

LE PLAN

Préfectures Nouvelle Génération

Comité de suivi
8 décembre 2016

1. Les effectifs des préfectures en 2017 ont fait l'objet d'une revue d'ensemble, menée de concert entre les préfets et l'administration centrale

L'ampleur de la réforme traduite par le plan préfectures nouvelle génération (PPNG) a conduit à procéder à un réexamen d'ensemble des effectifs des préfectures, dans le cadre d'une discussion entre les préfets, réunis autour des préfets de région, responsables de budgets opérationnels de programme, et l'administration centrale.

PPNG en cinq chiffres

Au plan national, PPNG couvre la gestion et la délivrance de quatre titres (cartes nationales d'identité, passeports, permis de conduire et certificats d'immatriculation), représentant environ 4 000 emplois :

- **1 500 ETP** seront employés pour constituer les CERT ;
- **200 ETP** seront affectés dans les missions de proximité en préfecture ;
- **1 000 ETP** permettront de renforcer les quatre missions prioritaires (gestion locale des crises, contrôle de légalité et expertise juridique, lutte contre la fraude et coordination des politiques publiques) ;
- **1 300 postes** seront rendus au budget de l'État, à l'horizon 2018.

C'est dans cette perspective que le secrétaire général, la DMAT et la DRH ont tenu entre septembre et octobre 2016 treize réunions de travail et d'échange avec les préfets, une par région, ainsi qu'une autre avec les préfectures d'outre-mer.

L'exercice budgétaire 2017, dans le cadre de la mise en œuvre du PPNG, doit en effet permettre d'atteindre quatre objectifs :

- prioritairement, permettre l'installation des centres d'expertise et de ressources titres (CERT) dans de bonnes conditions, pour continuer à remplir efficacement la mission de délivrance des titres. Les effectifs prévus seront affectés dans les centres ;
- deuxièmement, respecter la contrainte du schéma d'emplois, qui prévoit la diminution de 500 équivalents temps plein en 2017 ;
- troisièmement, poursuivre le plan de repyramidage des emplois, dont la mise en œuvre s'étalera jusqu'en 2020 ;
- enfin, engager progressivement le renforcement des effectifs sur les missions prioritaires.

La méthode de travail appliquée a consisté à répartir la baisse nationale du schéma d'emplois entre les préfectures. Il a été tenu compte de la nécessité d'installer les CERT et du niveau attendu de départs en retraites. Les effectifs de chaque préfecture ont ainsi fait l'objet d'un échange entre les préfets de région et le secrétariat général. Dans les préfectures, ils seront présentés en comité technique.

En outre, pour les préfectures les plus petites, un **socle minimal d'effectifs** a été fixé, au niveau national à 95 ETPT. De ce fait, aucune préfecture ne pourra en 2017 se trouver dans une situation où les effectifs tomberaient en deçà de ce seuil. Ce « socle » a été mobilisé pour l'analyse de la situation de plusieurs départements.

Au printemps, les difficultés éventuelles seront analysées, de sorte à procéder aux ajustements nécessaires.

Le renforcement des missions prioritaires : un processus progressif

Selon la taille des préfectures, les cibles en matière d'effectifs à atteindre sur les missions prioritaires ont été déterminées. Elles sont au moins de :

- 1 à 7 ETPT pour la lutte contre la fraude, selon la présence ou non d'un CERT ;
- 8 ETPT pour la gestion des crises et leur prévention ;
- 6 ETPT pour l'expertise juridique, le conseil aux collectivités et le contrôle de légalité ;
- 5 ETPT pour la coordination territoriale des politiques publiques.

Dans la mesure où il a d'emblée été décidé que la réforme se ferait sans mobilité géographique contrainte, le renforcement des missions prioritaires se fera à un rythme différencié selon les préfectures. Ce mouvement se fera par ailleurs logiquement dans le même rythme que celui du plan de repyramidage des emplois, qui court jusqu'en 2020.

2. Le déploiement de la réforme dans les sites pilotes : un premier bilan positif

Pour chaque titre concerné par la réforme PPNG, celle-ci sera en premier lieu déployée en mode « pilote », dans un département, ou une région, avant toute généralisation. Cette manière de faire permet :

- de s'assurer de la robustesse et de l'efficacité des évolutions applicatives, comme c'est le cas pour l'application « titres électroniques sécurisés (TES) » dans les Yvelines et en Bretagne ;
- de mettre en œuvre les mouvements des personnels nécessaires à la réforme et d'affiner les outils d'accompagnement ;
- de préciser les instructions et d'optimiser les formations nécessaires,
- de calibrer les besoins et de tester les méthodes de communication.

C'est dans le département des Yvelines que le premier pilote de PPNG a été déployé, dans le domaine de la délivrance des cartes nationales d'identité. Avec une forte mobilisation des équipes de la préfecture, appuyées par les directions d'administration centrale concernées, de nombreuses mesures préparatoires ont été prises : information précise des maires et des services communaux ; mise à disposition d'une foire aux questions et mise en place d'un accompagnement téléphonique direct au bénéfice des services par l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ; formation des services instructeurs par une équipe renforcée de patrouilleurs de l'ANTS.

Le bilan des premières semaines de fonctionnement de ce pilote, positif, est le suivant :

- le déploiement de TES pour les CNI n'a pas augmenté les délais d'instruction par rapport à la situation antérieure. Ainsi, les durées moyennes d'enregistrement relevées par les mairies sont de 11 minutes pour les CNI, de 10 minutes pour les passeports et de 16 minutes pour les demandes doubles (CNI et passeport). Les services municipaux comme préfectoraux ont souligné les gains d'efficacité importants dans l'enregistrement des demandes doubles, qui représentent environ 10 % des flux ;
- les agents instructeurs du CERT n'ont pas relevé de changements dans leurs habitudes de maniement du logiciel ;
- le nombre de dispositifs de recueil supplémentaires déployés, conformément aux préconisations de l'inspection générale de l'administration (IGA), semble conforme aux besoins. Par ailleurs, si aucune demande d'utilisation d'un dispositif de recueil mobile dans les Yvelines n'avait encore été enregistrée un mois après le lancement du pilote, une doctrine d'emploi de ces dispositifs sera prochainement diffusée.

Les points d'amélioration identifiés par les usagers concernent les démarches en ligne, pour lesquelles un renforcement de la communication est souhaité, ainsi que l'existence d'écarts entre les pièces justificatives listées sur le site « Service Public » et celles admises ou justifiées dans les mairies. Ces observations seront prises en compte.

Ce premier bilan est donc positif : l'expérimentation ne change pas les habitudes et les nouvelles fonctionnalités de l'application permettent d'accélérer le traitement des demandes. Les enseignements du pilote déployé dans les Yvelines apparaissent confirmés par les premiers retours du CERT de Quimper, qui couvre l'instruction des demandes de CNI et de passeports pour l'ensemble de la région Bretagne depuis le 1^{er} décembre.

Les points numériques

PPNG a pris le parti d'une systématisation du recours aux télé-procédures, ce qui permet de les simplifier, pour les usagers comme pour les agents, tout en offrant de nouvelles possibilités de lutte contre la fraude. Toutefois, les instruments du numérique ne sont pas à la portée de tous. Les raisons en sont multiples : handicap, dépendance, failles dans la couverture du territoire par des réseaux de qualité, illettrisme, difficultés matérielles...

Dès lors, pour continuer de garantir à tous l'accessibilité des services publics de délivrance de titres, des points numériques seront installés dans toutes les préfectures (100), les sous-préfectures qui délivraient des titres au 31 décembre 2016 (113), ainsi que dans celles qui ne peuvent bénéficier de la présence d'une maison des services au public (MSAP) à proximité immédiate.

Une circulaire relative à leurs finalités et leur mode de fonctionnement sera prochainement adressée aux préfets.

Celle-ci précisera les équipements qui constituent le point numérique (tablette ou ordinateur, imprimante, scanner) et le fait que les usagers des points numériques pourront être accompagnés par un personnel, par exemple un volontaire du service civique. Son rôle sera de porter assistance à l'utilisateur en éprouvant le besoin à toute étape de la procédure, jusqu'à, si nécessaire, faire office de « mandataire » pour le compte de l'utilisateur et accomplir en son nom la procédure. La circulaire précisera les dispositions à prendre pour garantir la sécurisation des données des usagers.

Le point numérique ne sera pas connecté au réseau du ministère. Il ne proposera que des accès à des sites gratuits permettant de réaliser les démarches de demandes de titres.

Des premiers tests sont prévus dès début 2017 sur quelques sites pilotes.

Le cahier des charges des points numériques pourra être la base sur laquelle les mairies qui le souhaitent pourront elles aussi développer un nouveau service public d'aide à la demande de titres, répondant ainsi à la préoccupation qu'expriment certains maires de continuer à offrir à leurs administrés un service public de proximité.

3. Ressources humaines : la mise en œuvre des mesures de repyramidage est en avance sur les prévisions

Le plan de repyramidage des ressources humaines des préfectures se déploie sur cinq ans. La répartition cible des agents de préfecture par catégorie est la suivante :

- 23 % pour la catégorie A,
- 35 % pour la catégorie B,
- 42 % pour la catégorie C.

Pour sa première année de mise en œuvre, le plan de repyramidage se déroule plus rapidement que prévu. Fin 2016, les effectifs de la catégorie A représentent en effet 19,63 % de l'ensemble des agents de préfecture, contre 18,19 % selon les prévisions. Les effectifs de la catégorie B atteignent 31,36 % au lieu de 30,60 % prévus. Par conséquent, la proportion d'agents de catégorie C s'élève désormais à 49,01 %.

100 % des postes ouverts pour les concours de catégorie A et B ont été pourvus, avec 90 recrutements en A, à l'issue de la scolarité dans les instituts régionaux d'administration, 82 recrutements issus de concours directs et 382 agents admis en catégorie B.

Au vu des résultats des examens professionnels connus à ce jour, 90 % des agents de catégorie A sont issus des préfectures (40 postes). Dans le cadre du passage de la catégorie C à la catégorie B, 80 postes étaient offerts et 72 % des admissibles sont issus des préfectures.

Enfin, les recrutements au choix ont atteint des niveaux très élevés pour 2017 : 128 en catégorie A et 213 en catégorie B.

S'agissant de la formation, 207 ateliers de formation à distance ont été ouverts dans 200 sites, dont 96 en préfecture, 94 en sous-préfecture et 10 outre-mer.

Sur les 3 352 agents des services des titres inscrits, 2 318 ont passé au moins un test sur « les indispensables » et 9 296 badges ont été distribués.

Enfin, 1 520 cadres ont pu bénéficier de séminaires d'accompagnement au changement et 785 agents de la filière RH ont suivi des formations sur l'accompagnement des agents.

4. Systèmes d'information : le développement des télé-procédures se poursuit

La modernisation des processus de délivrance des titres s'appuie sur la dématérialisation et la mise en place de télé-services concernant trois systèmes d'information existants (titres électroniques sécurisés, système national du permis de conduire et système d'information des véhicules).

➤ *Carte d'identité*

L'application des pré-demandes en ligne est en place sur les sites pilotes. La phase pilote de gestion des CNI dans TES a débuté le 8 novembre 2016 dans les Yvelines et le 1^{er} décembre 2016 en Bretagne.

Le déploiement généralisé de TES pour les CNI interviendra de manière échelonnée à partir de la mi-février pour s'achever fin mars 2017, une fois pris en compte les ajustements de procédure décidés, devant permettre aux usagers qui le souhaitent de s'opposer à la numérisation et au versement dans le fichier TES de leurs empreintes. À ce sujet, les procédures à appliquer, qui concerneront les CERT et les mairies, seront très prochainement définies.

➤ *Permis de conduire*

La **télé**-procédure permettant le renouvellement simple du titre (palier 1) est en production depuis le 23 juin au niveau national. Le palier 2, relatif à la perte en ligne et à l'avis médical, a été mis en production le 1^{er} août. La mise en production des paliers 3 et 4 sur le portail guichet agent est prévue au 1^{er} trimestre 2017.

Les développements, la recette et la mise en production des paliers applicatifs 5 (intégration SNPC avec PGA), 6 et 7 (commission médicale, attestation permis étrangers) interviendront pour leur part au cours du deuxième trimestre 2017.

➤ *Immatriculation*

Les développements sont en cours, avec une première télé-procédure, relative à la demande de duplicata et à la possibilité d'utiliser France Connect pour s'identifier, doivent aboutir pour mi-février 2017. Mi-juillet, trois nouvelles **télé-procédures** seront ouvertes : le changement d'adresse, la **déclaration de cession** et le changement de titulaire. Dès septembre 2017, il devrait être possible d'utiliser la **télé**-procédure « universelle », permettant d'effectuer les demandes pour tous les autres cas prévus par la réglementation.

➤ *SigMA*

Le projet SigMA, qui vise à détecter automatiquement les tentatives de fraude au certificat d'immatriculation dans les CERT SIV et à les extraire de la chaîne de production des titres, devrait être prêt pour la mi-juillet 2017. Après la phase de définition et de développement des premiers algorithmes de détection de fraude et d'analyse des résultats, le dossier de présentation à la CNIL, ainsi que l'homologation au titre de la sécurité des systèmes d'information sont prévus au 1^{er} semestre 2017.

5. Finances : le budget du ministère mobilisé pour la mise en œuvre de PPNG

En 2016, comme cela avait été annoncé, les coûts liés à la mise en œuvre de PPNG ont été pris en charge intégralement sur le budget du ministère, sans mise à contribution du budget des préfectures. En 2017, la même règle sera appliquée.

Ce sont des volumes conséquents de crédits qui sont mobilisés au niveau central pour la mise en œuvre de la réforme, ainsi :

- les ressources consacrées aux **ressources humaines** (formation, organisation de concours), indépendamment des coûts du plan de requalification, se sont élevées à 2,1 M€ en 2016. 2,4 M€ sont prévus en 2017 ;
- les **dépenses informatiques** représentent 23, 5 M€ sur la période 2016-2017 ;
- 10,4 M€ ont été mobilisés pour l'**équipement des CERT** (immobilier, mobilier, informatique) en 2016-2017 ;
- le budget dédié de **communication** s'est élevé à 1,2 M€ en 2016, il représentera 1,45 M€ l'an prochain ;
- une enveloppe de 3 M€ a été programmée en 2017 pour le financement des **points numériques**.

6. Immobilier : l'aménagement des CERT se poursuit

Les espaces des futurs CERT, situés pour la majorité des sites au sein des préfectures, sont en cours d'aménagement.

L'approche qui a été retenue est celle d'une livraison « clé en main » du CERT : travaux d'aménagement intérieur, câblage, mobilier et équipement informatique compris. Des bureaux cloisonnés ont été privilégiés par rapport aux configurations en « open space ».

En 2017, sur quelques sites, des aménagements transitoires seront nécessaires avant une installation définitive du CERT dans ses locaux pérennes.

La situation des CERT à la fin de l'année 2016

Les dossiers de 43 CERT ont été validés, dont la totalité des CERT CNI-passeports. Les dossiers de six CERT sont encore en cours d'examen ou de validation.

90 % des crédits nécessaires pour lancer les études ou les travaux immobiliers ont été délégués, pour un coût total estimé à 10,4 M€

7. Les missions prioritaires : état des travaux à la fin de 2016

Comme indiqué précédemment (cf. 1. supra), le renforcement des effectifs sur les missions prioritaires va pouvoir débuter en 2017. Il se fera à un rythme différencié selon les préfectures et de manière progressive.

a. *La lutte contre la fraude documentaire*

La mission de lutte contre la fraude, au sein des préfectures et dans les premiers CERT pilotes, se structure au regard des nouvelles fiches de postes et du guide de procédure « CNI-passeports » déjà publiés, ainsi que du plan de formation préparé avec la SDRF.

Les outils de lutte contre la fraude (base documentaire, forum de discussion, espace collaboratif...) sont aujourd'hui mis à disposition du réseau et des sites pilotes des Yvelines et de Bretagne.

L'accompagnement des CERT sera renforcé en 2017, notamment par la diffusion d'une circulaire relative à l'organisation du réseau des référents fraude départementaux.

Un travail sera également conduit avec le ministère de la justice sur les suites judiciaires réservées aux cas de fraude, et un protocole de collaboration entre les services de la DMAT et ceux de la Police aux frontières (PAF) sera conclu. Le maillage territorial des différents acteurs en charge de la lutte contre la fraude s'en trouvera renforcé.

b. *Le conseil aux collectivités et le contrôle de légalité*

L'administration centrale (DGCL / bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique; pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon) s'est attachée à renforcer l'animation de la mission contrôle de légalité et à proposer des ressources supplémentaires pour les préfectures. Outre la journée annuelle « activité des collectivités territoriales », trois modules de formation, dans le cadre de prises de poste ont été tenus en 2016, ainsi qu'une intervention au profit des secrétaires généraux de préfecture nouvellement nommés. 11 préfectures ont également bénéficié de visites. En 2017, le rythme de ces actions va s'accélérer, avec notamment la refonte du guide de contrôle de légalité, ainsi que la mise en œuvre d'un plan national de formation spécifique à cette activité. Élabore conjointement entre la DGCL et la DRH/SDRF, ce plan comporte un socle juridique et des formations sur la technique de contrôle appliquée aux priorités nationales (urbanisme, commande publique et fonction publique territoriale).

Enfin, tous les postes des agents assurant le contrôle de légalité seront équipés de doubles écrans. L'ergonomie de l'application @ctes sera également revue en 2017.

c. *L'expertise juridique*

En 2016, les deux premiers pôles d'appui juridiques, le premier à Dijon et le second à Orléans, compétents en matière de police administrative, ont été créés et sont opérationnels depuis le 1^{er} décembre. Les missions et les conditions de fonctionnement de ces pôles d'appui ont été décrites dans l'instruction du 16 novembre 2016 signée par le ministre de l'intérieur.

Le recrutement des agents a été effectué en liaison avec les préfectures concernées. La DLPAJ a dispensé une formation à l'ensemble des agents et mis en place un dispositif de pilotage de l'activité des deux pôles. Le réseau des préfectures a été destinataire d'une instruction décrivant les prestations et modalités de fonctionnement des pôles.

Parallèlement, un appel à candidatures a été lancé, le 4 novembre dernier, auprès de l'ensemble des préfectures, accompagné de fiches de poste. L'objectif est de choisir la localisation des six nouveaux pôles d'appui en fonction des compétences identifiées localement, puis de concrétiser les nouvelles affectations lors de la prochaine CAP de printemps, pour être prêt lors du démarrage de ces entités au cours du premier semestre 2017.

Conformément à la directive nationale d'orientation des préfectures et sous-préfectures, les domaines des polices administratives seront renforcés en 2017 par deux nouveaux pôles. Les domaines du refus de concours de la force publique et de la responsabilité seront traités par deux pôles, et celui du contentieux statutaire par un pôle. Un pôle sera également consacré aux contrats et marchés publics.

d. La prévention et la gestion locale des crises

Dans ce domaine, quatre périmètres fonctionnels ont été identifiés : la sécurité civile, la sécurité intérieure, la défense et la sécurité nationale et la sécurité routière. Ces domaines sont regroupés au sein de la direction (ou du service) des sécurités, à créer au sein du cabinet du préfet, comme précisé par l'instruction du secrétaire général du ministère de l'intérieur du 16 novembre 2016.

Pour accompagner la montée en puissance de cette mission prioritaire, un plan de formation ambitieux est prévu entre 2017 à 2019, autour de trois axes principaux :

- un séminaire des nouveaux directeurs et chefs de service des sécurités ;
- des formations communes à tous les agents, en ligne et en présentiel, sur les fondamentaux de la gestion de crise, ou encore l'armement et l'animation des centres opérationnels départementaux ;
- des formations spécifiques aux gestionnaires et agents instructeurs dans les domaines de la protection des sites sensibles, de l'élaboration de plans de continuité de l'activité, de la police administrative des armes, de la protection des aérodromes, des zones aéroportuaires et des ports maritimes.

e. La coordination des politiques publiques

La direction, ou service de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial, sera renforcée dans les préfectures de département. Dans les organigrammes cibles des préfectures, cette équipe est clairement positionnée auprès du secrétaire général, relais du préfet dans l'action quotidienne d'animation et de coordination des politiques publiques. Cette cellule travaillera en relation étroite avec les directions départementales interministérielles.

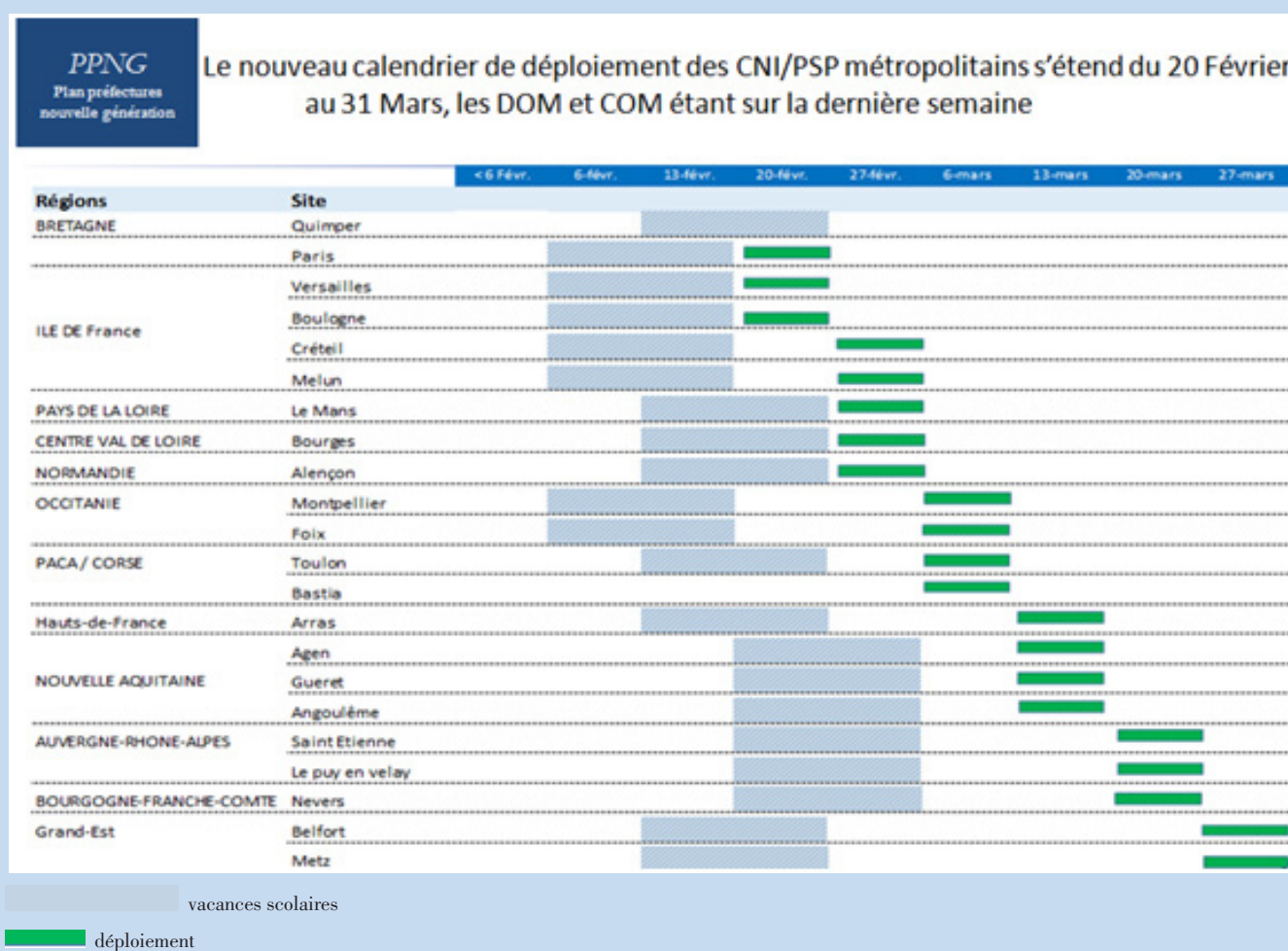
Le nombre d'agents affectés à cette mission, qui dépend de la strate de la préfecture, varie de 5 à 11 ETP. Une offre de formation a été adaptée et repensée pour les agents en charge de ces missions. De 2017 à 2019, seront notamment programmés des cycles de conférences et des formations sur l'ingénierie territoriale, la prise de décision et la conduite de projets. Des outils de travail collaboratif seront également mis à disposition.

EN 2017...

Dès janvier, la localisation de **nouveaux pôles d'appui juridique** sera annoncée.

Dès janvier, l'**habilitation des professionnels de l'automobile** sera renforcée.

Au **30 mars**, le déploiement généralisé des CERT « CNI-Passeports » sera terminé, selon le calendrier suivant :



Au **30 juin**, les **télé-procédures** permis de conduire seront ouvertes.

Entre **février et juillet**, les **télé-procédures CIV** seront déployées.

Et par ailleurs...

Les nouveaux **organigrammes** des préfectorales seront mis en place.

Le **plan de repyramidage des ressources humaines** se poursuivra.

Les **points et espaces numériques** seront mis à disposition des usagers.