

MISSIONS PRIORITAIRES DES PRÉFECTURES

2022-2025





sommaire

Préambule 4

I) Priorités transversales: travailler en réseau, professionnaliser les missions, consolider l'échelon intra-départemental..... 7

1.1 Mieux animer les réseaux métiers 8

1.2 Faciliter l'accès à l'offre de formation 9

1.3 Conforter les sous-préfectures..... 11

II) Assurer le pilotage stratégique et opérationnel des crises et des politiques de sécurité.....13

2.1 Adapter l'organisation des cabinets pour faciliter l'exercice de leurs missions en matière de sécurité et de gestion de crise..... 14

2.2 Entretenir la culture de la gestion de crise..... 17

III) Raffermer les préfectures en tant que garantes des libertés publiques et du respect de la loi21

3.1 Moderniser le cadre d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs..... 22

3.2 Adapter l'organisation des services chargés des élections 24

3.3 Renforcer la lutte contre la fraude dans le cadre de la délivrance des titres sécurisés 25

IV) Accompagner les missions liées à l'entrée et au séjour des étrangers en France dans un contexte de dématérialisation des procédures 27

4.1 Séjour: concentrer les efforts sur les titres majoritaires et sensibles, améliorer les conditions et renforcer la lutte contre la fraude..... 28

4.2 Asile: améliorer la coordination déconcentrée des acteurs pour un meilleur traitement des demandes..... 29

4.3 Éloignement: accentuer l'effort dans un contexte d'augmentation de l'activité..... 30

4.4 Naturalisations: déconcentrer l'instruction des demandes dans un cadre d'action renouvelé..... 31

V) Renforcer le pilotage des politiques interministérielles pour fournir une expertise et le conseil adaptés aux acteurs du territoire	33
5.1 Renforcer le rôle des services chargés de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial	34
5.2 Coordonner les expertises et adapter les modalités du suivi des projets territoriaux.....	36
5.3 Mieux conseiller et orienter les porteurs de projet	37
5.4 De nouveaux leviers déconcentrés pour l'aide au financement de projets	39
5.5 Accroître le recours à l'expertise des services déconcentrés ...	39
5.6 Mobiliser l'expertise des opérateurs.....	41
VI) Élargir et diversifier les conditions d'accueil du public..	43
6.1 Favoriser l'élargissement de l'offre de services et l'amélioration des conditions d'accueil des usagers	44
6.2 Professionnaliser l'accueil en préfecture	46
6.3 Améliorer la coordination de la préfecture avec les autres services d'accueil du public de proximité	47
Conclusion.....	51

Préambule



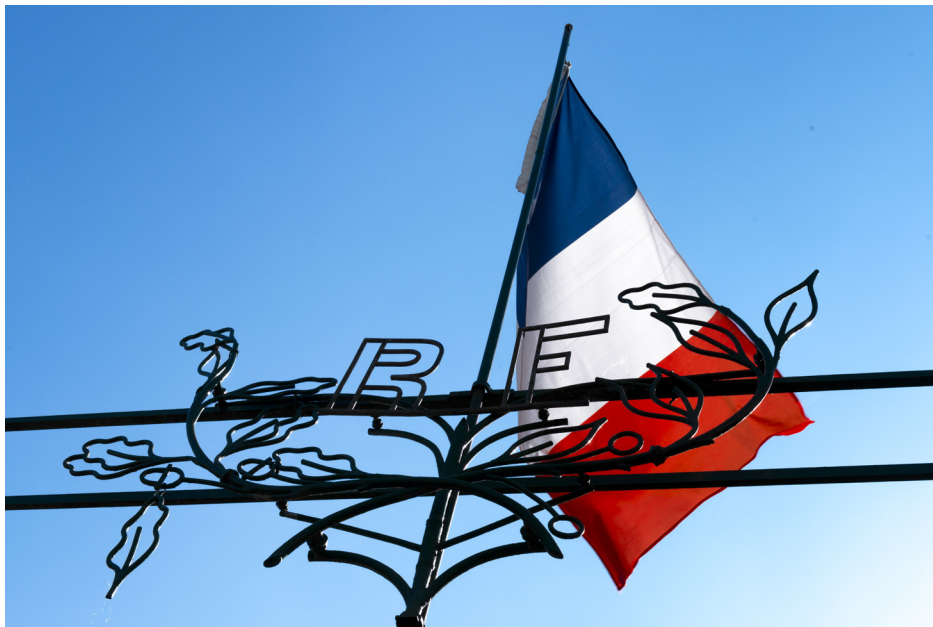
Ancré dans les territoires de métropole et d'outre-mer, fort d'une histoire de plus de deux siècles, présentant un potentiel de quelque 24 000 agents au service de la population, le réseau des préfectures et sous-préfectures constitue le « cœur » de l'administration déconcentrée de l'État, assurant des missions fondamentales destinées à garantir les libertés individuelles et publiques et à assurer la sécurité des biens et des personnes, et présentant une organisation capable de se mobiliser à tout moment pour répondre aux crises et urgences de toutes natures.

Les préfectures et sous-préfectures travaillent au quotidien en lien avec les directions départementales interministérielles, dont le ministère de l'Intérieur assure depuis 2020 le pilotage, ainsi qu'avec les secrétariats généraux communs départementaux, responsables des fonctions de support, le tout formant une communauté de travail au service des territoires forte de 50 000 agents, dont les valeurs, les principes d'action et les modalités de contribution aux politiques publiques sont désormais définies dans le projet stratégique de l'administration territoriale de l'État 2022-2025 et ses déclinaisons territoriales.

Le plan « préfectures nouvelle génération » qui s'est achevé le 31 décembre 2020 avait permis en son temps d'identifier quatre missions prioritaires : la gestion des crises, la coordination territoriale des politiques publiques, le contrôle de légalité et la lutte contre la fraude documentaire.

Depuis lors, l'environnement et les modalités d'action des préfectures et des sous-préfectures se voient sensiblement modifiés par d'autres facteurs qui rendent nécessaires la redéfinition des missions prioritaires du réseau préfectoral. La crise migratoire à compter de 2015 a donné une importance nouvelle à la mission « étrangers ». La lutte contre le terrorisme, les atteintes aux principes républicains, les événements d'ordre public, le contexte international ou encore la gestion de la crise sanitaire à compter de 2020 ont considérablement modifié les conditions d'exercice des missions de sécurité. Depuis 2020, la création d'un programme budgétaire dédié à l'administration territoriale de l'État puis la réforme de l'organisation territoriale de l'État ont aussi revisité le champ institutionnel dans lequel s'inscrivent les préfectures. Quant au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, il ne manquera pas de produire des effets sur leur activité, en affirmant notamment l'importance de l'accueil des usagers, condition sine qua non de la poursuite des démarches de modernisation et de dématérialisation des procédures administratives.

C'est dans ce contexte et cette perspective que s'inscrit la démarche « missions prioritaires des préfectures 2022-2025 » (MPP 22-25), qui définit les principales orientations des préfectures et des sous-préfectures pour les quatre prochaines années et apporte aux préfets une aide à la réallocation de leurs moyens, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des services et des relations de confiance avec les usagers.



Ce document, non prescriptif, constitue un référentiel. Il s'adresse à l'ensemble des femmes et des hommes en service dans les préfetures et les sous-préfetures de France : préfets et sous-préfets, directeurs, cadres et agents, représentants des personnels. Issu des travaux de plusieurs groupes thématiques ayant associé représentants du réseau territorial et représentants de l'administration centrale, mais aussi d'une consultation régulière des organisations syndicales, MPP 22-25 vise à établir les nouvelles priorités d'actions des préfetures et des sous-préfetures, dans le triple objectif :

- d'affirmer la singularité de ce réseau à la fois zonal, régional, départemental et infra-départemental ;
- d'exposer leurs priorités métiers pour les années à venir ;
- d'aider le préfet en sa qualité de responsable de budget opérationnel de programme et de responsable d'unité opérationnelle du programme 354 « administration territoriale de l'État » dans l'allocation de ses moyens.

Cinq missions prioritaires ont ainsi été retenues :

- le pilotage des crises et des politiques de sécurité ;
- la garantie des libertés publiques et du respect de la loi ;
- l'accompagnement de l'entrée et du séjour des étrangers en France ;
- la mobilisation de l'expertise interministérielle au bénéfice des territoires ;
- l'élargissement et la diversification des modalités d'accueil des usagers.

Des priorités transversales ont également été définies pour faciliter l'exercice de ces missions.

C'est dans l'implication des agents et de leur encadrement, dans leur sens du service public, mais aussi dans la capacité d'animation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur que résidera le succès de MPP 22-25.

Jean-Benoît ALBERTINI
Secrétaire général du ministère de l'Intérieur

1

Priorités
transversales :
travailler
en réseau,
professionnaliser les
missions, consolider
l'échelon infra-
départemental

Priorités transversales : travailler en réseau, professionnaliser les missions, consolider l'échelon infra-départemental

Trois priorités transversales ont été retenues pour la période 2022-2025, afin de permettre aux préfetures d'assurer leurs métiers essentiels : le renforcement du travail en réseau, la formation et la consolidation de l'échelon infra-départemental.

1.1 Mieux animer les réseaux métiers

Tant le partage d'informations entre préfetures que la mise à disposition de ressources par les directions métiers et l'animation du réseau par l'administration centrale seront accentués pour capitaliser sur la force collective de ces communautés de travail.

Renforcer le réseau des cabinets

Contrairement à d'autres services des préfetures, les cabinets n'ont pas de direction métier clairement identifiée en administration centrale et spécifiquement chargée de leur animation. La direction de la modernisation et de l'administration territoriale déploiera ainsi une animation transversale des cabinets, associant étroitement les différentes directions concernées au sein des périmètres de la police et de la gendarmerie nationales et du secrétariat général du ministère, y compris la direction chargée des partenariats et de l'animation du continuum de sécurité prévue par le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

Animer le réseau des gestionnaires de crise

En lien avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, l'animation du réseau local des gestionnaires de crises sera développée. Cette animation intégrera pleinement les sous-préfetures ainsi que les directions départementales interministérielles, les secrétariats généraux communs départementaux, les unités départementales et les opérateurs, ainsi que les communicants de crise, en lien avec la délégation à l'information et à la communication.

Développer le travail en réseau des directions chargées de la coordination

Au plan national, la direction de la modernisation et de l'administration territoriale renforcera également son animation des directions de préfecture chargées de la coordination des politiques publiques, en lien avec les ministères du périmètre de l'administration territoriale de l'État.

Au plan local, conformément aux préconisations du projet stratégique de l'administration territoriale de l'État, les directions chargées de la coordination veilleront à animer au quotidien le réseau des services et opérateurs de l'État afin de favoriser l'interaction et la complémentarité entre eux, et de permettre une appropriation collective des enjeux propres à chaque politique publique.

Conforter les équipes chargées du contrôle de légalité

Le réseau des agents chargés du contrôle de la légalité sera dynamisé, au moyen d'un accompagnement adapté des administrations centrales (principalement la direction générale des collectivités locales, le cas échéant en liaison avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques) et d'une diversification des outils mis à la disposition de ces agents, notamment par le développement d'outils d'analyse juridique et la diffusion de commentaires ou de notes de doctrine sur les parties les plus sensibles des législations fréquemment appliquées.

1.2 Faciliter l'accès à l'offre de formation

Le plein accès des agents de préfecture et sous-préfecture à la formation est un prérequis indispensable au bon exercice des missions prioritaires de MPP 22-25. L'évolution des missions des préfectures et leur spécialisation croissante engendrent en effet un besoin accru de formation des agents. Des travaux seront ainsi conduits dès cette année, en lien avec la direction des ressources humaines et les directions métiers, pour enrichir l'offre de formation ministérielle accessible aux agents de préfecture et continuer de la prodiguer au plus près des agents.

Un effort de sensibilisation sera également réalisé sur les formations d'ores et déjà disponibles auprès des agents, pour qu'ils deviennent pleinement acteur de leur parcours de formation, et des encadrants. À cette fin, un catalogue en ligne des formations inscrites au plan ministériel de formation sera créé et la communication sera accrue, en particulier en faveur de l'offre de formation à distance.

D'une manière générale, une attention particulière sera portée aux formations relatives aux domaines suivants :

- administration des étrangers: dans le contexte de la poursuite de la mise en place de l'Administration numérique pour les étrangers en France, les formations de prise de poste et perfectionnement pour les agents chargés du séjour, de l'éloignement et de l'asile continueront d'être systématiquement proposées aux agents, de même que des formations thématiques plus spécifiques;
- sécurité et gestion de crise: la légitimité des cabinets de préfet s'appuie sur des agents dotés de solides connaissances techniques relatives à l'animation, à la coordination et au commandement opérationnel en matière de sécurité; il importe donc que l'offre de formation s'adapte aux nouveaux enjeux des politiques de sécurité; dès lors, des formations sur la prévention et la lutte contre la radicalisation et le séparatisme, le système d'information des armes, la réglementation des explosifs ou encore la cybersécurité doivent être prioritairement proposées aux agents chargés de ces missions; pour ce qui concerne les services interministériels de défense et de protection civiles, au-delà des formations prise de poste, il convient de s'assurer de l'accès des agents aux formations sur l'animation du centre opérationnel départemental, le montage des exercices de gestion de crise, les outils opérationnels (ORSEC, SINUS, iCatNat, SYNAPSE) ou encore les fondamentaux de la gestion de

crise; l'accès des agents de préfecture à l'offre de formation spécialisée en renseignement de la direction générale de la sécurité intérieure et aux formations de la police et de la gendarmerie nationales sera encouragée dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur;

- contrôle de légalité: outre les formations de tronc commun ou spécialisées en droit de la fonction publique, de la commande publique, en droit de l'urbanisme et en interventions économiques, auxquelles ils seront sensibilisés à l'occasion des journées du contrôle de légalité, les agents seront incités à suivre les formations relatives à l'application @ctes et à l'intercommunalité, une fois l'offre de formation développée sur cette thématique; ces formations seront aussi proposées aux agents d'autres services susceptibles de venir renforcer les bureaux chargés du contrôle de légalité en cas de pic d'activité (cf. infra, III); par ailleurs, une action d'allègement de la durée de formation des formateurs sera entreprise;
- élections: les agents continueront d'être incités à suivre les formations à l'organisation des élections et aux applicatifs dédiés, notamment pour favoriser l'accompagnement au changement avec le déploiement du SIE2; ces formations seront aussi proposées aux agents d'autres services susceptibles de venir renforcer les bureaux chargés des élections en cas de pic d'activité (cf. infra, III);
- lutte contre la fraude: la formation est l'un des axes prioritaires de la stratégie ministérielle de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité; il s'agit de systématiser, dans tous les services en charge de délivrer des titres et des autorisations, le suivi des modules de sensibilisation permettant de disposer du socle commun de connaissances pour lutter contre la fraude, et de systématiser dans les centres d'expertise et de ressources en matière de titres le suivi par les agents des modules métiers leur permettant de se professionnaliser et de recycler leurs connaissances;
- expertise juridique et appui aux projets territoriaux: la direction des ressources humaines propose des formations sur la conduite d'un projet territorial, son financement et sur l'ingénierie territoriale; un effort accru de communication sera fourni pour mieux les faire connaître; en lien avec les ministères économiques et financiers, des modules plus spécifiques pourront être également élaborés, notamment en matière de réindustrialisation;
- coordination interministérielle: une nouvelle formation au management interministériel sera disponible en 2022.

Le sujet des formations à l'accueil du public est traité infra (VI).

1.3 Conforter les sous-préfectures

Le besoin de proximité exprimé par les citoyens à l'occasion du grand débat national en 2019 a confirmé tout l'intérêt de l'échelon infra-départemental de l'État. Les sous-préfectures sont ainsi pleinement reconnues dans leur vocation d'incarnation de l'État au plus près des territoires et de mise en œuvre des politiques publiques au « dernier kilomètre », ainsi qu'en témoigne la création de nouvelles sous-préfectures dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur. Outre la place qu'occupent les sous-préfectures dans la représentation de l'État au niveau de l'arrondissement, le sous-préfet et ses agents assistent au quotidien le préfet dans le contrôle du respect des lois et des règlements et concourent au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations. Le sous-préfet anime et coordonne l'action des services de l'État et participe à l'exercice du contrôle administratif et du conseil aux collectivités territoriales de premier niveau.

Au-delà, les exigences renforcées qui s'exercent vis-à-vis de l'État en matière de proximité, de réactivité, d'écoute, de recherche de solutions, d'animation et de mise en synergie des acteurs conduiront au lancement d'une réflexion visant à remettre l'échelon infra-départemental au cœur de l'action publique. Cette réflexion portera aussi bien sur l'évolution des missions des sous-préfectures et de leur organisation que sur leur typologie, au regard notamment des nouveaux enjeux en matière d'accueil des usagers développés infra (VI).



2



Assurer le
pilotage
stratégique et
opérationnel
des crises et des
politiques de
sécurité

Assurer le pilotage stratégique et opérationnel des crises et des politiques de sécurité

Les préfetures et sous-préfetures portent la gestion opérationnelle de crises parfois longues, souvent complexes et protéiformes (terrorisme, mouvements sociaux, crises sanitaires, cyber...). Cette responsabilité opérationnelle met régulièrement à l'épreuve leur capacité à y répondre, ainsi que leur légitimité à agir au regard de la montée en puissance d'autres acteurs.

Si le pilotage stratégique et opérationnel des politiques de sécurité est au cœur de l'action des préfetures, le rôle des cabinets de préfet a évolué ces dernières années. Des tâches administratives leur ont progressivement été attribuées, obérant parfois leur capacité à se mobiliser pour mettre en œuvre leurs missions fondamentales, en période ordinaire comme en situation de crise. Il a aussi été demandé à ces « états-majors » du préfet d'endosser un rôle accru de commandement opérationnel, aussi bien en matière de sécurité civile que de sécurité publique.

Il apparaît dès lors indispensable de renforcer la légitimité des services préfectoraux, « clés de voûte » des politiques publiques de sécurité et de gestion de crise dans leur ressort, en garantissant au cabinet des ressources humaines et matérielles, une capacité à acquérir de la technicité et une capacité à assurer une « montée en charge » en cas de besoin.

2.1 Adapter l'organisation des cabinets pour faciliter l'exercice de leurs missions en matière de sécurité et de gestion de crise

Adapter l'organisation des cabinets en fonction des spécificités territoriales

Créées dans le cadre du plan « préfetures nouvelle génération » en 2017, les directions des sécurités ont prouvé toute leur pertinence en faisant dépendre d'une autorité hiérarchique unique tous les segments des politiques de sécurité et de gestion des crises. Pour autant, la fonction de directeur des sécurités a parfois donné lieu à des difficultés d'articulation avec les autres services du cabinet avec lesquels les liens sont pourtant forts, en matière de communication et d'organisation des visites officielles notamment. Par ailleurs, en tant que cadre intermédiaire, le directeur des sécurités ne trouve pas toujours de légitimité face aux cadres supérieurs de police et de gendarmerie nationales ou d'incendie et de secours. Cette fonction se distingue par ailleurs des autres emplois de conseillers d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer de préfecture en raison des sujétions particulières et de la grande disponibilité qu'elle exige.

Dès lors, la transformation du poste de directeur des sécurités en poste de directeur de cabinet adjoint, ayant pour mission la coordination de l'ensemble des services du cabinet, peut dans certains départements présenter des avantages, en conférant notamment une plus grande légitimité à son titulaire et en offrant plus de souplesse dans le partage des tâches avec le directeur de cabinet.

Faire du cabinet l'état-major du préfet en matière de politiques de sécurité et d'animation du continuum de sécurité

Ainsi que l'ont illustré les crises de différentes natures vécues depuis plusieurs années, les cabinets ont vocation, au-delà de l'organisation de l'état-major départemental de sécurité et de ses formations thématiques, à constituer l'état-major opérationnel du préfet pour la déclinaison et le suivi des politiques nationales de sécurité, la coordination et le suivi des politiques locales de sécurité, l'animation du continuum de sécurité avec les collectivités, les opérateurs, les professionnels ou encore la sécurité privée. Cet état-major doit à la fois s'investir dans le pilotage stratégique des politiques de sécurité (anticipation des menaces, planification, prise en compte des risques émergents, notamment en matière de cybersécurité, animation des partenariats, organisation de formations et d'exercices) et dans le pilotage opérationnel du dispositif départemental de sécurité (relations avec les forces de sécurité et les services de secours, traitement du renseignement en matière de sécurité et d'ordre public, mise en œuvre des polices administratives, gestion opérationnelle des crises, réponse aux demandes de synthèse et d'analyse).

Pour ce faire, les préfets pourront s'appuyer sur les nouveaux dispositifs partenariaux tels que les contrats de sécurité intégrés, mais aussi sur le fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, en particulier pour ce qui concerne le financement d'équipements de vidéo-protection, le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur prévoyant un triplement des crédits qui y sont consacrés.

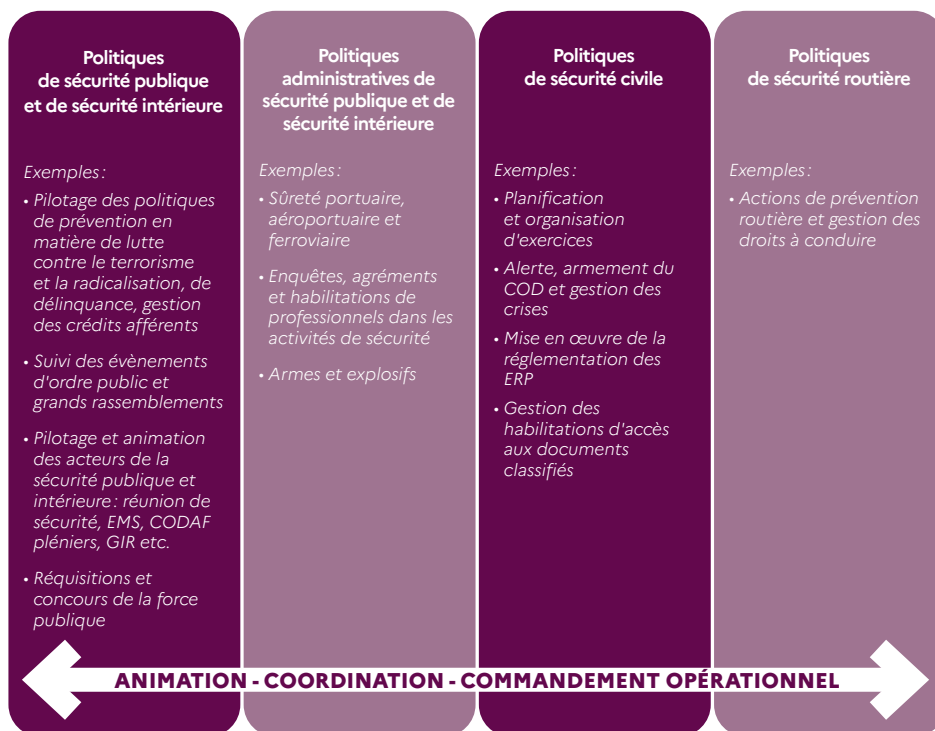
En matière de prévention et lutte contre la radicalisation et le séparatisme, le groupe d'évaluation départemental, la cellule départementale de suivi pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles ainsi que la cellule de lutte contre l'islamisme radical continueront de constituer les instances privilégiées d'échanges et d'actions entre parties prenantes, sous l'égide du préfet. La mise en œuvre de la loi confortant le respect des principes de la République constituera également une priorité forte d'action pour les cabinets et leurs partenaires pour les prochains mois et années.

En matière de cybersécurité, il revient au préfet, en lien avec l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, de coordonner l'ensemble des acteurs territoriaux, notamment les services de l'État et les collectivités territoriales. Il s'agira en particulier de veiller à la sensibilisation des acteurs, à la prise en compte des enjeux de sécurité numérique au sein des différents services déconcentrés ainsi qu'à la prévention et à la gestion des attaques numériques, en réunissant notamment un état-major de cybersécurité rattaché à l'état-major départemental de sécurité.

Réaffirmer les quatre blocs de missions fondamentales de la direction ou du service des sécurités

Le contexte de sollicitations croissantes des cabinets nécessite de définir les missions fondamentales des cabinets.

Celles-ci reposent sur quatre blocs :



Au-delà de ce socle de base, la détermination de missions prioritaires connexes dépend des enjeux propres à chaque département, notamment ceux liés aux outre-mer, au littoral, à la montagne, etc. De la souplesse doit donc être laissée au préfet dans l'organisation de ses services et la répartition afférente des missions. Les missions liées aux manifestations sportives, aux débits de boissons, aux événements aéronautiques, aux instances de dialogue social de la police nationale, aux reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle, aux établissements recevant du public ou au secourisme sont souvent à la frontière de celles exercées par le secrétaire général ou par une direction départementale interministérielle. Elles peuvent, dans certaines circonstances, être transférées en dehors du cabinet.

La mission de communication interministérielle demeure pour sa part une fonction prioritaire transversale au service de la préfecture, tant pour le pilotage des politiques de sécurité et de la gestion des crises que pour ses autres missions prioritaires, mais aussi de l'administration territoriale de l'État dans son ensemble. Les préfets veilleront ainsi à préserver voire consolider les moyens mis à sa disposition, au plan humain comme au plan de ses outils et moyens techniques.

Instaurer une revue périodique des missions du cabinet

Toute autre mission que celles évoquées supra exercée au sein du cabinet ne doit pas entraver sa capacité à se mobiliser sur ses missions prioritaires, en particulier en situation de crise. Par conséquent, il est proposé à chaque préfet d'organiser, sur un rythme qui pourrait être quadriennal, une revue des missions rattachées à la direction ou au service chargé de la sécurité afin de s'assurer que la capacité de mobilisation du cabinet est préservée.

2.2 Entretenir la culture de la gestion de crise

La succession récente d'épisodes de crise a rappelé l'importance de la fonction de directeur des opérations du préfet, tout en soulignant la nécessité d'un renforcement de la préfecture dans ce domaine. Il s'agit de mieux anticiper les menaces, de mieux informer et préparer nos concitoyens, de renforcer les automatismes des agents et d'élargir la base du vivier de gestionnaires de crise, pour in fine mieux protéger les Français de tous les types de risques et maintenir à tout instant une capacité de commandement et de mobilisation des ressources humaines et matérielles, garanties de résilience pour la vie administrative, économique et sociale du pays.

Conforter les préfets dans leur rôle de pilote de la gestion des crises sur leur ressort

Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur permettra au préfet de zone d'autoriser le préfet de département à disposer, pour les crises d'une particulière gravité, d'une autorité sur l'ensemble des services et opérateurs de l'État, dans le champ des mesures nécessaires à la résolution de la crise.

Mener à bien le plan de modernisation des centres opérationnels départementaux lancé en 2022

La mise à niveau des capacités matérielles, notamment des centres opérationnels départementaux, est une condition indispensable à la réussite du pilotage de la gestion de crise et à la mobilisation efficiente des qualités professionnelles des agents. Dans le prolongement de la circulaire du 28 mai 2021 relative à l'amélioration de la préparation locale à la gestion de crise, la rénovation (voire la création dans certains cas) des centres opérationnels, lancée en 2022 par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises et la direction de la modernisation et de l'administration territoriale constitue ainsi l'une des priorités de la politique immobilière portée par le programme 354 pour les prochains exercices



Créer un vivier permanent d'agents volontaires en gestion de crise

Les préfectures se doteront d'un vivier d'agents suffisamment dimensionné et d'une capacité de transmission de leur savoir-faire. En particulier, le cabinet doit pouvoir s'appuyer sur l'ensemble du réseau préfectoral du département, à commencer par les sous-préfectures. Chargés de concourir au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations dans l'arrondissement, le sous-préfet et ses agents ont en effet toute légitimité à être pleinement et systématiquement associés à la planification et à la gestion de la crise, en participant notamment aux exercices réguliers de simulation de crise ou d'activation du centre opérationnel départemental et en bénéficiant des formations évoquées supra (I).

Développer un réseau spécifique de formateurs internes occasionnels

La formation par les pairs constitue également une opportunité pour accroître la culture de la gestion de crise, au travers de l'appui de formateurs internes occasionnels au bénéfice de l'ensemble des préfectures d'une même zone de défense et de sécurité.

Garantir au cabinet les ressources humaines et matérielles pour se mobiliser efficacement et dans la durée

Pour mobiliser efficacement et dans la durée le cabinet au service de la gestion de crise, un effort particulier en termes d'allocation des moyens devra être apporté au niveau régional comme au plan départemental pour assurer aux services interministériels de défense et de protection civile, mais aussi aux services chargés de la communication interministérielle, au titre de la communication de crise, les moyens humains nécessaires pour être mobilisés efficacement et dans la durée en cas de crise.

Par ailleurs, des « colonnes de renfort » pourront, sous l'égide du préfet de zone, être envoyées en préfecture, composées de différentes compétences mobilisables : veille et communication, logistique, grément du centre opérationnel départemental... La nouvelle réserve préfectorale pourra aussi être mobilisée dans ce cadre.

Systématiser les retours d'expérience et les intégrer dans les plans de charge des gestionnaires de crise

Dans le cadre des exercices territoriaux de gestion de crise, les retours d'expérience seront systématisés, en cohérence avec l'instruction du 7 décembre 2021¹.

Cette culture du retour d'expérience, qui participe plus globalement d'une culture de la résilience qui doit permettre au pays de résister à des « chocs » de plus en plus nombreux et de diverses natures (terrorisme, conflits, pénuries, cyber, pandémies, aléas climatiques...), doit être développée dans les préfectures et pour l'ensemble de l'administration territoriale de l'État, avec l'appui notamment de l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur. Les préfets veilleront à ce que les RETEX soient systématiquement intégrée dans les plans de charge des gestionnaires de crise, y compris après des événements dont la gestion est considérée comme réussie. Ils auront vocation à être partagés entre pairs. De la même manière, les RETEX permettront de mettre périodiquement à jour les fiches-réflexes, guides de procédure et mallettes de permanence à disposition du réseau préfectoral au plan national comme au plan local.

¹ Instruction INTE21355143J du 7 décembre 2021 relative à la politique nationale et orientations ministérielles relatives aux exercices territoriaux de gestion de crises - période 2022-2024V

3

A hand holding a pen is positioned over an open book, which appears to be a legal or official document. The book's pages are filled with dense, small text. A large, solid purple vertical bar is positioned on the right side of the image, partially overlapping the book and the text. The overall composition suggests a theme of law, governance, or official documentation.

Raffermir les
préfectures
en tant que
garantes des libertés
publiques et du
respect de la loi

Raffermir les préfectures en tant que garantes des libertés publiques et du respect de la loi

3.1 Moderniser le cadre d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs

Le contrôle administratif des actes des collectivités territoriales conserve toute son importance et sa pertinence dans un environnement juridique de plus en plus complexe. Il répond à l'exigence d'un État de droit mais aussi à une demande forte des élus.

Actualiser les objectifs prioritaires du contrôle de légalité

La circulaire du 25 janvier 2012² définit trois priorités nationales en matière de contrôle de légalité : urbanisme, commande publique et fonction publique territoriale. Elle autorise également des adaptations locales qui devront être encouragées. Elle sera mise à jour au regard des évolutions législatives les plus récentes.

Renforcer l'appui aux préfectures pour l'application et l'interprétation des textes

La profusion normative de textes à haut niveau de technicité requiert des compétences très spécifiques. Si des outils existent pour les acquérir, notamment sur le site intranet de la direction générale des collectivités locales, qui anime également le réseau territorial par le biais de lettres d'information dédiées, un chantier de renforcement de ces outils sera engagé (amélioration dans l'animation des sites intranet, mise à disposition de guides pratiques et de foires aux questions...), en cohérence avec l'enjeu de dynamisation de l'animation métier des préfectures évoqué supra (I).

Des plateformes spécialisées et interconnectées pourront par ailleurs être créées à l'initiative des directions métiers, sur le modèle du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de la direction générale des collectivités locales ou des plateformes déconcentrées de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques mises en place dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération ».

Recourir à l'intelligence artificielle dans le traitement quantitatif des actes

Les premières expérimentations menées par la direction générale des collectivités locales tendent à démontrer les potentiels de procédés informatiques automatisés qui faciliteront le travail des agents, notamment d'un point de vue quantitatif. Ce chantier sera poursuivi dans les prochaines années, en lien avec les administrations centrales concernées.

2 Circulaire NOR : IOCB120246C du 25 janvier 2012 relative à la définition des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité

Expérimenter le recours à la coopération interdépartementale

La coopération interdépartementale peut faciliter la diffusion d'informations, l'échange de bons procédés ou la mise à disposition d'une expertise spécifique au service d'un réseau de préfectures. Il pourrait ainsi être envisagé de confier à une préfecture une compétence particulière en matière de contrôle de légalité, voire de créer des plateformes spécialisées le cas échéant, à l'échelle interdépartementale, plateformes qui pourraient être saisies par les préfectures concernant des actes à forts enjeux, les préfectures initiatrices de la saisine conservant une fonction préalable de tri, dans le respect des priorités arrêtées localement, ainsi que la décision finale en opportunité conformément à la législation.

Ces initiatives pourront être accompagnées par le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité.

Renforcer la qualité des contrôles selon l'impact et la gravité de l'illégalité de l'acte plutôt que selon la nature de l'acte

Le cadre juridique actuel, tout comme les instructions diffusées, visent à ce que le contrôle de légalité des préfectures soit porté prioritairement sur les actes dont les effets, s'ils étaient maintenus, auraient des conséquences graves, notamment grâce au recours au référé, désormais étoffé par le référé laïcité. Il conviendra de poursuivre l'effort de priorisation dans les stratégies départementales sur les actes à enjeux nationaux et locaux plutôt qu'en fonction d'une approche strictement quantitative.

S'appuyer davantage sur le conseil des juridictions administratives et financières

Outre leur fonction juridictionnelle, les tribunaux administratifs exercent des fonctions consultatives. Au-delà du conseil que l'administration centrale et ses pôles spécialisés (pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité par exemple) doivent apporter aux équipes locales, les préfets de département peuvent aussi les saisir d'une demande d'avis sur des points juridiques particuliers. Cette pratique doit être encouragée.

Dans cette même logique de prévention des risques contentieux, il pourra être fait davantage appel à la procédure de conciliation en sollicitant les juridictions administratives à cet effet.

Pour prévenir les saisines budgétaires et développer le rôle de conseil auprès des collectivités territoriales, les préfectures seront également invitées à conclure des conventions avec les chambres régionales des comptes, sur le modèle de celle signée le 21 octobre 2021 entre le préfet des Bouches-du-Rhône et la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Ce type de partenariat permettra, d'une part, d'obtenir plus rapidement des observations relatives aux dossiers les plus sensibles et, d'autre part, de pouvoir disposer d'audits « flash ». Il favorisera également le partage d'information avec la juridiction et l'organisation régulière de réunions pour améliorer la prévention des risques financiers et budgétaires des collectivités territoriales.



Renforcer la mutualisation des fonctions de contrôle et de conseil pour faciliter l'accompagnement des projets les plus complexes

L'expertise juridique mise au service du contrôle de légalité doit aussi l'être en matière de conseil aux collectivités territoriales. Le conseil permet d'apporter une expertise juridique à la collectivité en amont et de prendre en compte la réalité de la complexité de certains dossiers. C'est une garantie supplémentaire pour la collectivité et un moyen pour le représentant de l'État de s'assurer du respect des normes et d'éviter une solution contentieuse. Par conséquent, le regroupement des deux missions au sein du même service peut s'avérer pertinent.

3.2. Adapter l'organisation des services chargés des élections

Adapter le dimensionnement et les missions des bureaux des élections en fonction de leur activité

L'organisation des élections est une mission historique des préfectures. Le sujet du dimensionnement des bureaux chargés des élections demeure toutefois complexe en raison du caractère non linéaire de leur activité. Une plus grande polyvalence et une proximité plus grande des agents chargés des élections avec ceux responsables du contrôle de légalité seront toutefois recherchées, en vue d'adapter les plans de charge de ces bureaux en fonction de l'actualité et du calendrier électoral. Les agents chargés des élections pourront ainsi utilement renforcer les agents chargés du contrôle de légalité, et réciproquement, lorsque l'activité le permet.

Limiter le rôle des préfectures en matière d'élections consulaires

Les élections consulaires mobilisent fortement les agents chargés des élections pour une plus-value qui demeure faible au regard des attributions du ministère de l'Intérieur. Un chantier sera engagé afin de permettre aux agents des préfectures de recentrer leur travail sur la vérification du processus et l'authentification des résultats, les organismes consulaires étant chargés eux-mêmes de l'organisation des élections en amont.

3.3 Renforcer la lutte contre la fraude dans le cadre de la délivrance des titres sécurisés

Définir des contrôles ciblés en matière de lutte contre la fraude documentaire et se concentrer sur les actes à forts enjeux

Les centres d'expertise et de ressources en matière de titres ont pour mission de détecter d'éventuelles fraudes dans les documents transmis par les usagers. L'administration centrale étudiera l'opportunité de recentrer les contrôles sur les actes à forts enjeux et travaillera à améliorer les outils de pré-détection automatisée des fraudes.



4

Accompagner
les missions
liées à l'entrée
et au séjour
des étrangers
en France dans
un contexte de
dématérialisation
des procédures

Accompagner les missions liées à l'entrée et au séjour des étrangers en France dans un contexte de dématérialisation des procédures

Au regard de l'impact récurrent des crises géopolitiques et des flux migratoires sur la charge de travail des services préfectoraux, la mission « étrangers » revêt un évident caractère prioritaire. L'administration des étrangers présents sur le territoire national est portée sur le terrain par le préfet de département sur lequel repose une obligation de moyens et de résultats. Plusieurs mesures organisationnelles et travaux sur les processus métiers permettront d'assurer la continuité du service public et de faire face à ces enjeux.

4.1 Séjour : concentrer les efforts sur les titres majoritaires et sensibles, améliorer les conditions d'accueil et renforcer la lutte contre la fraude

Accompagner la montée en puissance des points d'accueil numériques e-MERAUDE

L'Administration numérique pour les étrangers en France a pour objectif de dématérialiser toutes les démarches concernant les étrangers en France. En générant des gains de temps pour les agents, qui instruiront de façon dématérialisée les demandes de titres, elle permettra aux préfets d'expérimenter de nouvelles modalités d'organisation. Les points d'accueil numériques dédiés aux étrangers (dispositif e-MERAUDE) mis en place en 2021 continueront de faire l'objet d'une attention particulière, compte tenu du flux d'utilisateurs pouvant encore rencontrer des difficultés dans la réalisation de leurs démarches. Une partie du temps agent gagné grâce à la dématérialisation devra être redéployée pour assurer l'accueil et le soutien adapté des utilisateurs en difficulté face au numérique, en cohérence avec la démarche générale d'accueil de l'utilisateur évoquée infra (VI).

Créer une ou plusieurs plateformes pour l'instruction de certaines demandes de titres de séjour résiduelles ou chronophages

L'action des équipes chargées des droits au séjour est trop souvent entravée par des procédures résiduelles ou chronophages alors que leur action devrait davantage être concentrée sur la lutte contre la fraude et sur l'accompagnement des utilisateurs. Si le principe de l'instruction des demandes de titres de séjour au niveau départemental constitue une règle dont la pertinence demeure, certaines dispositions relatives au séjour du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, marginales en volume mais non en temps d'instruction, pourraient échapper à ce principe (retraités, conjoints de retraités, bénéficiaire d'une rente accident du travail ou maladie professionnelle, anciens combattants). La plupart des titres concernés ne présentent pas d'enjeux migratoires. Aussi, la création de plateformes, organisées sur le modèle des centres d'expertise et de ressources en matière de titres rattachés aux préfetures et exerçant leurs missions par le biais d'une délégation de gestion des préfets de département, pourra être mise à l'étude.

Simplifier le droit des étrangers dans le sens d'un allègement des charges pour les préfectures.

Toute opportunité de refonte du droit des étrangers devra avoir pour impératif de réduire le formalisme imposé aux services chargés du séjour. La direction générale des étrangers en France expertisera notamment la possibilité de supprimer la commission du titre de séjour et la commission d'expulsion, et de revoir les règles du contentieux.

Maintenir et conforter la pratique du « regard multiple » pour les dossiers les plus sensibles, en particulier ceux comportant un enjeu d'ordre public

La lutte contre la fraude documentaire et la préservation de la sécurité et de l'ordre public sont deux objectifs prioritaires qu'il convient de poursuivre au sein de la mission étrangers, notamment au travers de la pratique du « regard multiple » lors de l'instruction des demandes de titres les plus sensibles, pratique recommandée par plusieurs rapports de l'inspection générale de l'administration. La généralisation de l'Administration numérique pour les étrangers en France conduira les préfectures à une vigilance toute particulière sur le contrôle des pièces des dossiers de demandes de titres. Dans ce cadre, il est préconisé de mettre en place un « triple regard » lors de l'instruction des dossiers représentant le plus fort niveau d'expertise et de sensibilité (admission exceptionnelle au séjour notamment), conformément aux préconisations du guide sur le fonctionnement des services séjour de la direction générale des étrangers en France et de la direction de la modernisation et de l'administration territoriale de 2019.

Dans le même objectif, il convient, au travers d'un arrêté préfectoral, d'habiliter des agents pour leur permettre d'accéder au fichier des traitements d'antécédents judiciaires en tant que de besoin.

4.2 Asile : améliorer la coordination déconcentrée des acteurs pour un meilleur traitement des demandes

La pression exercée sur les guichets uniques des demandeurs d'asile est forte. Elle s'exerce toutefois de manière hétérogène selon le territoire. Pour faire face à ces disparités et continuer à mettre en œuvre une même qualité dans le traitement des demandes sur l'ensemble du territoire national, l'organisation des acteurs de l'asile doit être localement adaptée.

Réorganiser les guichets uniques des demandeurs d'asile en Île-de-France

L'Île-de-France étant la principale région mise en tension par la demande d'asile, une réorganisation des guichets uniques des demandeurs d'asile dans la région sera lancée et permettra, à moyen terme, de faciliter l'instruction des demandes d'asile franciliennes.

4.3 Éloignement: accentuer l'effort dans un contexte d'augmentation de l'activité

Affecter prioritairement les agents dans les services chargés de l'éloignement

Malgré un ralentissement temporaire de l'activité des services chargés de l'éloignement lié à la crise sanitaire de la Covid-19, de très fortes tensions perdurent sur ces services. Pour faire face à cette situation appelée à durer, dans un contexte où le nombre de décisions d'éloignement à exécuter progresse constamment, la consolidation des services chargés de l'éloignement demeure une priorité majeure en terme d'allocation des moyens dans les préfectures.

Établir un continuum de la lutte contre l'immigration clandestine via une coordination accrue avec les forces de sécurité intérieure et les autres acteurs concernés

La mise en œuvre des procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière fait intervenir de nombreux services aux côtés de la préfecture. La réussite de ces procédures est souvent conditionnée à la parfaite coordination entre services et à la qualité des échanges d'information entre eux. Le continuum de la lutte contre l'immigration clandestine doit donc être recherché et renforcé, notamment avec les forces de sécurité intérieure et les autorités judiciaires, pour sécuriser les procédures et faciliter leur mise en œuvre. Les préfectures doivent occuper une place centrale dans ce continuum, notamment en coordonnant les acteurs au sein d'instances dédiées à la coordination en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Dans les départements frontaliers ou traversés par des réseaux de transport sensibles, la coordination doit s'étendre aux gestionnaires de ces réseaux.

4.4 Naturalisations : déconcentrer l’instruction des demandes dans un cadre d’action renouvelé

Réorganiser les plateformes interdépartementales d’accès à la nationalité française

Les plateformes interdépartementales (départementales en région parisienne) d’accès à la nationalité française mises en place à partir de 2015 pour centraliser et faciliter l’instruction des demandes ont maintenu la compétence du préfet de département. Certaines difficultés persistent néanmoins, remontées régulièrement, notamment en matière de stocks et délais de traitement des dossiers. Un chantier sera donc lancé pour améliorer l’organisation des plateformes et résoudre les difficultés rencontrées à partir des enseignements tirés des audits sur site et plans d’action triennaux mis en place par la sous-direction de l’accès à la nationalité française et la sous-direction de l’administration territoriale.



Il s’agira notamment de fluidifier le traitement des demandes et de réduire les délais d’instruction actuels, qui conduisent bien souvent au dépassement des délais légaux fixés pour la délivrance des récépissés de dossier complet ou la prise de décision. Les processus d’instruction devront également être revus et adaptés à la dématérialisation de bout en bout des procédures dans le cadre du projet de système d’information NATALI. Dans cette perspective, une réflexion sera engagée sur la révision de la cartographie des plateformes.

Déconcentrer certaines décisions en matière de procédures déclaratives

La réorganisation des plateformes s’accompagnera de la déconcentration des décisions favorables en matière de procédures déclaratives. La direction générale des étrangers en France et la direction de la modernisation et de l’administration territoriale proposeront les modifications réglementaires nécessaires.

5

Renforcer le
pilotage des
politiques
interministérielles
pour fournir une
expertise et le
conseil adaptés aux
acteurs du territoire



Renforcer le pilotage des politiques interministérielles pour fournir une expertise et le conseil adaptés aux acteurs du territoire

Les collectivités territoriales et les acteurs locaux reconnaissent à la préfecture une capacité à mobiliser l'expertise des services de l'État afin de les accompagner dans la réalisation de leurs projets. La plus-value de la préfecture réside en effet dans sa capacité d'analyse des situations, dans sa capacité à faire converger des enjeux variés dans une optique de transition écologique vers un développement durable, dans sa finesse d'appréciation en opportunité et dans sa capacité à coordonner un grand nombre d'acteurs.

Face au besoin croissant d'ingénierie territoriale et de conseil ainsi qu'à la multiplication tendancielle des dispositifs, la préfecture doit mobiliser toutes les compétences disponibles et adapter ses modes de travail pour orienter et accompagner les porteurs de projets. Le suivi des politiques publiques prioritaires de l'État et des projets structurants locaux doit aussi permettre aux préfectures et sous-préfectures de prendre toute leur place dans le pilotage de l'action de l'État dans les territoires.

5.1 Renforcer le rôle des services chargés de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial

Ces services, généralisés par le plan « préfectures nouvelle génération », manquent encore de visibilité et doivent être légitimés dans leur rôle de « vigie » de l'action territoriale de l'État.

Réaffirmer le rôle du secrétaire général de préfecture en matière d'animation interministérielle

La création des secrétariats généraux communs départementaux en 2021 a sensiblement modifié le positionnement du secrétaire général de préfecture, par ailleurs sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu du département. Un travail sera donc engagé par la direction de la modernisation et de l'administration territoriale pour préciser la place, le rôle et les missions du secrétaire général de préfecture dans ce nouveau cadre. Outre le suivi de l'arrondissement chef-lieu, l'accent sera mis en particulier sur le rôle du secrétaire général en matière d'animation et de coordination territoriale de l'action des services placés sous l'autorité du préfet et des autres services et opérateurs de l'État.

Mieux asseoir les services chargés de la coordination

La vocation des services chargés de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial doit être confortée. Ces services ont en effet un rôle tout particulier de synthèse, de partage d'information et d'offre de services et incarnent l'inter-ministérielle. Ces fonctions prennent un relief tout particulier dans le contexte du projet stratégique de l'administration territoriale de l'État, compte tenu de la nécessité de travailler à une culture commune de l'administration territoriale de l'État. Ils doivent ainsi être constitués d'agents en capacité de repérer, de mobiliser et d'associer les bons interlocuteurs dans les services déconcentrés et parmi les opérateurs de l'État. Le suivi des feuilles de route interministérielles des préfets et de la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires et des projets structurants locaux constitue également une forte priorité d'action pour ces services dans les prochaines années.

Expérimenter la mise en place de secrétariats généraux pour les affaires départementales

Afin de favoriser une meilleure coordination interministérielle sous l'égide de la préfecture, les préfets examineront l'opportunité de créer dans leur département un secrétariat général pour les affaires départementales. Ces secrétariats généraux, composés de chargés de mission thématiques et qui demeureront rattachés au secrétaire général de la préfecture, devront être capables de tisser des relations de travail quotidiennes avec les services compétents dans chaque domaine thématique identifié, au-delà du rôle d'agrégation joué par les actuels services chargés de la coordination, ce à l'instar du rôle joué par les secrétariats généraux pour les affaires régionales au sein des préfectures de région vis-à-vis des directions régionales.

Renforcer le lien entre services régionaux et départementaux chargés de la coordination

Les services chargés de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial doivent, pour la bonne conduite de leur mission de coordination départementale, davantage s'appuyer sur les secrétariats généraux pour les affaires régionales en sollicitant l'expertise métier de ces derniers ainsi que tout élément de doctrine ou de partage d'expérience en leur possession.

5.2 Coordonner les expertises et adapter les modalités du suivi des projets territoriaux

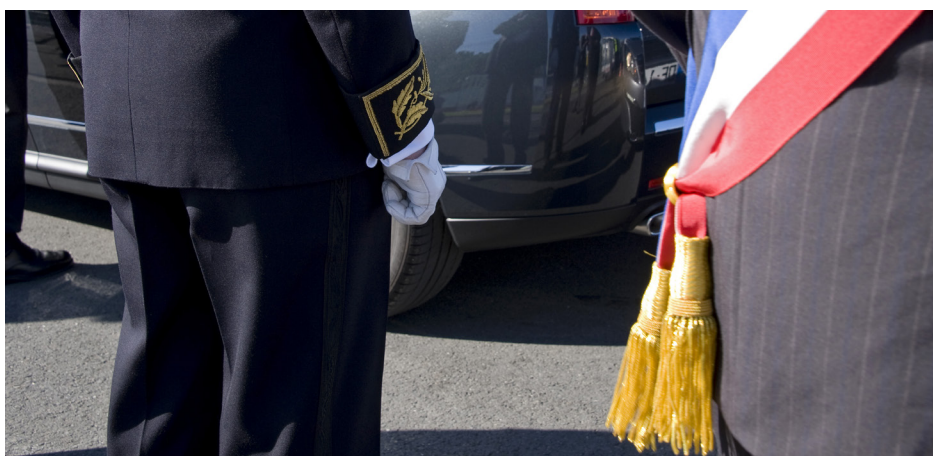
Développer le mode projet en préfecture

Si les porteurs de projets reconnaissent la légitimité de la préfecture pour les accompagner, c'est d'abord par la capacité du préfet à réunir l'ensemble des services déconcentrés et des opérateurs mais aussi, plus largement, les acteurs disposant d'une expertise particulière sur le sujet concerné. Toutefois, des critiques surgissent parfois pour dénoncer l'incapacité de l'État à parler d'une seule voix, certains services favorisant le conseil en amont et l'accompagnement du porteur alors que d'autres ont une approche davantage centrée sur le contrôle du respect de la réglementation. Aussi, il est encouragé, au sein de chaque préfecture, de promouvoir le fonctionnement en mode projet, pour conseiller et accompagner le porteur de projet en lui donnant une vision exhaustive du cadre juridique et technique susceptible d'avoir une incidence sur la réalisation du projet. Cette méthode de travail, pour laquelle des formations existent (cf. supra, I) doit permettre un accompagnement du projet de l'amont à l'aval, et prévenir ainsi d'éventuels contentieux ou des blocages, notamment pour les projets les plus sensibles ou à enjeux pour le territoire.

Différencier l'appui de l'État selon la taille, les ressources et les projets des collectivités

Les collectivités territoriales ne requièrent pas le même type d'appui de l'État qu'un particulier ou un professionnel. L'appui au montage et à la conception des projets par la préfecture et les sous-préfectures dépend en effet de la taille de la collectivité concernée et de ses moyens propres d'expertise et d'ingénierie.

En effet, les plus petites d'entre elles et/ou celles qui disposent de moyens limités ont une forte attente vis-à-vis de l'État déconcentré et sollicitent beaucoup plus son concours. Mais la complexité et les forts enjeux de certains des projets des plus grandes collectivités, aux moyens plus importants, impliquent également un accompagnement de l'État, spécifique.



Au-delà de la taille et des moyens de la collectivité, il est donc nécessaire de prendre en considération la nature de leurs projets et de leurs besoins, afin de leur proposer l'accompagnement adéquat.

Mobiliser les ressources utiles dans le champ économique

Dans le champ du développement économique, les préfetures et sous-préfetures, outre la mobilisation des collectivités et notamment des conseils régionaux ou encore des organismes consulaires, peuvent s'appuyer sur l'expertise particulière des services économiques de l'État en région au sein des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités. Les secrétariats généraux pour les affaires régionales disposent également de chargés de mission thématiques susceptibles de déployer une expertise en la matière. Le déploiement dans chaque région de sous-préfets à l'investissement permettra également de disposer d'une capacité accrue de mobilisation et de coordination en matière de réindustrialisation.

Acculturer les agents au droit de dérogation

Face à la profusion des normes applicables aux usagers du service public, aux collectivités territoriales, aux entreprises et aux porteurs de projets, le Gouvernement a souhaité redonner, au travers du droit de dérogation aux normes réglementaires généralisé par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, des marges de manœuvre aux préfets dans la mise en œuvre des réglementations nationales, afin d'accompagner et faciliter la réalisation de projets ou de démarches. Plus de deux ans après cette généralisation, il est nécessaire de davantage sensibiliser les agents à cet outil à la disposition des préfets et au bénéfice des acteurs du territoire.

Une plateforme dématérialisée dédiée au droit de dérogation sera par ailleurs mise en place par la direction de la modernisation et de l'administration territoriale.

5.3 Mieux conseiller et orienter les porteurs de projets

Rendre plus visible l'offre de services de l'État et de ses partenaires

La multiplication des dispositifs, la pluralité des acteurs concernés par un même projet, les réorganisations de services peuvent être de nature à complexifier les démarches des porteurs de projets dans leurs contacts avec l'administration. Les préfetures seront ainsi invitées à rendre plus lisible leur offre de services et celle de leurs partenaires, et à communiquer sur cette offre de services par une approche omni-canal. À cet égard, il y aura lieu de mettre en avant :



- en amont, une capacité d'optimisation des procédures (« sites clés en main » dans le cadre du programme « Territoires d'industrie » de l'agence nationale de la cohésion des territoires, implantation de zones d'activités, immobilier d'entreprise, approche intégrée des volets environnement, foncier et urbanisme...);
- en aval, une capacité d'accompagnement dans la durée des acteurs dans leur développement comme en cas de difficultés (soutien aux filières et entreprises en difficulté, dispositifs de revitalisation des territoires, mobilisation du service public de l'emploi...).

Identifier des outils numériques de suivi des appels à projets

Face au grand nombre d'appels à projets et d'appels à manifestations d'intérêt, le besoin pour les services territoriaux de disposer d'outils numériques de suivi des différents leviers mobilisables au plan national ou local est plus que jamais nécessaire. Un chantier sera donc engagé par l'administration centrale avec les opérateurs concernés afin d'identifier les outils existants, de les développer le cas échéant et ainsi de faciliter le travail des préfetures dans le repérage, la mobilisation et le suivi des dispositifs adéquats.

5.4 De nouveaux leviers déconcentrés pour l'aide au financement de projets

L'aide au financement est un aspect fondamental de l'appui au développement territorial. La déconcentration de ce type de dispositifs doit être accentuée et favoriser le rôle de proximité qu'occupent le préfet et ses services dans ce cadre.

Déléguer la signature du préfet de région au préfet de département pour la notification de la DSIL

La dotation de soutien à l'investissement local est un outil majeur pour accompagner financièrement des projets locaux d'intérêt général. La loi « 3DS »³ permet dorénavant au préfet de région de déléguer sa signature au préfet de département en matière de décisions d'attribution des subventions au titre de cette dotation. Ainsi, la compétence sera maintenue au niveau régional mais pourra être exercée directement par le préfet de département, sous le contrôle et la responsabilité du préfet de région.

Donner au préfet de nouveaux outils budgétaires pour renforcer sa capacité d'appui à l'émergence de projets

À la faveur du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, il est prévu de travailler à une augmentation du fonds national d'aménagement et de développement du territoire visant à doter le préfet de département d'une capacité d'appui financier aux projets de collectivités ou encore d'acteurs associatifs, via un fonds d'ingénierie des préfetures. L'agence nationale de la cohésion des territoires travaille également à la déconcentration d'une partie de son marché d'ingénierie « sur mesure » destiné aux collectivités territoriales, que le préfet pourra dès lors mobiliser en sa qualité de délégué territorial de l'agence.

5.5 Accroître le recours à l'expertise des services déconcentrés

Afin de donner aux politiques nationales leur meilleur impact territorial, le projet stratégique de l'administration territoriale de l'État a pour ambition de mobiliser toutes les compétences au sein des services placés sous l'autorité du préfet. Dans ce cadre, la préfecture doit veiller à mobiliser utilement l'expertise et la compétence technique des directions départementales interministérielles autour des politiques publiques et des projets prioritaires, de manière à ce que l'unité d'action de l'État soit favorisée.

3 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Décliner le projet stratégique de l'administration territoriale de l'État à l'échelle départementale

Les préfets proposeront une déclinaison départementale du projet stratégique de l'administration territoriale de l'État permettant une territorialisation accrue de l'action gouvernementale, adaptée aux spécificités du département. Cette déclinaison constituera le cadre de prise en compte des nouveaux outils de la déconcentration budgétaire et en matière de ressources humaines mis en place depuis 2021, notamment le dispositif de redéploiement régional des effectifs de l'administration territoriale au profit des priorités locales.

Mettre en place des pôles de compétences thématiques ou territoriaux entre préfetures, sous-préfetures et directions départementales interministérielles

Dans le cadre de mutualisations déjà en œuvre, par exemple au sein des maisons de l'État, ou via des pôles thématiques ou territoriaux tels que prévus à l'article 28 du décret du 29 avril 2004⁴, le rapprochement des expertises et des compétences des préfetures, sous-préfetures et directions départementales interministérielles sera recherché, en cohérence là encore avec les orientations du projet stratégique de l'administration territoriale de l'État, et dans le respect des métiers propres à chaque entité. Il s'agit de se mettre en capacité, dans le nouveau contexte de l'administration territoriale de l'État, à déployer collectivement une ingénierie territoriale intégrant l'ensemble des compétences services déconcentrés au bénéfice des territoires et de leurs forces vives.

Faciliter les mobilités dans l'administration territoriale de l'État à l'échelle du bassin d'emploi public

La conduite des politiques publiques sur le territoire nécessite la mobilisation de compétences techniques spécifiques de haut niveau. Aussi, en cohérence à l'instruction du Premier ministre du 10 mars 2021⁵ et avec le projet stratégique de l'administration territoriale de l'État, les mobilités à l'échelle du bassin d'emploi public départemental seront facilitées. Une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences sera instaurée en lien avec le secrétariat général commun et toutes les marges de manœuvre permises par l'instruction précitée seront exploitées dans cet objectif. Ces initiatives doivent faciliter la constitution d'un vivier de l'administration territoriale de l'État en facilitant les mobilités croisées entre structures de ce périmètre, via la promotion d'une gestion des ressources humaines déconcentrée et interministérielle.

4 Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements

5 Instruction n° 6251/SG du 10 mars 2021 – accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines pour renforcer la capacité d'action de l'État dans les territoires

5.6 Mobiliser l'expertise des opérateurs

Certains projets nécessitent un appui transversal renforcé de la part des opérateurs de l'État, notamment s'agissant des établissements publics dont le préfet coordonne l'action avec celle des services déconcentrés afin de garantir l'unité de l'action de l'État.

Adapter la composition du collège des chefs de service selon les enjeux en y associant les opérateurs concernés pour favoriser le mode projet

Le formalisme du collège des chefs de service pourra être adapté afin d'être réuni dans des formats adaptés, au regard notamment des enjeux et priorités de la feuille de route interministérielle du préfet.

Les services chargés de la coordination devront être en mesure de proposer des ordres du jour de ces collèges en fonction des enjeux locaux et nationaux, d'identifier les services à convier en fonction de ces ordres du jour, ainsi que d'assurer le suivi des orientations arrêtées à l'occasion de ces réunions.

Structurer les relations réciproques entre le ministère de l'Intérieur et les opérateurs

La multiplication des opérateurs de l'État depuis plusieurs années peut parfois rendre plus difficile l'unité d'action de l'État en région ou en département. Il est dès lors nécessaire d'utiliser tout le potentiel des attributions conférées au préfet vis-à-vis des établissements publics de l'État, notamment dès lors qu'il en est le délégué territorial (c'est notamment le cas de l'office français de la biodiversité - pour ce qui concerne la mise en cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement avec l'action des autres services et établissements publics de l'État - et de l'ADEME/agence de la transition écologique depuis la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022⁶). Les services chargés de la coordination des politiques publiques seront chargés de veiller, sous l'égide du préfet, à cette mise en cohérence des interventions des différents opérateurs de l'État, qui pourra donner lieu à formalisation sous la forme de conventions d'engagement.

Le préfet, délégué territorial de l'agence nationale de la cohésion des territoires, peut tout particulièrement, avec l'appui du ou des délégués adjoints, mobiliser les moyens de l'agence et en particulier ses programmes nationaux et marchés d'ingénierie.

L'administration centrale veillera pour sa part à formaliser les relations entre le ministère de l'Intérieur et les principaux opérateurs de l'État disposant de services territoriaux, sous la forme de conventions bilatérales.

⁶ Les autres établissements publics de l'État dont le préfet est délégué territorial sont, à date (avril 2022) : l'agence nationale de l'habitat, l'agence nationale pour la rénovation urbaine, l'agence nationale de la cohésion des territoires, FranceAgriMer et l'office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (décret n° 2012-509 du 18 avril 2012 pris en application de l'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'État dans les régions et départements).

6



Élargir et
diversifier les
conditions
d'accueil du public



Élargir et diversifier les conditions d'accueil du public

Si le plan « préfectures nouvelle génération » a donné lieu en 2017 à la fermeture des guichets d'accueil général du public, la dématérialisation croissante des procédures (qui a pu s'accompagner de l'émergence de nouvelles « fractures » telles que l'illectronisme), la mise en place de nouveaux réseaux (programme France Services) ou de nouveaux référentiels (programme Services Publics +) ainsi que la réforme de l'organisation territoriale de l'État (avec la mise en place des secrétariats généraux communs en 2021, qui exercent notamment les missions relatives au courrier et à l'accueil téléphonique pour le compte de la préfecture) invitent à repenser la façon dont les préfectures et les sous-préfectures accueillent les usagers.

6.1 Favoriser l'élargissement de l'offre de services et l'amélioration des conditions d'accueil des usagers

Expérimenter l'élargissement de l'offre de services des points d'accueil numériques à l'ensemble des téléprocédures relevant du ministère de l'Intérieur

Une expérimentation visant à confier de nouvelles missions aux points d'accueil numériques mis en place à compter de 2017 dans les préfectures et les sous-préfectures est lancée en 2022 au travers du projet « PAN+ ». Cet élargissement pourra concerner l'ensemble des téléprocédures du ministère de l'Intérieur alors que les points d'accueil numériques ne concernent aujourd'hui que les seules démarches liées aux titres d'identité et de voyage (ainsi que les démarches étrangers dans le cadre du dispositif e-MERAUDE depuis 2021 ; cf. supra, IV).

Au-delà de la mise en place de ces PAN+, il conviendra pour les années qui viennent d'être en capacité d'accompagner tant l'utilisateur en rupture avec le numérique que l'utilisateur confronté à un problème complexe lors de l'accomplissement d'une démarche.

Pour satisfaire les besoins de ces deux types d'utilisateurs dans un contexte d'élargissement de leur bouquet de prestations, les « PAN + » ne se traduiront pas par la création d'un nouvel accueil physique général, mais par l'amélioration d'un accueil de premier niveau simple.

L'expérimentation permettra de confirmer la pertinence d'une telle organisation avant d'envisager la généralisation du dispositif à l'ensemble des préfectures et sous-préfectures. Pour ce faire, les gains en effectifs issus de la dématérialisation des procédures pourront être en partie réalloués au profit de la mission d'accueil du public.

L'équipement matériel et l'adaptation spatiale éventuelle des locaux abritant un point d'accueil numérique seront pris en compte dans le cadre d'un tel élargissement. Le cahier des charges des points d'accueil numériques sera également revu. Enfin, une spécialisation thématique de certains points d'accueil numériques pourra être envisagée.



Mieux coordonner l'accueil omni-canal des usagers

Les conclusions du grand débat national en 2019, la persistance de situations de fracture numérique et d'illectronisme ou encore la fréquentation importante des actuels points d'accueil numériques ont confirmé la nécessité de renforcer les modalités d'accueil du public.

La création en 2021 des secrétariats généraux communs est venue modifier l'organisation antérieure de la mission d'accueil des usagers, avec des tâches qui relèvent désormais de ces nouveaux services, comme l'accueil téléphonique ou la gestion du courrier, et d'autres qui relèvent toujours de la préfecture, notamment pour l'animation des points d'accueil numériques. Par ailleurs, des marges d'amélioration existent en matière d'articulation entre l'accueil physique et l'accueil téléphonique.

Dans ce contexte, une réflexion sera engagée dans chaque préfecture pour clarifier et, le cas échéant, unifier le pilotage de la mission accueil, sans préjudice des attributions du secrétariat général commun. Le responsable de la mission accueil sera ainsi appelé à animer le réseau des acteurs de l'accueil au sein de la préfecture, des sous-préfectures et du secrétariat général commun, qu'il s'agisse du référent numérique, des équipes des points d'accueil numériques, des standards ou des bureaux chargés du courrier et de l'accueil ainsi que de l'accueil des étrangers.

Expérimenter le recours aux agents conversationnels d'information du public

Au-delà de l'accueil strictement physique des usagers, plusieurs préfectures déploient désormais un agent conversationnel (dit également chatbot) qui permet à l'utilisateur de questionner la préfecture directement sur internet en ouvrant une fenêtre de dialogue et de recevoir en temps réel des réponses automatiquement générées par un robot. De nouvelles expérimentations seront prochainement lancées. Cette modalité de service à l'utilisateur, destinée à répondre à certaines demandes de premier niveau, complètera en effet utilement l'information disponible sur le site internet départemental de l'État, qui fera l'objet d'une refonte courant 2022, et dans les points d'accueils numériques.

Dans le cadre de la refonte du référentiel Qual-e-pref, revoir le module obligatoire relatif à l'accueil du public

Afin de mieux évaluer la qualité de l'accueil en préfecture et de s'assurer du respect de critères d'exigence renforcés, le module obligatoire relatif à l'accueil sera revu dans le cadre de la refonte à venir du référentiel qualité des préfectures Qual-e-pref.

6.2 Professionnaliser l'accueil en préfecture

Développer une offre complète de formation aux métiers de l'accueil du public

Les préfets veilleront à ce que les agents chargés de l'accueil du public, de même que les volontaires du service civique mobilisés sur les points d'accueil numériques, bénéficient systématiquement du plan ministériel de formation, notamment pour ce qui concerne les formations d'ores et déjà disponibles au bénéfice des agents en points d'accueil numériques en matière d'accompagnement des usagers, de téléprocédures et de gestion des conflits.

Le parcours de formation existant sera en outre enrichi et élargi à l'ensemble des agents en position d'accueil par des séquences spécifiques sur l'accueil physique, les collaborations avec d'autres administrations et les publics à besoins spécifiques (illettrisme, illettrisme, handicap, non francophones...).

Le traitement des sollicitations téléphoniques doit aussi faire l'objet d'une réflexion propre. Il convient de renforcer la réponse directe aux appels et éviter que ceux-ci aboutissent sur une messagerie vocale. La majeure partie des appels porte toutefois sur l'état d'avancement de l'instruction d'une démarche. Sans nécessairement devoir être priorisé, le renseignement téléphonique ne doit donc pas être négligé.

À cet égard, des travaux interministériels sont conduits sur le sujet sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la direction

interministérielle de la transformation publique, auxquels le ministère de l'Intérieur s'associera.

Renforcer l'attractivité des postes d'accueil du public, y compris au plan indemnitaire

L'occupation d'un emploi en contact avec les usagers expose à des tensions et risques particuliers qui doivent donner lieu à une rétribution incitative et marque de reconnaissance. Plusieurs pistes de valorisation indemnitaire des agents seront expertisées par la direction des ressources humaines (nouvelle bonification indemnitaire, augmentation du complément indemnitaire annuel, indemnité temporaire de mobilité dans les départements les moins attractifs, crédits de représentation type bons de coiffure, tenue vestimentaire, etc.).

Prioriser la nomination de titulaires sur les emplois d'accueil du public

Pour répondre à l'ambition d'un accueil renforcé et omni-canal en préfecture, il est indispensable de pourvoir en priorité les emplois d'accueil avec des agents titulaires. Les préfets y veilleront tout particulièrement. Cela ne fait pas obstacle à ce qu'en particulier des volontaires du service civique assistent, dans le cadre de missions agréées par l'agence du service civique, ces agents, notamment au titre du pré-accueil ou de la médiation numérique de base.

6.3 Améliorer la coordination de la préfecture avec les autres services d'accueil du public de proximité

Le développement depuis 2020 du réseau France Services et l'existence d'autres services de proximité à l'usager, telles que les banques de recueil placées auprès des communes, doivent conduire la préfecture à renforcer ses partenariats et sa coordination avec les autres acteurs locaux.

Renforcer le réseau des services d'accueil du public

Dans chaque département, un réseau des acteurs de l'accès des usagers aux services publics pourra être mis en place à l'initiative de la préfecture, en lien notamment avec les responsables des structures France Services et des structures communales, intercommunales, départementales ou régionales destinées au public. Ce réseau aura pour objectif de mieux coordonner les différentes formes d'accueil de l'usager pour améliorer son orientation et la lisibilité de l'offre de services publics dans le département, en cohérence avec le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

Favoriser la coordination entre les points d'accueil numériques et les structures France Services

La disparité des organisations et des enjeux selon les départements, ainsi que l'objectif d'une meilleure orientation des usagers et d'une lisibilité accrue de l'offre des différents réseaux, plaident en faveur de la formalisation d'échanges de bonnes pratiques et de réunions de coordination entre les structures France Services et les points d'accueil numériques.

Dans ce cadre, le ministère de l'Intérieur engagera des travaux avec l'agence nationale de la cohésion des territoires afin de développer un partenariat national qui pourra être déployé localement. Ce partenariat facilitera le travail de coordination et d'animation que le préfet, délégué territorial de l'agence nationale de la cohésion des territoires, doit réaliser à son niveau avec les structures France Services, les collectivités et les représentants territoriaux des partenaires nationaux du programme France Services.

Poursuivre la labellisation de sous-préfectures en tant que structures France Services

Pour accentuer la visibilité et la lisibilité de l'offre de services au public, l'implantation de structures France Services au sein de sous-préfectures continuera d'être encouragée, notamment au moyen d'un accompagnement financier à la réalisation des travaux d'aménagement afférent par le programme 354.

Conclusion



Conclusion

La crise sanitaire, économique et sociale subie par notre pays depuis 2020 a mis à l'épreuve comme rarement auparavant la capacité des services de l'État à y faire face et à en réduire les conséquences. Mais ces services ont tenu, et en particulier les préfetures et les sous-préfetures qui ont plus que jamais incarné la « colonne vertébrale » de l'État dans les territoires, fidèles en cela à ce qui a toujours constitué leur vocation cardinale : coordonner l'action de l'État dans les territoires, incarner la République et ses institutions, accompagner ses forces vives, contrôler le respect de la loi et du règlement, et plus globalement garantir la souveraineté intérieure du pays et de ses institutions.

Pour les années qui viennent, il reviendra, encore et toujours, aux préfetures et sous-préfetures d'articuler le temps long de cette vocation, les priorités d'actions détaillées infra et tout autre événement ou impulsion qui leur seront, le cas échéant, donnés. Les prochains mois seront décisifs pour connaître la trajectoire des finances publiques dans laquelle s'inscrira le réseau préfectoral. Dans le court terme cependant, plusieurs leviers doivent permettre aux préfets de faciliter les arbitrages afférents aux orientations qu'ils entendront donner à leurs services. Le schéma d'emplois nul que le programme 354 « administration territoriale de l'État » connaît pour la deuxième année consécutive en 2022 en est un, de même, à l'échelle régionale, le dispositif de redéploiement des effectifs de l'ATE introduit par l'instruction du 22 décembre 2021. Les gains permis par la dématérialisation de certaines procédures (en matière d'étrangers ou encore d'armes) sont également de nature à bénéficier aux métiers concernés. Quant à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, elle doit aussi contribuer à une allocation plus optimale des ressources.

Alors que de nouvelles crises de nature géopolitique conduisent une fois de plus le réseau préfectoral à répondre à une situation d'urgence dans un contexte inédit, tout en permettant la continuité de l'activité administrative et économique, ces expériences plurielles doivent être mises à profit dans la durée, pour consolider plus encore les préfetures et les sous-préfetures dans leur double fonction de permanence de l'État et de résilience du corps social. Puissent ces « missions prioritaires 2022-2025 » les y aider.

Crédits photos :

- Ministère de l'intérieur / E. DELELIS, F. BALSAMO, D. MENDIBOURE, A. LEJEUNE, S. QUINTIN, J GROISARD, B. CHAPIRON, P. CHABAUD
- Préfecture de l'Ardèche
- Préfecture du Rhône
- Préfecture du Tarn

