



Directive nationale d'orientation des préfetures et sous-préfetures 2016-2018

Introduction

Conformément aux instructions du Premier ministre en date du 28 octobre 2014 portant protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés, les directives nationales d'orientation ministérielles (DNO) sont triennales, et n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble des champs de compétence des services concernés mais à fixer un cadre stratégique resserré autour de quelques objectifs.

Cette troisième DNO des préfetures vaudra donc pour la période 2016-2018, et s'inscrit dans le contexte suivant :

- le rôle constitutionnel du préfet, garant de l'Etat de droit et de la représentation gouvernementale à l'échelle territoriale ;
- le « Plan Préfetures Nouvelle Génération » (PPNG), visant à moderniser l'activité des préfetures et leurs relations avec les usagers, tout en les confortant dans leurs missions régaliennes essentielles ;
- la stratégie de lutte anti-terroriste dans laquelle les préfetures sont partie prenante notamment à travers la lutte contre la fraude documentaire, la police administrative, le contrôle des autorisations en matière d'armes et la lutte contre la radicalisation ;
- la réforme de l'administration territoriale de l'Etat qui implique – dans le respect des principes de la charte de déconcentration – l'émergence de nouveaux modes de gouvernance et de travail entre les différents niveaux des échelons territoriaux et entre les services ;
- la mise en œuvre de la politique gouvernementale de simplification à destination des entreprises et des particuliers, les suites de la revue des missions, le développement du numérique et de ses divers usages conçus comme des vecteurs de modernisation et de simplification ;
- l'examen spécifique, au cas par cas, de l'application du PPNG aux territoires ultra-marins.

Dans ce contexte, quatre orientations principales se dégagent pour les services :

- conforter les préfetures au cœur des missions régaliennes de l'Etat,
- moderniser les relations avec l'utilisateur,
- incarner la proximité sur le territoire,
- déployer les outils d'accompagnement de ces évolutions.

Cette directive trouvera sa traduction dans les *stratégies de l'Etat en région* et les *documents de priorités départementales* prévues par l'instruction précitée.

I. Renforcer les capacités en matière de pilotage des politiques de sécurité

- *Adapter l'organisation des services du cabinet aux nouveaux enjeux de sécurité*

D'une manière générale, il convient d'engager ou, dans les départements ayant déjà initié une démarche en ce sens, de consolider une organisation fondée sur le regroupement en un service unique, placé sous l'autorité du directeur de cabinet, de l'ensemble des missions et moyens consacrés à la sécurité : défense et sécurité civile, sécurité routière, ordre public et sécurité intérieure.

En ce qui concerne la sécurité routière, le directeur de cabinet peut, en plus du concours des forces de l'ordre, s'appuyer sur la direction départementale des territoires (et de la mer) – DDT(M) – et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL – et disposer de leurs compétences.

Dans la continuité de la précédente DNO, les polices administratives ayant trait à la sécurité publique demeureront placées sous l'autorité du directeur de cabinet (armes, sécurité privée, vidéo protection, chiens dangereux, débits de boisson).

Ce rattachement doit avoir pour objet de permettre, à partir d'analyses qualitatives, de donner au préfet une vision globale sur la situation dans son département afin d'élaborer des stratégies plus cohérentes et harmonisées, notamment en matière de mesures individuelles de police (suspension, retrait, fermeture, ...).

Dans le cas où un tel rattachement n'apparaît pas localement pertinent, et notamment lorsqu'une mission départementale est confiée à un sous-préfet d'arrondissement ou à un directeur départemental interministériel (DDI) en ces matières, la stratégie départementale sera arrêtée en étroite relation avec les services du cabinet.

Une telle organisation permettra de développer une capacité d'expertise qui pourra être mobilisée au profit de toutes les administrations publiques du département.

Des renforts en effectif et des outils de gestion rénovés, notamment dans le domaine de la police des armes (processus cible, harmonisation des pratiques, emploi de l'application et évolution de celle-ci), seront déployés.

- *Déployer une mobilisation optimale des ressources en matière de **défense et sécurité civiles** et gestion de crise*

La multiplication des risques de toute nature, la complexité croissante des situations de crise et l'importance cruciale de la communication de crise mettent en exergue la nécessité de renforcer la capacité de préparation et de gestion des crises sur l'ensemble de la chaîne territoriale.

Une nouvelle organisation permettra de garantir la réactivité et la disponibilité des ressources en matière de préparation et de gestion des crises dans les départements.

En outre, certaines situations de crise – par leur intensité ou leur durée – nécessitent de constituer un vivier de personnels capables de monter rapidement en puissance et d'intégrer le centre opérationnel départemental (COD).

Cette démarche doit se traduire par la constitution au sein de la préfecture d'un vivier d'agents formés à la gestion des crises mais aussi par la capacité à mobiliser, pour des crises d'ampleur, des renforts interdépartementaux de proximité.

Enfin, le soutien de proximité assuré par les sous-préfectures, en matière de prévention de la crise comme de gestion de la crise et de l'après-crise, sera renforcé pour assurer une meilleure capacité d'anticipation et de réaction des services de l'Etat. Dans ce cadre, la constitution d'un vivier en sous-préfecture de correspondants formés à la gestion de crise devra permettre la montée en puissance de la sous-préfecture dans le cas où le sous-préfet d'arrondissement serait amené à gérer et diriger un poste de commandement opérationnel (PCO) pour compléter l'action du COD.

Ainsi les sous-préfectures devront jouer un rôle moteur pour préparer les communes, leurs élus et leurs équipes à la crise, les accompagner dans la rédaction de leurs plans communaux de sauvegarde et dans leurs actions de sensibilisation du public aux risques majeurs, ainsi que pendant la crise, pour soutenir la mise en place et l'armement d'un PCO. Dans la gestion de la crise et de la post-crise, la proximité de la sous-préfecture avec les responsables locaux revêt une importance particulière pour le retour à la normale : une attention spéciale sera portée sur les relations avec les industriels, les acteurs associatifs locaux et la population.

- *Mieux organiser dans chaque département, un suivi renforcé des politiques de **lutte contre la radicalisation***

Cette mission vise en premier lieu à permettre d'assurer au sein de l'état-major de sécurité le suivi des actions menées en matière de prévention de la radicalisation (suivi des signalements, des assignations à résidence et interdiction de sortie du territoire) par l'ensemble des services de l'Etat et opérateurs concernés.

En complément de ces missions principalement axées sur des mesures de surveillance, un panel de compétences élargi sera développé pour mieux prendre en compte non seulement la dimension religieuse des phénomènes de radicalisation mais aussi, au-delà, par des actions ciblées et adaptées, identifier les vulnérabilités individuelles de toutes natures, susceptibles de favoriser des trajectoires de radicalité.

Sur le fait religieux, les cabinets des préfets, auxquels dans la quasi-totalité des départements sont rattachés les correspondants laïcité des préfets, seront clairement positionnés comme pôle de compétence et veilleront à la prise en compte de la prévention de la radicalisation dans l'ensemble des politiques publiques (politique de la ville, prévention de la délinquance, promotion de la laïcité, ...).

Des agents de préfecture seront désignés comme correspondants pour développer et entretenir des liens resserrés avec les partenaires que sont les représentants des cultes, les élus et les associations. Ils constitueront un point d'entrée dans la préfecture pour les questions touchant au droit des cultes (contrôle de légalité plus approfondi des subventions publiques, permis de construire d'édifices de culte, contrôle des associations cultuelles).

Au-delà du fait religieux, la responsabilité des préfets et de leurs services devra de manière croissante, par des actions ciblées et adaptées, prévenir les situations de radicalisation qui peuvent résulter de vulnérabilités individuelles de toutes natures.

- *Garantir la **fiabilité et la traçabilité des titres délivrés***

L'organisation de la chaîne de production des titres d'identité, des permis de conduire et des certificats d'immatriculation sera repensée afin de permettre une meilleure efficacité, tout en veillant à l'impératif d'une délivrance sécurisée en renforçant la maîtrise des risques :

- en amont, par la fiabilisation et la maîtrise des données entrées (état civil, adresse, ...) dans les applications informatiques de délivrance ;

- en aval et après production, en améliorant leur traçabilité pour minimiser leur utilisation frauduleuse.

En termes d'organisation, des cellules de lutte contre la fraude seront rattachées à chacune des plateformes de délivrance de titres existantes ou à créer dans le cadre de PPNG dans une logique de contrôle interne. Chaque préfecture de département sera dotée d'un référent fraude à temps complet.

La réorganisation de l'examen des dossiers dans des plateformes d'instruction des titres ou des centres de ressources thématiques implique le renforcement du rôle fondamental des référents fraude des préfectures, tant en matière d'administration de proximité s'agissant des titres de séjour qu'en ce qui concerne les missions de contrôle au niveau local des acteurs de la délivrance des titres ou la définition de la stratégie départementale de lutte contre la fraude en comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF).

La stratégie de lutte contre la fraude, sa définition et son évolution, relève de la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), en particulier de la mission de délivrance sécurisée des titres (MDST), en lien avec les directions assurant les maîtrises d'ouvrage des systèmes d'information concernés. Les cellules de lutte contre la fraude placées auprès des plateformes sont chargées de mettre en œuvre ces orientations dans une logique de mise en réseau avec les référents fraudes départementaux.

II. Conforter le rôle des préfectures dans la délivrance des titres étrangers et le suivi des demandeurs d'asile

L'accueil et l'intégration, le séjour, l'asile, l'accès à la nationalité et l'éloignement sont les cinq grands domaines de la politique relative aux ressortissants étrangers.

Des efforts importants ont été d'ores et déjà accomplis en matière d'amélioration de l'accueil des ressortissants étrangers.

La généralisation et la systématisation de nouveaux outils (messages par SMS, prise de rendez-vous en ligne par exemple) et la dématérialisation de certaines démarches, contribueront à poursuivre la diminution du nombre de déplacements physiques en préfecture. Les travaux engagés autour du développement de l'administration numérique des étrangers en France permettront également le déploiement de nouveaux outils pour améliorer le service rendu.

Le projet de loi relatif au droit des étrangers qui sera adopté avant la fin du 1^{er} semestre 2016 et dont les mesures d'application interviendront avant la fin de l'année permettra la généralisation du titre de séjour pluriannuel, la mise en place de parcours comprenant des formations à des niveaux de langue plus élevés, la création du « passeport talents », la refonte de la procédure « étrangers malades ». Il induira le développement d'une politique de contrôle. Il appartiendra aux préfectures de tirer, dans leur organisation et leurs procédures, toutes les conséquences de ces évolutions majeures.

La mise en place de guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile, déployés sur l'ensemble du territoire national, est effective. Il conviendra de veiller au bon dimensionnement des guichets, dans un contexte qui sera probablement marqué par la poursuite de l'augmentation des flux de demandeurs d'asile accueillis par la France. Le renouvellement des attestations de demande continuera en parallèle à être assuré par les préfectures de département, au plus près des lieux d'hébergement des demandeurs. En outre, la mise en place de la réforme de l'asile doit permettre la constitution de schémas

régionaux d'accueil ambitieux afin de concilier accueil effectif des demandeurs, et fluidité des parcours de prise en charge jusqu'à l'intégration ou l'éloignement.

Les demandes de naturalisation et les déclarations sont désormais traitées au sein de plateformes. Cette organisation doit garantir une meilleure cohérence du traitement des dossiers au niveau national dans des délais maîtrisés et avec des moyens harmonisés. Un travail de consolidation doit être poursuivi.

Enfin, l'éloignement des personnes qui ne justifient pas d'un titre pour se maintenir sur le territoire fera l'objet d'une démarche de sécurisation des procédures. Il s'agira également de veiller à l'efficacité de la chaîne des acteurs concernés par l'exécution de ces décisions dans le cadre juridique nouveau défini par la loi relative au droit des étrangers, notamment en matière d'assignation à résidence.

2^{ème} partie : Moderniser et simplifier les relations avec les usagers

I. Repenser la relation à l'utilisateur

L'un des objectifs du PPNG est de moderniser les modalités de délivrance des titres (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire, certificat d'immatriculation).

La stratégie générale d'évolution des modalités de délivrance des titres, hors titres étrangers, s'articule autour des principes suivants :

- la dématérialisation des démarches effectuées par les usagers par le développement ou la modernisation d'applicatifs dédiés, ainsi que le renforcement des possibilités de saisine par voie électronique ;
- le renforcement de la lutte contre la fraude documentaire à travers l'action des cellules spécialisées précitées et des référents départementaux mais aussi le développement d'outils de contrôle automatisés dans les applications métier ;
- une instruction des demandes de titres sur des plateformes spécialisées par nature de titres (carte nationale d'identité/passeport ; permis de conduire, certificats d'immatriculation) : rattachées à des préfectures de département, elles faciliteront la professionnalisation des agents, l'application uniforme de la réglementation et un contrôle accru des dossiers les plus sensibles ; en outre, certaines plateformes seront spécialisées sur des compétences très techniques (par exemple : permis de conduire étranger) ;
- un important effort de médiation multi-canal (préfectures, sous-préfectures, maisons de l'Etat, maisons de services au public) en direction des usagers sera mis en œuvre pour accompagner le changement : cela pourra se traduire par exemple par la mise à disposition d'équipements adéquats (de type bornes interactives) sur lesquels les usagers pourront être guidés par un facilitateur (par exemple un volontaire du service civique) ; un effort sera également réalisé par le développement de nouvelles formes d'accompagnement des usagers (prise de contact par les préfectures des usagers ayant posé une question particulière ou pointue, aide en ligne à la constitution de dossiers, ...) et par le développement des outils et méthodes innovantes d'écoute des usagers (questionnaire de satisfaction en ligne, co-développement de solutions locales, ...) ;

- la fin progressive de l'accueil physique en préfecture des usagers pour la délivrance de ces quatre titres ; pour les cartes nationales d'identité et les passeports, l'accueil physique restera effectué en mairie.

II. Renforcer les missions prioritaires des préfectures

- *Conforter la mission constitutionnelle de contrôle de légalité*

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sont une mission confiée au préfet par la Constitution. Cette mission est réaffirmée comme une des garanties fondamentales de l'état de droit et de l'égalité des citoyens devant la loi sur tout le territoire national.

La stratégie nationale de contrôle sera ajustée autour d'un socle de priorités correspondant aux domaines à enjeux.

L'administration centrale développera son rôle d'animation du réseau. Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) verra ses moyens accrus et développera deux nouvelles fonctions : appui au contrôle budgétaire, expertise des montages juridico-financiers complexes. Les préfectures développeront des modes de fonctionnement en réseaux thématiques d'experts que l'échelon national dotera des outils d'échange et de partage appropriés. Ce renforcement de la capacité d'expertise des préfectures et sous-préfectures permettra aussi le développement de la fonction de conseil aux collectivités locales.

Le PPNG prévoit le renforcement des moyens des préfectures dédiés à l'exercice du contrôle en termes d'effectifs et de compétences. Un nouveau programme de formation sera mis en œuvre dès 2017, incluant, outre des formations générales, des formations pratiques sur les modalités d'exercice du contrôle et des formations techniques sur les domaines prioritaires (urbanisme, commande publique *etc.*), dans le but de construire de véritables parcours de qualification.

L'application ACTES fera l'objet d'une série de développements pour inclure de nouvelles fonctionnalités de recherche et de statistiques ou encore un module d'aide au pré-contrôle. L'ergonomie sera renforcée pour gagner en efficacité et améliorer les conditions de travail des agents.

- *Structurer et professionnaliser une mission d'expertise juridique*

Huit pôles d'appui juridique, chacun rattaché organiquement à une préfecture de département, seront progressivement déployés à compter de 2016. Ils seront spécialisés dans quatre types de contentieux : la police administrative et la sécurité routière (4), les ressources humaines (1), les contrats et marchés publics (1), le concours de la force publique et la responsabilité de l'Etat (2). A compter de 2017 et après le vote du projet de loi immigration, un ou plusieurs pôles d'appui seront également créés en matière d'étrangers.

Ces pôles, dont l'animation métier sera assurée par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), apporteront sur demande des préfets un concours (expertise, conseil, contentieux, formation) à tout le réseau.

- *Poursuivre la modernisation des processus électoraux*

Dans un contexte de simplification au service à la fois des électeurs et des administrations concernées, il s'agira tout d'abord d'accompagner les évolutions relatives à la tenue et à la transmission des listes électorales. L'amélioration des fonctionnalités des applications

permettant la transmission dématérialisée des listes électorales aux préfetures facilitera celle-ci.

L'information électorale des citoyens, notamment par la poursuite des projets d'expérimentation de la dématérialisation de la propagande électorale et des campagnes de communication institutionnelles, en particulier sur le site Internet des préfetures, devra être renforcée.

Dans le domaine financier, l'objectif de simplifier et de mieux accompagner le travail de chaque préfecture en matière électorale sera recherché en encourageant la mutualisation des appels d'offres relatifs aux opérations électorales.

- *Développer la fonction de coordination interministérielle des politiques publiques*

Au niveau départemental, niveau de droit commun de l'action de l'Etat, la mise en place d'une structure légère dédiée à la coordination interministérielle, clairement positionnée dans l'organigramme des préfetures, permettra de structurer une équipe projet auprès du secrétaire général, en appui aux sous-préfets et en relation étroite avec les DDI.

Le niveau infradépartemental, niveau de proximité et de connaissance fine du terrain, devient le niveau privilégié de mise en œuvre d'une ingénierie territoriale au service des porteurs de projet dans une dynamique de développement local.

Enfin, le niveau régional est confirmé dans son rôle de soutien et d'animation en proposant une offre de service aux préfetures et sous-préfetures tant en qualité de centre de ressources (données, bonnes pratiques, animation de réseau) que d'appui en matière d'ingénierie financière et de montage de dossier.

3^{ème} partie : L'accompagnement du changement

I. Rénover l'organisation des préfetures et des sous-préfetures

Sur la base d'organigrammes cibles proposés par l'administration centrale, l'organisation locale sera adaptée au nouveau contexte et aux nouveaux enjeux.

Avec la généralisation de services intégrés de sécurité, de structures chargées de la coordination interministérielle, de pôles juridiques ou encore la création des plateformes de délivrance des titres, l'organisation traditionnelle des services devra ainsi être repensée.

Ces travaux de réorganisation seront conduits dans le dialogue avec l'ensemble des agents, leurs représentants et en donnant à l'encadrement intermédiaire toute sa place dans la conduite des projets. Le projet de service de la préfecture doit ainsi permettre de décliner les orientations et les traduire dans la mise en œuvre et le suivi d'un plan d'actions inscrit dans la durée. Il doit aussi être le support de l'adaptation des organisations de services.

Ces évolutions imposent une nécessaire adaptation des services en charge des fonctions supports qui doivent être en capacité de porter des projets de modernisation ambitieux.

A cet effet les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), sont appelés à exercer un rôle renforcé de pilotage et de coordination auprès des préfets de région. Un second adjoint au SGAR est désormais en charge d'un pôle spécifiquement dédié à la coordination interministérielle de la déconcentration, de la modernisation et des

mutualisation en réseau des moyens des services déconcentrés notamment en matière immobilière, d'achats ou de ressources humaines.

Les impacts de cette nouvelle organisation comme l'amélioration de la performance de la chaîne de dépenses et le déploiement des services facturiers doivent être intégrés dans les organisations des services des préfectures, au niveau régional et départemental.

La professionnalisation des agents en charge de ces fonctions sera renforcée et prise en compte dans l'élaboration des plans de formation.

La modification de la relation à l'utilisateur entraînera, à terme, une baisse significative du niveau de fréquentation des préfectures et des sous-préfectures. La sécurité interne des sites devra être repensée à cette aune, et les zones accessibles au public rationalisées.

II. Accompagnement et conduite du changement

L'évolution des missions des préfectures induit la déclinaison d'une stratégie des ressources humaines ambitieuse visant à accompagner la mise en place d'un nouveau modèle.

Le positionnement de la fonction ressources humaines au sein des préfectures sera renforcé, permettant ainsi d'accroître la capacité des services chargés des ressources humaines à accompagner le changement, à assurer une gestion de proximité qualitative et individualisée et à mettre en œuvre une politique territoriale de gestion des emplois, des effectifs et des compétences. La mise en synergie des différents réseaux des ressources humaines (gestion, formation, action sociale et accompagnement des personnels, conseillers mobilité carrière) sera systématiquement recherchée.

Un plan de requalification des carrières des personnels accompagnera l'évolution des missions des préfectures d'ici 2020. Dans le cadre de ce plan, des mesures de repyramidage feront évoluer la proportion d'agents de catégorie A à horizon de 5 ans de 18 à 23%, ceux de catégorie B de 29 à 35%, ceux de catégorie C de 53 à 42%.

Ce plan se réalisera à travers la mobilisation de l'ensemble des dispositifs disponibles : concours, examens professionnels et listes d'aptitude. Il offrira ainsi des opportunités aux agents de promotions de corps, au choix, par liste d'aptitudes et par la mise en place d'examens professionnels au profit du seul périmètre de gestion des préfectures (215 promotions de secrétaires administratifs et 560 promotions d'adjoints administratifs par examen professionnel sont prévues sur 5 ans).

Les agents des préfectures pourront par ailleurs se porter candidats aux concours directs qui vont être créés pour la catégorie A et qui vont permettre d'augmenter le nombre de postes offerts pour la catégorie B.

Un plan de formation dédié à l'ensemble des agents de toutes catégories sera déployé afin de conforter les compétences fondamentales des agents, d'accompagner l'encadrement dans la mise en œuvre des réformes, et de consolider les compétences spécifiques des acteurs RH de terrain.

Ses conditions de déploiement seront conçues pour faciliter l'accès de tous aux actions proposées. Les séminaires à l'attention des cadres et des acteurs RH se dérouleront en région. Les formations sur les compétences fondamentales seront dans la mesure du possible organisées sur le lieu de travail des agents concernés grâce à un recours accru à l'e-formation. Pour permettre un déploiement rapide et massif des formations visant à renforcer les compétences de base des agents, des salles d'e-formation sont en cours d'installation dans chacune des préfectures.

Ce plan se poursuivra à partir de 2017 par des parcours professionnalisant et certifiés pour conforter l'exercice des missions prioritaires listées dans le présent document et accompagner le plan de requalification. La mise en place de chaque plateforme sera accompagnée de formations sur site portant tout à la fois sur les aspects réglementaires, applicatifs, méthodologiques (lutte contre la fraude) et managériaux.

Le dialogue social avec les agents sera soutenu tant au niveau national qu'au niveau local. Au-delà de la réunion formelle des instances de représentation existantes, les réunions informelles avec les représentants des personnels organisées de manière périodique favoriseront l'expression des difficultés soit collectives soit individuelles. Un travail sera également être mené avec les représentants des CHSCT sur la problématique particulière de la santé au travail et des risques induits dans les périodes d'évolution importante.