préfecture, à partir de quinze variables, un effectif théorique.
- ESTIDOT : application comparable permettant d'estimer, à partir de sept variables, un montant théorique de dotation de fonctionnement.

Accès Intranet : <http://infocentre-territorial.mi/infopref2/infopref/infopref.php>

Après du SG

1. La directive nationale d'orientation (DNO) et ses évolutions éventuellement envisagées.
2. La stratégie ministérielle de réforme (SMR) et les points d'étape annuels de sa réalisation.
3. Le plan stratégique du SG.
4. La composition des groupes de travail du SG.
5. Les tableaux de bord du SG.
6. Les dernières lettres d'objectifs adressées aux préfets.
7. Les derniers numéros de la lettre confidentielle d'information aux préfets.
8. Les derniers discours du ministre aux réunions des préfets.

Après de la DMAT et de la DRH

Sur l'ensemble des préfectures métropolitaines :

1. Evolution de la dotation budgétaire sur les cinq dernières années en tentant de retenir un périmètre constant et en distinguant les dépenses de fonctionnement (37 – 30 – 20) des dépenses de personnel (37 – 30 – 10) ; plan de rebasage ;

2. Evolution des effectifs en distinguant les catégories A, B et C ; le cas échéant, la charge des services zonaux devra être appréciée et exclue du raisonnement ;

3. Contributions à la GPEEC des préfetures.

Sur les seules préfetures auditées dans l'année :

4. Dossiers et compte rendu des derniers entretiens de gestion ;

5. Examen des données des indicateurs INDIGO et CONCORDE avec les contrôleurs de gestion de la SDAT (DMAT) sous l'angle de la fiabilité et de la fréquence de leur transmission ; comparaison avec les indicateurs des préfetures des mêmes strates ;

6. Examen des données ARCADE (effectif théorique pour chaque préfecture) et ESTIDOT (dotation de fonctionnement théorique pour chaque préfecture) avec le contrôleur de gestion de la DMAT.

Auprès de la DEPAFI et de la DSIC

1. Circulaires annuelles de répartition des moyens.

2. Documents d'orientation stratégique.

3. Pour les préfetures auditées, travaux immobiliers programmés ou en cours et historique sur trois ans.

Auprès des préfetures visitées dans l'année

1. Documents existants relatifs au bilan du rebasage et au rebasage prévu.

2. Documents existants sur les outils d'aide à la répartition des moyens et sur l'autoévaluation des défauts et limites de ces outils.

3. Calendrier et bilans des réunions des SG et des contrôleurs de gestion.

4. Calendrier et bilans des formations des SG et des contrôleurs de gestion.

5. Charte de gestion des BOP (programmes PAT et autres programmes supervisés par la préfecture).

6. Liste des données collectées par la DLPJ, la DGCL, la DDSC.

II.2. Personnes à rencontrer

Les entretiens viseront à affiner les informations contenues dans la documentation collectée et à renseigner les grilles d'évaluation figurant en annexe.

Au niveau central

1. Le secrétaire général.

2. Le DMAT et la SDAT (notamment cellule du contrôle de gestion et responsable des outils ARCADE et ESTIDOT).

3. La DRH et les chefs de service pertinents.

4. La DEPAFI et les chefs de service pertinents.

5. La DSIC et les chefs de service pertinents.

6. La DLPJ.

7. La DGCL.

8. La DDSC.

Au niveau local (dans les préfetures auditées) – pour mémoire

L'ensemble des entretiens effectués en préfetures dans le cadre des autres actions du PAT sera l'occasion d'aborder leurs attentes par rapport à l'administration centrale. Pour mémoire, ces entretiens concerneront notamment le préfet, le secrétaire général, le directeur de cabinet, un ou des sous-préfets d'arrondissement, le(s) chef(s) de bureau des moyens généraux et du personnel, le(s) contrôleur(s) de gestion, les représentants syndicaux, le TPG et le contrôleur financier déconcentré, des chefs de service déconcentrés (cf. tableau p 17).

SECONDE PARTIE

APPRÉCIATION SUR LE PILOTAGE ET LA GESTION DES MOYENS PAR LES PRÉFETURES

(Rapport particulier pour chaque préfecture)

Fiche 1 : pilotage et suivi de l'action 1 du PAT : « Coordination de la sécurité des personnes et des biens »

I. – LES ENJEUX ET LE PÉRIMÈTRE DU THÈME

La sécurité des biens et des personnes, telle que définie dans l'action 1 de l'avant-projet de PAP 2005, comprend huit domaines dont trois sont liés à d'autres programmes LOLF :

- la sécurité intérieure et l'ordre public en relation avec les programmes police nationale et gendarmerie nationale de la mission interministérielle « sécurité » du MI ;
- la sécurité et la défense civiles en relation avec les programmes « intervention sur moyens nationaux » et « coordination des moyens de secours » du MI mais aussi avec le programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions » du ministère de l'environnement ;
- la sécurité routière en relation avec le programme « sécurité routière » du ministère de l'équipement.

L'objectif retenu dans le PAP pour cette action du PAT est centré sur la protection civile : « améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile » avec quatre indicateurs portant sur la prévention des risques naturels, la prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), la prévention des risques technologiques. C'est l'activité du SIDPC qui est ainsi visée et non le rôle du préfet, des sous-préfets d'arrondissement et des directeurs de cabinet en matière de pilotage des services de sécurité (réunion de police), d'animation des politiques de prévention de la délinquance (animation des CLSPD par exemple) ou de coordination des services et collectivités en temps de crise.

La mission sera donc conduite à élargir son champ d'investigation et à examiner les objectifs autres que ceux du programme PAT, qu'ils soient fixés localement (éventuellement dans le PASER ou le PASSED) ou dans les autres programmes du MI ou d'autres ministères et notamment les programmes de la mission sécurité.

Ce thème donnera lieu à une analyse individualisée pour chaque préfecture. L'analyse s'attachera à couvrir les points suivants :

- a) qualité du pilotage vis-à-vis des objectifs de l'action 1 mais aussi de ceux des autres programmes « sécurité » sensibles pour le département (par exemple l'action « sécurité et paix publique » du programme police nationale) ; seront recensées les pratiques innovantes dans un objectif de partage d'expérience ;
- b) modalités d'organisation des services avec notamment le poids respectif des fonctions sécurité publique et sécurité civile au sein du cabinet, les modalités d'association des sous-préfetures, les synergies établies entre les pôles sécurité, contrôle de légalité (gestion des SDIS notamment) ou environnement, le lien établi entre les polices administratives et la sécurité publique, ainsi que la traduction en termes de moyens humains et matériels de cette priorité préfectorale ;
- c) modalités du contrôle de gestion : indicateurs locaux, qualité de la collecte des données (indicateurs PAP ou locaux), contrôles de fiabilité opérés et suites données aux résultats.

II. – ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

II.1. Documents et informations à exploiter

L'inspection basera son étude prioritairement sur la documentation existante. Seront notamment privilégiés les documents mis en ligne sur l'Intranet et ceux déjà élaborés à l'occasion des derniers entretiens de gestion. Les autres informations nécessaires seront collectées lors des entretiens, après exploitation de la documentation.

Au niveau central

1. Les autres programmes sécurité (MI et autres ministères).
2. Les objectifs des ministres en charge de la sécurité hors PAP (circulaire, discours...).
3. Pour les préfetures auditées, le rapport IGA 2005 sur les locaux de crise.
4. Pour les préfetures auditées, le dernier rapport de l'inspection de défense et de sécurité civile.

Au plan local (pour chaque préfecture audité)

4. Le PASER et le PASED.
5. Le plan départemental de prévention de la délinquance.
6. Le plan départemental d'action pour la sécurité routière (PDASR).
7. L'organisation de la mise sous contrôle : organigramme, notes de service, composition des pôles de compétence, calendrier des réunions et derniers comptes-rendus...
8. Les tableaux de bord du préfet, de son directeur de cabinet et des responsables de pôles éventuels en matière de sécurité civile, de sécurité publique au sens large et de police administrative.
9. Eventuels documents portant sur le contrôle interne de la qualité des informations.

II.2. Personnes à rencontrer

Les entretiens viseront à affiner les informations contenues dans la documentation collectée et à renseigner les grilles d'évaluation figurant en annexe.

(Voir tableau p. 115.)

Fiche 2 : pilotage et suivi de l'action 2 du PAT « garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres »

I. – ENJEUX ET PÉRIMÈTRE DU THÈME

L'action 2 du PAT : « garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres » porte sur une activité propre à la préfecture ayant une dimension régaliennne mais aussi avec une part de sous-traitance aux collectivités et le moment venu (SIV) à des professionnels.

Le pilotage de cette action implique la déclinaison locale des objectifs cibles nationaux, l'identification et la responsabilisation des services au sein de la préfecture (sous-préfectures, directeurs et chefs de bureau). Le contrôle de gestion local suppose en outre la définition d'objectifs locaux intermédiaires ou hors PAP.

Au-delà de cette évaluation chiffrée de l'activité, l'indicateur « taux de fraudes détectées » fera l'objet d'une évaluation plus approfondie visant à apprécier la qualité du contrôle mis en place sur les pièces justificatives présentées aux guichets. En liaison avec le SG et la DLPAJ, chaque « campagne » d'audit annuelle donnera lieu à l'analyse approfondie d'une procédure afin de mettre en évidence les bonnes pratiques et les facteurs de risque.

Par ailleurs, le service, ayant fait face récemment à des difficultés particulières, fera l'objet d'une assistance spécifique. Cette expertise sur un service particulier d'une préfecture pourra également être demandée par le SG, la DLPAJ ou le préfet.

Ce thème donnera lieu à une analyse individualisée pour chaque préfecture. L'audit s'attachera à couvrir les points suivants en matière de délivrance des titres :

- a) qualité du pilotage local ;
- b) fiabilité des indicateurs de performance ;
- c) régularité apparente des procédures par la vérification de quelques points clé ;
- d) selon les attentes du SG et de la DLPAJ, étude détaillée d'une procédure pour en dégager sur l'ensemble des préfectures visitées les points forts et de progrès ainsi que les éléments de bonne pratique ;
- e) en cas d'incident récent ou de demande du préfet, analyse détaillée du fonctionnement d'un service sensible, afin d'attester des mesures mises en œuvre et de déceler d'éventuelles fragilités.

II. – ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

L'inspection basera son étude prioritairement sur la documentation existante. Seront notamment privilégiés les documents mis en ligne sur l'Intranet et ceux déjà élaborés à l'occasion des derniers entretiens de gestion. Les autres informations nécessaires seront collectées lors des entretiens, après exploitation de la documentation.

II.1. Documents et informations à exploiter

En administration centrale

1. Dossier et bilan des derniers entretiens de gestion concernant la préfecture (cf. fiche pilotage).
2. Modifications réglementaires ayant eu ou pouvant avoir un impact sur les objectifs et les résultats des actions (cf. fiche pilotage).
3. Fraudes ou difficultés rencontrées par les préfectures auditées et remontées à la DLPAJ.

4. Eventuelle enquête administrative ou IGA sur dysfonctionnement grave des services concernés par la délivrance de titres.

En préfecture

5. PASED et PASER ;
6. Dispositif d'adaptation des services aux variations saisonnières d'activité ; application de la charte Marianne.
7. Documents existants en matière d'assurance qualité interne sur la collecte et l'interprétation des indicateurs.
8. Tableaux de bord du secrétaire général, des sous-préfets et des directeurs des préfectures.

Sur Intranet

9. Indicateurs Indigo et Concorde.

II.2. Personnes à rencontrer

Les entretiens viseront à affiner les informations contenues dans la documentation collectée et à renseigner les grilles d'évaluation figurant en annexe.

(Voir tableau p 115.)

Fiche 3 : pilotage de l'action 3 du PAT « contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales »

I. – ENJEUX ET PÉRIMÈTRE DU THÈME

L'action 3 du PAT : « contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales » porte sur une activité qui a une dimension régaliennne et s'exerce avec le concours d'autres services de l'État : TG, DDE et DDCCRF..., ces services pouvant être organisés en pôles de compétences. Elle répond à un objectif figurant dans l'avant PAP 2005 visant à réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités locales et établissements publics (avec 2 indicateurs).

Comme pour les autres actions, se pose la question de la qualité de la collecte d'informations, de leur contrôle interne, de leur interprétation et des suites données.

Au-delà des indicateurs du PAP portant exclusivement sur le contrôle proprement dit, il conviendra d'évaluer l'organisation mise en place entre préfecture et sous-préfectures et au plan interministériel pour assurer une unité de l'action de l'État et répondre aux priorités définies par le Gouvernement et aux attentes des collectivités, notamment en matière de conseil.

Ce thème donnera lieu à une analyse individualisée pour chaque préfecture. L'audit s'attachera à couvrir les points suivants :

- a) qualité du pilotage local en matière de contrôle de légalité, de contrôle budgétaire et de conseil aux collectivités (contrôles effectués, qualité du service vis-à-vis de l'utilisateur) ; seront notamment évalués la pratique de partage des tâches entre préfecture et sous-préfectures (suite donnée à la directive nationale d'orientation), le caractère transversal et interministériel du contrôle mis en place ainsi que les bonnes pratiques de travail interministériel, voire interdépartemental ;
- b) fiabilité des indicateurs de performance et mise en place éventuelle d'autres indicateurs visant notamment à rendre compte de la mise en œuvre des priorités gouvernementales ;
- c) évaluation de l'activité de conseil de la préfecture et des sous-préfectures en mettant en évidence la part d'activité des services qui y est consacrée, les bonnes pratiques et les attentes des collectivités.

II. – ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

L'inspection basera son étude prioritairement sur la documentation existante. Seront notamment privilégiés les documents mis en ligne sur l'Intranet et ceux déjà élaborés à l'occasion des entretiens de gestion, le cas échéant actualisés. Les autres informations nécessaires seront collectées lors des entretiens, après exploitation de la documentation existante.

II.1. Documents et informations à exploiter

En administration centrale

1. Bilan des derniers entretiens de gestion concernant la préfecture.
2. Modifications réglementaires ayant eu ou pouvant avoir un impact sur les objectifs et les résultats des actions ; directives en matière de contrôle de légalité.
3. Difficultés rencontrées par les préfectures et remontées à la DGCL ; outils mis à la disposition des préfectures.

En préfecture

4. PASED et PASER.
5. Documents locaux existants sur les objectifs (compte-rendu des réunions de management, compte-rendu des CTP), sur la doctrine interne en matière de contrôle de légalité (délégations aux sous-préfectures, réunions de coordination avec les sous-préfectures).
6. CR des réunions du pôle de compétences « contrôle de légalité » ou « contrôle budgétaire ».
7. Bilan du réseau d'alerte en matière de suivi budgétaire des collectivités territoriales.
8. Documents internes portant sur la collecte et l'interprétation des indicateurs.
9. Tableaux de bord existants du secrétaire général, des directeurs des préfectures et des sous-préfets.

Sur Intranet

1. Indicateurs Indigo et Concorde.

II.2. Personnes à rencontrer

Les entretiens viseront à affiner les informations contenues dans la documentation collectée et à renseigner les grilles d'évaluation figurant en annexe.

(Voir tableau p 115.)

**Fiche 4 : pilotage et suivi de l'action 4 :
« pilotage territorial des politiques gouvernementales »**

I. – ENJEUX ET PÉRIMÈTRE DU THÈME

L'action 4 du PAT recouvre à la fois des missions de coordination des services de l'État et la conduite de politiques publiques spécifiques : politique de la ville, lutte contre les exclusions, aide au développement économique et aménagement du territoire. Cette action concerne les préfectures de région et de département. Mais l'objectif et surtout l'indicateur de résultat retenu au PAP (taux de réalisation des actions prioritaires définies au niveau régional via le PASER) tendent à faire porter la responsabilité de l'action plutôt sur les préfectures de région. Toutefois, le niveau départemental reste l'échelon opérationnel de droit commun de mise en œuvre des politiques publiques.

La répartition des rôles entre préfet de région et préfets de département dans le suivi du PASER apparaît cruciale. La mission s'appuiera en conséquence sur deux grilles d'évaluation distinctes pour les départements et les régions.

Les PASER étant plus larges que le PAT et leur champ étant interministériel, il serait logique d'élargir l'appréciation du pilotage et de suivi à l'ensemble des actions des autres programmes jugés prioritaires par le préfet de région et le CAR.

On peut aussi estimer que si la région dispose d'une action du programme des interventions territoriales de l'État (PITE), son suivi relèvera du même exercice. Il en est de même du programme aménagement du territoire (PATE).

En définitive, cette fiche vise à apprécier l'animation et le suivi interministériels du préfet de région, des préfets de départements et du comité d'action régionale (CAR).

La mission devra donc faire un choix entre :

- restreindre son champ d'investigation au pilotage et au suivi des actions relevant exclusivement du PASER ;
- ou l'élargir au-delà du PASER aux programmes et actions jugés prioritaires par le préfet de région, les préfets de département et le CAR et leur articulation avec les BOP régionaux.

Seules les conclusions des premiers audits permettront de mieux cerner le contour de cette fiche.

Ce thème donnera lieu à une analyse individualisée, pour chaque préfecture. En retenant la vision la plus large, l'audit s'attachera à donner de la visibilité sur le rôle de pilotage interministériel du préfet et spécialement les conditions de mise en œuvre du décret du 29 avril 2004. Les questions suivantes seront notamment abordées :

- a) Les structures de pilotage (CAR, collège des chefs de services) ont-elles fixé des objectifs reconnus pertinents par les acteurs pour le PASER et pour les programmes/actions jugés prioritaires ?

- b) Quel est le rôle des structures et outils interministériels (SGAR, pôles de compétences, pôles régionaux, DIS) en matière de pilotage et de suivi ?
- c) Comment le préfet de région, saisi pour avis des projets de budgets des services déconcentrés des administrations civiles de l'État (BOP), s'assure de la prise en compte par ces administrations, des objectifs relevant de l'action 4 ? Quels moyens utilise-t-il pour garantir la mesure des résultats ?
- d) Comment se structure la relation entre le préfet de région, les préfets de département et les chefs de services : rôle du schéma d'organisation financière, conditions de reporting et mise en place d'un système d'information partagé...
- e) Les préfets de départements ont-ils établi la liste des BOP et UO qu'ils entendent suivre plus particulièrement ? Quels sont les critères d'établissement de cette liste (PASED, directives régionales, difficultés que pourraient rencontrer certains services déconcentrés...)?
- f) Le préfet de région et les préfets de département disposent-ils de tableau de bord de mise en œuvre des programmes ?

II. – ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

L'inspection basera son étude prioritairement sur la documentation existante. Seront notamment privilégiés les documents mis en ligne sur l'Intranet et les documents déjà élaborés à l'occasion des derniers entretiens de gestion. Les autres informations nécessaires seront collectées lors des entretiens, après exploitation de la documentation.

II.1. Documents et informations à collecter

1. PASER/ PASED.
2. Cartographie des BOP/ UO du département / de la région.
3. Délégations de signature / de gestion / DIS.
4. Schéma d'organisation financière.
5. Tableau de bord du préfet région et des préfets de département.
6. Rappel action du PITE, du programme d'aménagement du territoire de l'État (PATE).
7. CR des deux derniers collèges des chefs de service et CAR.
8. Bilan annuel d'évaluation et tableaux de suivi des PASER et PASED.
9. Récapitulatif des systèmes d'information utilisés (INDIA...).

II.2. Entretiens

Les entretiens viseront à affiner les informations contenues dans la documentation collectée et à renseigner les grilles d'évaluation figurant en annexe.

(Voir tableau p 115.)

Fiche 5 : la gestion des ressources humaines**I. – ENJEU ET PÉRIMÈTRE**

Avec la globalisation des crédits, la fonction RH s'inscrit dans la gestion globale des moyens.

Cette fonction s'inscrit désormais dans une logique autonome par rapport à la centrale en matière d'allocation optimale des ressources humaines : évaluation des besoins des services en fonction de leur plan de charges et de leurs résultats, politique de remplacements des vacances de postes, adaptation de la structure des emplois, organisation de la mobilité, politique de formation, intérêt...

La logique du programme pose aussi en termes nouveaux l'amélioration de la motivation par la reconnaissance et le développement de la valeur professionnelle. Un des aspects de cette motivation réside dans la prise en compte des performances individuelles et collectives. L'animation d'un véritable dialogue social est également une condition de l'acceptation de nouveaux modes de fonctionnement ou de la prise en charge d'activités saisonnières.

Ce thème donnera lieu à une analyse individualisée pour chaque préfecture. À l'issue de la mission, le rapport évaluera le rôle de la fonction RH dans la bonne mise en œuvre du programme PAT au plan local. Il examinera les capacités de prévision des gestionnaires RH et leurs relations avec les gestionnaires du budget global. Il apportera un éclairage sur les relations avec la DRH dans la relation de prestation de service. Il décrira la déclinaison locale de la DNO/RH notamment en fonction des évolutions d'activités (impact des réformes sur la délivrance des titres).

II. – ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

II.1. Documents et informations à collecter

En centrale ou sur l'Intranet :

1. DRH : à partir des fiches – information sur la situation de la préfecture en termes d'emplois ; (pyramide des âges, taux de rotation) ;
2. SDAT : position de la préfecture dans ARCADE ;
3. Evolution des effectifs par rapport aux plafonds (effectifs masse indiciaire) ;
4. Données ANAREST ;
5. Documents d'orientation générale en matière de GRH ;
6. Documents d'orientation générale en matière de formation ; politique de formation prise de poste.

En préfecture :

1. Plan de formation.

II.2. Personnes à rencontrer sur place

(Voir tableau p 115.)

Fiche 6 : la fonction immobilière

I. – ENJEUX ET PÉRIMÈTRE DU THÈME

Depuis plusieurs années, la DEPAFI sensibilise les préfectures à l'importance de l'entretien immobilier et les invite à y consacrer une part plus grande de leur budget. L'enveloppe PRE (programme régional d'équipement) a été fondue dans la dotation annuelle globale des préfectures, de telle sorte que les crédits correspondants ne bénéficient plus d'aucun fléchage ni d'aucune revalorisation spécifique.

Dans ce contexte, il y a lieu d'analyser l'évolution des crédits annuellement consacrés par les préfectures au gros entretien immobilier et la qualité de la maîtrise d'ouvrage (professionnalisation des équipes).

Il importe d'examiner si la dimension interministérielle est intégrée à l'action de la préfecture.

L'article 19 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets pose la responsabilité du préfet en matière de gestion du patrimoine immobilier et des matériels des services de l'État placés sous son autorité.

L'article 42 précise que :

- le préfet de département élabore, après consultation du collège des chefs de service, un schéma départemental des implantations des services de l'État qui indique les orientations de la politique immobilière de l'État dans le département pour une période de cinq ans. Ce schéma assure la cohérence des projets immobiliers de l'État et précise leur localisation ;
- Le préfet donne son accord à la programmation financière ou à l'engagement dans le département des opérations immobilières intéressant un ou plusieurs services déconcentrés des administrations civiles de l'État et ayant pour objet une implantation nouvelle, la modification d'une implantation ou la réhabilitation d'un immeuble ;
- le préfet gère, au nom de l'État, les cités administratives situées dans le département et communes à plusieurs services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

Ce thème donnera lieu à une analyse individualisée pour chaque préfecture. L'effort financier rapporté à la surface immobilière sera évalué et comparé aux normes généralement admises de « bonne maintenance ».

Au vu de la manière dont ont été conduits les derniers chantiers, elle appréciera les efforts de professionnalisation des équipes en charge de ces dossiers et la politique d'externalisation éventuellement mise en œuvre.

La recherche de valeurs moyennes en matière immobilière est un exercice délicat.

Pour la profession, un montant de dépenses d'entretien immobilier/m² utile de 31,25 € HT est satisfaisant (voir le programme d'emploi des crédits 2003, PEC, de la DEPAFI).

Le ratio SHON/agent était de 35 m² en 2003 pour le réseau du MINEFI, le ratio surface utile totale par agent de 25 m² (source : rapport sur la politique des achats, Capgemini, janvier 2004).

Le ratio moyen dépenses d'entretien immobilier / dépenses de fonctionnement est de 14 % en moyenne quelle que soit la strate considérée et l'année considérée (2001, 2002 ou 2003).

La DEPAFI a néanmoins noté une tendance à la baisse de ce ratio dans les préfectures des strates 1 et 2 sur les trois années considérées.

De manière générale, les situations sont très disparates, allant de 4 % à 30 %.

II. – ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

II.1. Documents et informations à collecter

Après de la DEPAFI (pour mémoire cf. fiche pilotage)

1. PNE : existence d'une opération en cours ou programmée, découpage AE/CP, calendriers prévisionnel et réalisé.
2. Contribution du projet de la préfecture aux indicateurs de l'objectif 6 du programme « soutien des politiques de l'intérieur ».
3. Projets financés au titre de la commission interministérielle de programmation immobilière (CIPI).

L'objectif 6 (« améliorer la qualité et la gestion des prestations immobilières du ministère ») comprend deux indicateurs au PAP :

- taux de livraisons hors délais,
- taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu de plus de 15 %.

Après de la DMAT ou sur Intranet (pour mémoire, cf. fiche pilotage)

4. Comparaison des dépenses consacrées au poste immobilier par la préfecture (ex sous paragraphes 32 et 33) avec la situation des autres préfectures (graphique comparant les dépenses au m² avec droite de régression).

La nomenclature budgétaire classique distingue les travaux d'aménagement (grosses réparations, agencements, mise à niveau technique, mise aux normes, réfections totales de pièces : revêtements, peintures, tapisseries, etc.) des travaux d'entretien (réfections partielles de pièces, acquisition de petits matériels pour travaux en régie, acquisition de matériel pour petit bricolage). La différence est néanmoins ténue, et une approche globale semble préférable.

À l'IGA

5. Rapport éventuel sur la sécurité.

Après de la préfecture

6. Surfaces SHON et SUT.
7. Moyens affectés à l'entretien immobilier sur les trois dernières années. Compte rendus des CTP pertinents.
8. Programme immobilier pluriannuel de la préfecture,
9. État du parc immobilier de l'État dans le département,
10. Schéma départemental des implantations immobilières.

II.2. Personnes à rencontrer sur place

(Voir tableau p. 115.)

LISTE DES PERSONNES A RENCONTRER EN PRÉFECTURE

	FICHE 1	FICHE 2	FICHE 3	FICHE 4	FICHE 5	FICHE 6
	En préfecture					
Préfet	X	X	X	X	X	X
SGAR				X		
Secrétaire général		X	X	X	X	X
Directeur de cabinet et son équipe	X					
Sous-préfet d'arrondissement	X	X	X	X	X	X
Directeur des collectivités territoriales et chefs de bureau concernés			X			
Directeur des actions interministérielles et chefs de bureau concernés				X		
Directeur de la réglementation et les chefs de bureau concernés		X				
SG de sous-préfecture	X	X	X		X	X
Chef du SIDPC	X					
Chef du bureau de l'environnement	X					
Contrôleur de gestion		X	X		X	X
Responsable ressources humaines					X	
Responsables moyens					X	X
Représentants du personnel					X	X
	Chefs de services déconcentrés					
DDSP	X					
Cdt. groupement Gendarmerie	X					
Chefs de service ou chef de pôle concerné par la prévention (DRIRE, DDE, DDASS...) ou chef de pôle	X					
TPG			X	X		
DCCRF (marché)			X			
DDE (urbanisme)			X			
Chefs de services déconcentrés ou de pôle (à définir selon les enjeux locaux et le PASE)				X		
Directeur du SDIS	X					
	Elus ou responsables territoriaux					
Association départementale des maires			X			
Maire ou directeur de service de la commune chef-lieu			X			
Président ou directeur d'une intercommunalité récente			X			

Pour mémoire, les entretiens menés en administration centrale seront mis à profit pour compléter l'analyse locale sur ces thèmes (*cf.* fiche pilotage stratégique).

Les entretiens concerneront exclusivement les préfectures auditées. Toutefois, le programme d'audit devra être conçu de façon à visiter au moins une préfecture de département de la région d'une préfecture de région auditées. L'évaluation d'une préfecture de région pourra également s'appuyer sur des entretiens téléphoniques avec les préfectures de département non auditées.

ANNEXES

TRAME DES RAPPORTS

Trame du rapport annuel pilotage stratégique et animation du réseau

La grille d'évaluation suivante sera utilisée par l'IGA fonder son appréciation et établir son rapport.

1. Eléments de contexte**2. Synthèse des constats**

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche pilotage national)	APPRÉCIATION AU PLAN CENTRAL	APPRÉCIATION AU NIVEAU LOCAL
Le pilotage stratégique		
Les orientations et objectifs du programme administration territoriale (PAT) ont fait l'objet d'une communication nationale (CTP, Intranet).		
Le responsable de programme (RDP) dispose d'un tableau de bord de suivi de la mise en œuvre du programme.		
Le RDP dispose de moyens d'alerte pour réagir face à des situations et résultats anormaux.		
Le RDP a fait appel à des moyens externes d'évaluation du programme (inspection, enquête, ...).		
Le RDP a une vision des initiatives ou projets des autres directions de centrale susceptibles d'avoir un impact sur les moyens et les résultats des préfectures.		
Le RDP prend des initiatives au niveau interministériel pour apporter des solutions aux problèmes rencontrés par les préfets dans le pilotage territorial des politiques gouvernementales (action 4 du PAT).		
La formation à la gestion en régime LOLF et au contrôle de gestion a été perçue comme adaptée : <ul style="list-style-type: none"> - organisée sur la base de l'analyse des besoins ; - bien répartie entre niveaux central et local ; - complétée d'une formation adéquate au contrôle interne, aux outils informatiques de gestion ; - confortée par l'organisation d'un partage d'expériences. 		
L'organisation du dialogue de gestion		
Le déroulement du dialogue de gestion est bien défini et connu par la préfecture.		
La périodicité des échanges est adaptée au calendrier budgétaire		
Le dialogue de gestion prend en compte les priorités nationales intégrées dans d'autres programmes (police, gendarmerie, environnement, sécurité routière, ...)		
Le dialogue de gestion prend en compte les enjeux locaux.		
Les économies en ETP tirées des réformes (SIV par exemple) sont correctement évaluées.		
L'impact (évaluation et utilisation) des économies structurelles ou des obligations nouvelles donne lieu à une concertation avec les préfectures.		
Les rapports annuels de gestion font l'objet d'une exploitation de la SDAT.		
L'assistance apportée aux préfectures en matière de gestion et de pilotage		
Les outils informatiques et le travail de saisie des données de contrôle de gestion n'entraînent pas de surcharges excessives de travail.		
La cellule de contrôle de gestion SDAT assure une animation satisfaisante du réseau (réunions, réponses aux questions posées, mise en réseau des textes et guides, ...).		
Le responsable de programme a mis en place un contrôle interne de la fiabilité des résultats de performance.		
Les applications informatiques font l'objet de bilans et de révisions (nomenclature ; pertinence des indicateurs ; suppression des tâches répétitives ; contrôles automatiques des saisies).		

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche pilotage national)	APPRÉCIATION AU PLAN CENTRAL	APPRÉCIATION AU NIVEAU LOCAL
La préfecture n'a pas eu besoin de créer ses propres outils informatiques.		
La SDAT est, au sein de l'administration centrale, perçue comme jouant pleinement son rôle de guichet unique en matière de gestion.		
Les informations demandées à la préfecture ne sont pas redondantes et leur utilité est avérée et comprise par les préfectures.		
L'aide apportée par les directions de « logistique »		
La DSIC apporte une aide appréciée aux préfectures : – information et qualité du contenu de l'Intranet; – mise à disposition d'outils opérationnels ; – interlocuteurs identifiés et disponibles ; – réactivité.		
La DRH apporte une aide appréciée aux préfectures : – information et qualité du contenu de l'Intranet; – mise à disposition d'outils opérationnels ; – interlocuteurs identifiés et disponibles ; – réactivité.		
La DEPAFI apporte une aide appréciée aux préfectures : – information et qualité du contenu de l'Intranet; – mise à disposition d'outils opérationnels ; – interlocuteurs identifiés et disponibles ; – réactivité.		
L'aide apportée par les directions de « métier »		
La DLPAJ apporte une aide appréciée aux préfectures : – information prospective et anticipation budgétaire en liaison avec le RDP ; – organisation du partage d'expériences ; – information et qualité du contenu de l'Intranet ; – mise à disposition d'outils opérationnels ; – interlocuteurs identifiés et disponibles ; – réactivité.		
La DGCL apporte une aide appréciée aux préfectures : – information prospective et anticipation budgétaire en liaison avec le RDP ; – organisation du partage d'expériences ; – information et qualité du contenu de l'Intranet ; – mise à disposition d'outils opérationnels ; – interlocuteurs identifiés et disponibles ; – réactivité.		
La DDSC apporte une aide appréciée aux préfectures : – information prospective et anticipation budgétaire en liaison avec le RDP ; – organisation du partage d'expériences ; – information et qualité du contenu de l'Intranet ; – mise à disposition d'outils opérationnels ; – interlocuteurs identifiés et disponibles ; – réactivité.		

3. Synthèse et propositions

3.1. Synthèse des constats

3.2. Pistes de progrès et difficultés à résorber

3.3. Bonnes pratiques à souligner

Trame de chaque rapport particulier par préfecture

(Fiches 1 à 6)

La grille d'évaluation suivante sera utilisée par l'IGA pour fonder son appréciation et établir son rapport. Dans le cas d'une simple enquête de suivi, la mission partirait des recommandations des entretiens de gestion et se bornerait à rédiger une courte partie 3 sans remplir l'ensemble des grilles d'analyse ci-après.

1. Eléments de contexte

2. Synthèse des constats

2.1. Pilotage et suivi de l'action 1 du PAT : coordination de la sécurité des personnes et des biens

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 1)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Pilotage en matière de sécurité civile		
Au regard des indicateurs du PAP en matière de sécurité civile (1), la préfecture se situe dans la moyenne de sa strate. Explication des écarts éventuels.		
Les objectifs et indicateurs des programmes connexes font l'objet d'un suivi (autres programmes concernés : environnement, moyens de secours, sécurité routière, ...).		
La préfecture a défini des objectifs spécifiques à partir d'un diagnostic local et d'une réflexion collective interne à la préfecture et interministérielle. Ces objectifs sont assortis d'indicateurs pertinents.		
Les objectifs nationaux et locaux (en particulier ceux figurant dans le PASER, PASED) sont cohérents.		
Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont connus et compris des cadres de la préfecture et des services concernés.		
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.		
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 sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif.		
La préfecture a mis en œuvre les préconisations des entretiens de gestion.		
Une coordination est assurée entre les différents pôles de compétences pouvant influencer en matière de sécurité civile.		
L'organisation de la préfecture et l'allocation de moyens prennent réellement en compte la priorité accordée à la fonction de sécurité civile. Les locaux de crise sont adaptés et bien équipés. Ces moyens ont évolué récemment ou vont prochainement évoluer.		
Pilotage en matière de sécurité publique, de sécurité routière et de polices administratives		
Le préfet est impliqué dans le dialogue de gestion des programmes police et gendarmerie.		
Les objectifs et indicateurs des programmes connexes font l'objet d'un suivi (autres programmes concernés : environnement, moyens de secours, sécurité routière, ...)		
La préfecture a défini des objectifs spécifiques à partir d'un diagnostic local et d'une réflexion collective interne à la préfecture et interministérielle. Ces objectifs sont assortis d'indicateurs pertinents.		
Les objectifs nationaux et locaux (en particulier ceux figurant dans le PASER, PASED) sont cohérents.		
Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont connus et compris des cadres de la préfecture et des services concernés.		
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.		
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.		
L'organisation interne à la préfecture prend en compte la transversalité des domaines de police. Le lien polices administratives/pilotage de la sécurité publique est facilité par l'organisation ou les procédures mises en place.		
Les sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif.		

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 1)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
La préfecture a mis en œuvre les préconisations des entretiens de gestion.		
Les relations avec les collectivités territoriales sur ces thèmes sont organisées à tous les niveaux (stratégique, opérationnel, ...).		
Alimentation et suivi des indicateurs pris en compte dans les tableaux de bord (indicateurs du programme PAT ou d'autres programmes, indicateurs locaux)		
Les indicateurs sont clairement définis et un interlocuteur connu est en mesure de donner les précisions utiles.		
Les biais possibles des différents indicateurs sont cernés.		
Les indicateurs du PAP font l'objet d'un contrôle interne permettant de garantir leur fiabilité.		
Les indicateurs complémentaires font l'objet d'un contrôle de fiabilité.		
Les résultats des sous-préfectures ont été analysés à part puis agrégés correctement à ceux de la préfecture.		
Des outils informatiques de saisie et de suivi des indicateurs PAP sont disponibles et utilisés.		
Des réunions sont tenues entre les différents acteurs concernés et le contrôle de gestion permettant l'identification et le traitement des difficultés dans le renseignement des indicateurs.		
(1) Taux de communes à risques couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé. (2) Taux de communes à risques couvertes par un PPRN approuvé. (3) Taux d'avis défavorables levés pour les ERP de première catégorie. (4) Taux d'installations SEVESO seuil haut ayant fait l'objet d'un exercice de sécurité civile depuis moins de 3 ans.		

2.2. Pilotage et suivi de l'action 2 du PAT : garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 2)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Productivité de la préfecture appréciée en quantité et en délais		
Au regard des indicateurs nationaux pertinents (1), la préfecture se situe dans la moyenne de sa strate. Explication des écarts éventuels.		
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.		
Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont connus et compris des cadres de la préfecture et des services concernés.		
Les indicateurs figurent dans des tableaux de bord établis périodiquement.		
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 sous-préfectures sont impliquées dans le dispositif et leurs résultats font l'objet d'une analyse spécifique.		
La préfecture a mis en œuvre les préconisations des entretiens de gestion.		
Des mécanismes ont été mis en place pour faire face aux variations saisonnières de l'activité ou aux absences de personnel non programmables.		
Les objectifs de qualité de service (charte Marianne) ont été portés à la connaissance du public.		
La DRLP et les sous-préfectures disposent d'une autonomie de gestion (centre de responsabilité), leur permettant d'améliorer les conditions de travail grâce aux marges dégagées.		
Les locaux d'accueil du public sont globalement adaptés : - en préfecture ; - dans la ou les sous-préfectures visitées.		
Il existe une politique indemnitaire et d'attribution des vacataires pour ce secteur d'activité.		

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 2)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Alimentation et suivi des indicateurs pris en compte dans les tableaux de bord		
Les indicateurs sont clairement définis et un interlocuteur connu est en mesure de donner les précisions utiles.		
Les biais possibles des différents indicateurs sont cernés.		
Les indicateurs font l'objet d'un contrôle de fiabilité.		
Les résultats des sous-préfectures ont été analysés à part puis agrégés correctement à ceux de la préfecture.		
Des outils informatiques de saisie et de suivi sont disponibles et utilisés.		
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.		
Prévention de la fraude documentaire		
Analyse détaillée de l'indicateur taux de fraudes détectées.		
Analyse des délégations de signatures et du fonctionnement réel de ces délégations par sondage (utilisation des griffes, cas de double contrôle et modalités).		
Gestion des titres vierges : règles écrites et vérification de la conformité par sondage.		
Éléments de prévention pris en compte dans le cadre de la GRH.		
Évolution comparée du nombre de titres délivrés et des ETP affectés à ces tâches.		
Analyse détaillée d'une procédure (à compléter selon procédure choisie)		
Audit d'un service sensible (à compléter selon service concerné et motif de la saisine)		
(1) Indicateurs PAP ou Indigo.		

2.3. Pilotage de l'action 3 du PAT : contrôle de légalité et conseil aux collectivités locales

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 3)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Modalités du contrôle de légalité		
Il existe un plan de contrôle de légalité fixant les priorités et faisant l'objet d'un suivi par le SG et les sous-préfets.		
Ce plan a été discuté avec les sous-préfectures. Les délégations des sous-préfets sont claires.		
Il existe une procédure d'alerte du SG par les services pour les problèmes les plus importants.		
Certains types de contrôles ont été centralisés en préfecture au regard de leur technicité. Les délégations aux sous-préfets en matière de contrôle de légalité sont claires et précises.		
Le contrôle de légalité en matière de permis de construire est fait en liaison avec les services de l'équipement.		
Le contrôle de légalité en matière de marchés est fait en liaison avec les services de la DCCRF.		
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.		
Les agents chargés du contrôle de légalité suivent régulièrement des formations.		
Modalités du contrôle budgétaire		
Il existe un plan de contrôle budgétaire fixant les priorités et faisant l'objet d'un suivi par le SG et les sous-préfets.		
Le contrôle budgétaire fait l'objet de priorités déterminées en commun avec la TG.		

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 3)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Certains types de contrôles ont été centralisés au regard de leur technicité.		
Les données du réseau d'alerte sont utilisées.		
Les outils d'analyse budgétaire (ANAFI et ANADET) sont utilisés.		
Activité de conseil		
La préfecture réfléchit à son activité de conseil et l'évalue.		
Des réunions périodiques réunissent les agents chargés du contrôle budgétaire pour harmoniser les positions entre préfecture et sous-préfectures et trancher les questions de fond délicates.		
Contrôle de gestion et suivi des indicateurs		
Au regard des indicateurs nationaux pertinents (1), la préfecture se situe dans la moyenne de sa strate. Explication des écarts éventuels.		
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.		
Les objectifs et les indicateurs (nationaux et locaux) sont connus et compris des cadres de la préfecture et des services concernés.		
Les indicateurs du PAP font l'objet d'un contrôle interne permettant de garantir leur fiabilité.		
Les résultats des sous-préfectures ont été analysés à part puis agrégés correctement à ceux de la préfecture.		
Des outils informatiques de saisie et de suivi des indicateurs PAP sont disponibles et utilisés.		
Des réunions sont tenues entre les différents acteurs concernés et le contrôle de gestion permettant l'identification des difficultés, l'analyse des résultats et, éventuellement, la réallocation des moyens.		
(1) Indicateurs PAP ou Indigo.		

2.4. Pilotage et suivi de l'action 4 : pilotage territorial des politiques gouvernementales

Grille d'évaluation pour les préfectures de région

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 4 - préfet de région)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Le préfet de région garant de la cohérence de l'action des services de l'État		
La majorité des actions inscrites au PASE R a une dimension interministérielle forte (transversalité des objectifs).		
Le PASER comporte des objectifs précis, mesurables par des indicateurs, ainsi qu'un échéancier de réalisation.		
Une articulation PASER/PASED a été prévue sous la conduite du SGAR.		
Le PASER n'est pas en contradiction avec les actions des programmes et les plans d'action des BOP.		
Le préfet dispose d'une cartographie des BOP et d'une liste des unités opérationnelles de la région. Ces informations sont disponibles sur le SIT.		
Le préfet a déterminé les BOP et les UO qu'il allait suivre en priorité en fonction d'une stratégie territorialisée. Les CAR ou les préfets de départements sont consultés sur ce choix.		
Les projets de BOP et d'UO correspondants lui sont effectivement transmis pour avis. Les CAR ou les préfets de départements sont consultés sur le contenu des avis transmis par le préfet.		

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 4 - préfet de région)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Les projets de budget des services déconcentrés sont soumis pour avis au préfet.		
Si une action a été inscrite au PITE, les préfets de département sont associés à sa mise en œuvre et tenus informés de ses résultats		
La préfecture a mis en œuvre les préconisations des entretiens de gestion.		
Le préfet comme ordonnateur secondaire et garant de la mesure des résultats obtenus		
L'indicateur du PAP (taux de réalisation des actions prioritaires définies au niveau régional) est dans la moyenne nationale. Explication des écarts éventuels.		
Le schéma d'organisation financière a prévu les conditions de <i>reporting</i> des informations au préfet. Le TPG fournit au préfet les informations nécessaires au suivi de la gestion des crédits des services déconcentrés.		
Le préfet dispose d'un tableau de bord retenant des éléments essentiels définis en concertation avec les services.		
Les SGAR et la direction chargée de la coordination ministérielle départementale disposent des compétences nécessaires en matière de contrôle de gestion.		
Le contrôle de gestion interministériel est formalisé ; en particulier, les procédures de contrôle de la mesure de la performance sont clairement définies. Il permet d'affirmer que les résultats présentés par les services sont fiables et sincères.		
Ces résultats sont abordés en collège des chefs de service ou en CAR et entraînent des mesures concrètes.		
Collaboration entre services		
Le préfet a désigné des chefs de projet pour animer et coordonner l'action de services concourant à la mise en œuvre d'une même politique (art. 27 décret 29/04/04).		
Outre les 8 pôles régionaux, des pôles de compétence thématiques ont été mis en place pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés.		
Des missions ou délégations interservices (DIS) pertinentes ont été créées.		
Les établissements publics de l'Etat et GIP disposant d'une représentation territoriale ou les associations exerçant une mission de service public apportent une contribution efficace aux pôles régionaux.		
Les chefs de pôles rendent régulièrement compte au préfet.		
Une mutualisation de certaines activités ou de certaines dépenses entre préfecture de région et services déconcentrés a été mise en œuvre ou est à l'étude (circulaire PM du 16/11/2005). Des délégations de gestion pertinentes ont été mises en place.		
Les délégations de signatures sont accordées au cas par cas, sans caractère automatique.		

Grille d'évaluation pour les préfectures de département

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 4 - préfet de département)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Le préfet garant de la cohérence de l'action des services de l'État		
Le PASSED est compatible avec le PASER.		
La majorité des actions inscrites au PASSED a une dimension interministérielle forte (transversalité des objectifs).		
Le PASSED comporte des objectifs précis, mesurables par des indicateurs, ainsi qu'un échéancier de réalisation.		
Le préfet dispose d'une cartographie des BOP et d'une liste des unités opérationnelles du département. Ces informations sont disponibles sur le SIT.		

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 4 – préfet de département)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Le PASSED n'est pas en contradiction avec les actions des programmes et les plans d'action des BOP.		
Le préfet a déterminé les BOP et les UO qu'il allait suivre en priorité en fonction d'une stratégie territorialisée.		
Les projets de BOP et d'UO correspondants lui sont effectivement transmis pour avis. Le préfets de département est consulté en temps utiles sur le contenu des BOP et UO régionaux le concernant.		
Les projets de budget des services déconcentrés sont soumis pour avis au préfet.		
Si une action a été inscrite au PITE, le préfet est associé à sa mise en œuvre et tenu informé de ses résultats.		
La préfecture a mis en œuvre les préconisations des entretiens de gestion.		
Le préfet comme ordonnateur secondaire et garant de la mesure des résultats obtenus		
Le schéma d'organisation financière a prévu les conditions de <i>reporting</i> des informations au préfet. Le TPG fournit au préfet les informations nécessaires au suivi de la gestion des crédits des services déconcentrés.		
Le préfet dispose d'un tableau de bord retenant des éléments essentiels définis en concertation avec les services		
La préfecture dispose des compétences nécessaires en matière de contrôle de gestion.		
Le contrôle de gestion interministériel est formalisé ; en particulier, les procédures de contrôle de la mesure de la performance sont clairement définies. Il permet d'affirmer que les résultats présentés par les services sont fiables et sincères.		
Ces résultats sont abordés en collège des chefs de service ou en CAR et entraînent des mesures concrètes.		
Collaboration entre services		
Le préfet a désigné des chefs de projet pour animer et coordonner l'action de services concourant à la mise en œuvre d'une même politique (art. 27 décret 29/04/04).		
Des pôles de compétence thématiques ont été mis en place pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés.		
Des missions ou délégations interservices (DIS) pertinentes ont été créées.		
La mise en place de ces mêmes structures au niveau régional s'est faite avec les préfets de département concernés.		
Les chefs de pôles rendent régulièrement compte au préfet.		
Une mutualisation de certaines activités ou de certaines dépenses entre préfecture de région et services déconcentrés a été mise en œuvre ou est à l'étude (circulaire PM du 16/11/2005). Des délégations de gestion pertinentes ont été mises en place.		
Les délégations de signatures sont accordées au cas par cas, sans caractère automatique.		

2.5. La gestion des ressources humaines

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 5)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Pilotage, dialogue social		
Les prévisions de variations d'effectifs et de rémunérations (plan de charge) sont fiables.		
Il existe une réflexion annuelle sur les modifications à apporter aux effectifs des services.		
La stratégie en matière de saturation ou non des plafonds est affichée.		

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 5)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Il existe une stratégie pluriannuelle en matière de structure des emplois.		
La stratégie d'allocation des RH par service est présentée au CTP. Les chiffres ARCADE sont connus et présentés au CTP.		
Les sous-préfets, les directeurs et le contrôleur de gestion participent à la définition des priorités en matière de RH		
Formation, gestion des compétences		
Le taux de formation des agents fait l'objet d'un suivi		
Il existe un dispositif local de remontée des besoins de formation, impliquant toute la ligne hiérarchique.		
Le plan de formation couvre les besoins liés à la prise de poste et à l'évolution des métiers.		
Le plan de formation professionnelle prend en compte les performances observées.		
Mobilité, motivation des agents, prise en compte du mérite		
Il existe une politique active de mobilité interne.		
Les décisions d'affectation tiennent compte des compétences des agents.		
Le régime des primes exceptionnelles tient compte des résultats individuels et/ou collectifs.		
Efficacité du service des RH de la préfecture		
Le service des RH de la préfecture est bien calibré (effectifs et compétences) au regard des besoins		
Le service des RH optimise l'utilisation des applications nationales sans recourir à des applications «maison» redondantes.		
Il existe une coopération interministérielle en matière de formation.		

2.6. La fonction immobilière

CRITÈRES D'ÉVALUATION (fiche 6)	APPRÉCIATION PRÉFECTURE	APPRÉCIATION IGA
Les surfaces réelles sont connues et fiables (intervention d'un géomètre ou métrage apparaissant sur plan d'origine).		
Le ratio des dépenses d'entretien et de maintenance par m ² apparaît satisfaisant au regard des besoins.		
Une réflexion sur le partage entre tâches internes et tâches à externaliser existe et est mise progressivement en œuvre.		
Les agents techniques ont été formés à leurs tâches.		
Programmation		
Un schéma immobilier pluriannuel existe et il est réaliste (il s'appuie notamment sur des estimations précises ou des devis).		
Il existe une priorisation des projets selon les investissements d'urgence, de LT. Les travaux prioritaires en terme de sécurité sont pris en compte		
Il existe une continuité dans les priorités affichées		
La programmation affiche un équilibre - entre bureaux et résidences ; - entre préfecture et sous préfectures.		
Une réflexion sur les économies d'énergie et le développement durable est intégrée à la définition des priorités.		
Une réflexion sur l'amélioration du fonctionnement des locaux est conduite.		
Qualité de la maîtrise d'ouvrage		
La conduite des travaux apparaît satisfaisante (respect des délais et des coûts, qualité du produit fini).		
Il n'y a pas de retard dans le démarrage des grosses opérations.		