Cour des comptes

Le - 9 JUIL. 2014

**Le Premier président**

à

**Monsieur Manuel Valls**
Premier ministre

**Monsieur Bernard Cazeneuve**
Ministre de l'intérieur

**Madame Marylise Lebranchu**
Ministre de la décentralisation et de la fonction publique

Réf. : 70412

**Objet** : la gestion des préfets

La Cour a procédé au contrôle de la gestion des préfets, en application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières. À l'issue de la phase de contradiction, elle m'a demandé, conformément à l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les principales observations résultant de ses travaux.

Par ailleurs, elle a adressé des observations définitives au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur du budget, au contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'intérieur, ainsi qu'à la direction générale de l'administration et de la fonction publique. En outre, plusieurs points touchant à la régularité juridique, budgétaire ou financière ont été portés à la connaissance du secrétaire général du ministère de l'intérieur et du directeur du budget au moyen d'une communication du Procureur général près la Cour des comptes.

## 1) Une action limitée par la brièveté des affectations territoriales

La durée moyenne de fonctions des préfets dans un poste territorial, qui n'était en 2006 que de deux ans et six mois, a pourtant continué de diminuer, pour se stabiliser autour de deux ans depuis 2010 (24,3 mois en 2013). Tous les ans, un préfet sur deux en moyenne change d'affectation. La Cour avait déjà relevé cette volatilité à l'occasion de son précédent contrôle en 2005 ; la situation s'est encore dégradée.

Ce phénomène a été encore un peu plus marqué chez les préfets de département et, surtout, chez les préfets délégués. La situation est toutefois contrastée puisque les préfets

ayant changé de fonctions en 2013 l'avaient fait après avoir passé, dans leur affectation précédente, une durée allant de six mois à quatre ans et deux mois.

En outre, compte tenu du nombre important d'affectations en position hors cadre, le nombre d'affectations territoriales sur l'ensemble d'une carrière préfectorale est faible : les préfets partis en retraite en 2013 n'avaient, en moyenne, connu que 2,5 affectations territoriales depuis leur nomination.

Pour une part, cette volatilité est due au contexte, comme le resserrement du calendrier électoral ou la fréquence des remaniements du Gouvernement, car les préfets sont relativement nombreux dans les cabinets ministériels. À cet égard, il arrive que des préfets nommés depuis peu dans un territoire, au lieu d'y poursuivre leur mission, soient appelés dans des cabinets ministériels.

D'autres facteurs sont liés à des choix de l'exécutif qui peuvent ne pas tenir suffisamment compte des avantages de la stabilité des affectations.

D'autres, enfin, relèvent de méthodes de gestion : absence d'une programmation des mouvements, longueur des chaînes de remplacement des préfets, progression des carrières et des rémunérations en fonction de l'affectation territoriale. La nomination de quelques préfets, ou même d'un seul, à l'initiative de l'autorité de nomination déclenche plusieurs mutations en cascade ; sauf exception, ces mutations ne répondent pas toutes à une demande de l'exécutif, même s'il les avalise en nommant les intéressés : elles résultent aussi, pour partie, du choix d'assurer à chaque préfet une progression de carrière et une évolution de sa rémunération, puisque celle-ci est largement déterminée par le niveau du poste lui-même, d'où des mutations à un rythme rapproché, par degré égal ou croissant du ressort.

Bien que l'alternance des préfets réponde à des besoins, notamment parce que la neutralité locale d'un haut fonctionnaire est un exercice d'autant plus difficile que son affectation territoriale est longue, le rythme actuel est, de l'avis général, excessif. Cette instabilité nuit à la continuité des politiques publiques et donc à leur efficacité, complexifie le partenariat entre État et collectivités territoriales, effrite la légitimité des préfets auprès de leurs équipes et des élus locaux. En outre, elle va à l'encontre d'une évaluation sereine et objective des résultats obtenus par les intéressés ; il est ainsi illusoire d'asseoir une part variable de la rémunération, comme c'est le cas aujourd'hui, sur les résultats de certaines politiques de long terme, comme la sécurité publique ou l'emploi.

La Cour insiste pour qu'il soit tenu compte de ses observations déjà formulées il y a neuf ans, visant à accroître sensiblement la durée moyenne d'affectation des préfets, à l'instar de celle des représentants territoriaux des États dans divers pays de l'Union européenne, de manière à accroître leurs moyens de réussir dans leurs missions, car elles nécessitent notamment des liens de confiance et une compréhension des enjeux qui ne peuvent se développer que dans la durée.

Sans remettre en cause le caractère discrétionnaire des nominations, la Cour estime que l'autorité de nomination gagnerait à se fixer, comme autant de guides, des objectifs de durée minimale, par exemple trois années pour les préfets de département et une durée un peu plus longue pour les préfets de région, sauf exception. En outre, les décisions de nomination et les mouvements qu'elles entraînent gagneraient à être davantage regroupés dans le temps.

Sur le plan administratif, la longueur des chaînes de remplacement multiplie les mutations et réduit d'autant les durées d'affectation, qui devraient au contraire être accrues. À cette fin, le lien entre rémunération et affectation pourrait être distendu, en autorisant désormais les promotions sans changement d'affectation, et les séquences d'affectations pourraient ne plus procéder systématiquement par degré croissant d'importance démographique du ressort. Devrait y aider, à court terme, la fluidité nouvelle de gestion apportée par l'arrivée prochaine de classes nombreuses à l'âge de la retraite.

### 2) Un nombre significatif de préfets hors cadre

Les affectations territoriales n'épuisent pas les fonctions dévolues à des membres du corps préfectoral : en 2013, sur un effectif de 250 préfets gérés par le ministère, 127 étaient affectés à un poste territorial, soit la moitié, alors que 37 étaient détachés, 12 en disponibilité, 1 en dehors des cadres, et 75 dans la situation dite « hors cadre ».

Cette dernière situation est une particularité du corps des préfets, prévue par son décret statutaire, qui est différente de la position hors cadre prévue par le statut général des fonctionnaires.

La population des préfets en situation hors cadre est extrêmement hétérogène au regard des fonctions exercées, cette situation ayant en fait un quadruple usage ; y sont placés :

- des préfets qui, entre deux affectations territoriales, n'en ont pas d'autre ;
- des préfets exerçant des fonctions, en général pour plusieurs années, en dehors du ministère, mais restant payés par lui ;
- des préfets exerçant des fonctions de responsabilité variées au ministère de l'intérieur ;
- certains préfets nommés en mission de service public.

Dans la grande majorité des cas, il n'y a pas de doute sur l'utilité publique des fonctions exercées par les préfets hors cadre. Cependant, l'examen de plusieurs cas de préfets dans cette situation conduit à s'interroger sur l'opportunité de mobiliser des emplois de préfet sur des missions réputées à temps complet, comme la préfiguration du « collège stratégique » du ministère de l'intérieur, la régulation des instructions adressées aux préfets, la présence du ministère de l'intérieur à l'international. Ces missions pourraient être confiées aux bureaux et services d'administration centrale : les confier à des préfets hors cadre apparaît plus comme une conséquence de la nécessité de gérer un corps - en l'occurrence, de trouver une occupation pour un préfet - que comme la meilleure réponse à un besoin du service public. Dans certains cas, c'est l'organe, en l'espèce un préfet à affecter, qui semble avoir créé la fonction, qui pourrait être exercée autrement. En outre, il arrive que des préfets hors cadre se retrouvent sans aucune affectation.

Dans de nombreux cas, cette situation spécifique est une alternative à la mise à disposition ou au détachement. Dans ces cas-là, elle manque de justification, puisqu'aussi bien, une quarantaine de préfets se trouvent en position classique de détachement, au sein ou à l'extérieur du ministère (autres ministères, collectivités, établissements publics, fonctions interministérielles, etc.), pour exercer des fonctions comparables à celles confiées à des préfets hors cadre dont la situation mérite d'être clarifiée. Il est difficile d'adhérer à la justification avancée par le ministère, à savoir que cette facilité permettrait la diffusion de la culture territoriale dans les autres administrations. De plus, cette situation ne paraît pas conforme au droit, puisque l'article 32 de la loi du 11 janvier 1984, qui énumère les positions des fonctionnaires, ne la prévoit pas, et que le décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 modifié fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets ne déroge pas expressément à cet article, à supposer que ce soit juridiquement envisageable.

Enfin, si les effectifs des préfets en poste territorial sont déterminés par la loi (leur nombre résulte de celui des circonscriptions départementales et régionales) et les décrets pris en Conseil d'État qui créent les postes de préfets délégués, ni le décret statutaire, ni, depuis 2006, les lois de finances ne prévoient de limite au nombre de préfets en général, et donc à celui des préfets hors cadre en particulier.

La dérive des effectifs des préfets hors cadre se manifeste, il est vrai, depuis longtemps : ils étaient déjà 44 en 1987, selon la réponse à une question parlementaire. Elle s'est poursuivie depuis : de 69 en 2005, lors du précédent contrôle de la Cour, ils sont passés à 75 en 2013. Cette augmentation de 70 % depuis la fin des années 1980 ne semble pas avoir eu d'intérêt

autre que de fluidifier la gestion du corps et d'étendre la culture territoriale, c'est-à-dire l'influence du réseau des préfets.

Le ministère de l'intérieur semble prendre son parti de l'importance des effectifs des membres du corps préfectoral sans affectation territoriale. Or, pour faciliter le remplacement des nombreux départs en retraite, ce vivier de préfets, en particulier ceux en situation hors cadre devrait être utilisé, sauf à supposer que ces derniers ne sont pas ou plus susceptibles d'exercer efficacement des fonctions de préfet territorial.

Au-delà, la Cour estime que le statut du corps préfectoral pourrait être aménagé pour revoir cette situation hors cadre, exorbitante du droit commun des positions de la fonction publique. La situation des préfets exerçant une fonction en dehors de ce champ, dans d'autres ministères, d'autres collectivités ou entreprises, ne pourrait être alors que l'une de celle prévue par le statut général de la fonction publique (détachement, mise à disposition sur la base d'une convention prévoyant le cas échéant le remboursement des traitements, disponibilité, hors cadre) ; le respect de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et notamment de la spécialité des crédits et des modalités de décompte des emplois, et des exigences de transparence qui en résultent en serait facilité.

### 3) Le cas particulier des préfets en mission de service public

Depuis 1982, le décret statutaire autorise la nomination de préfets en mission de service public (PMSP), dont la première affectation est, par dérogation, hors cadre et non pas territoriale. Les limites fixées à cette dérogation ont beaucoup varié dans le temps : 5 % de l'effectif budgétaire du corps à l'origine, puis 6 %, puis cinq unités, puis sept. Depuis 2005, l'instabilité réglementaire s'est poursuivie : leur nombre passe à sept unités, d'abord sous conditions d'ancienneté dans des fonctions de sous-préfet (2006), puis en 2009 sans conditions d'ancienneté (mais les fonctions de ces PMSP ne pouvaient alors excéder cinq ans). Enfin, depuis le décret du 29 septembre 2011, il est possible de nommer des PMSP dans la limite de dix postes, dont trois sont réservés à des sous-préfets ou administrateurs civils justifiant de certaines conditions d'ancienneté. Le contrôle de la Cour a montré que la plupart des préfets ainsi nommés n'ont pas vocation, ensuite, à exercer en poste territorial.

Entre 2005 et 2010, ces préfets ont été affectés, dans 33 % des cas, à la Présidence de la République, presque autant (30 %) au ministère de l'intérieur (cabinet ou services), plus rarement auprès du Premier ministre (9 %), les agents en attente d'affectation et les autres ministères se partageant les 28 % restants. Le statut de PMSP est aussi, dans une moindre mesure, utilisé pour offrir à des sous-préfets méritants en fin de carrière, quelques mois avant leur départ en retraite, le titre de préfet et l'indice y afférent - ce qui améliore la pension servie ; ils se voient alors confier des missions d'attente.

Sur le plan statutaire, les PMSP se distinguent des autres préfets en ce que leur titularisation ne peut intervenir que deux ans après leur nomination. Dans un cas, ce délai de deux ans n'a pas été respecté, ce qui est irrégulier.

Certaines critiques faites pour les autres préfets hors cadre valent pour les PMSP : opacité du dispositif, entorses à la LOLF. Au-delà, l'existence de postes de préfets n'ayant pas vocation à exercer dans des fonctions territoriales paraît peu compatible avec la bonne gestion d'un corps à vocation territoriale.

L'argument selon lequel la nomination *pro forma* d'un directeur d'administration centrale ou d'un membre de cabinet dans le corps des préfets conférerait à l'intéressé la légitimité correspondante et nécessaire à ses fonctions n'emporte pas la conviction. C'est la fonction qui crée la légitimité et non le corps d'appartenance. Au cas d'espèce, l'ordre des facteurs est inversé : l'importance de la fonction justifierait la nomination dans le corps des préfets.

Quant à la promotion terminale de sous-préfets méritants, si elle est encore jugée utile en complément des mesures catégorielles récemment prises au bénéfice de ce corps, elle pourrait être obtenue de façon transparente et équitable par la création d'un indice *ad hoc* au sein de l'échelonnement indiciaire du corps des sous-préfets.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Cour estime que la suppression pure et simple de la voie d'accès au corps des préfets par nomination en mission de service public, serait source de clarification et soulignerait davantage l'identité professionnelle du corps fondée sur les fonctions de représentant de l'État dans un territoire.

### 4) D'un corps de fonctionnaires à des emplois fonctionnels ?

La Cour avait recommandé en 2005 que soit mise à l'étude l'opportunité de maintenir ou non un corps spécifique pour accueillir les préfets. Cette étude n'a pas été accomplie. Le nouveau contrôle de la Cour montre que la gestion du corps des préfets, malgré des améliorations notables (ainsi en matière d'accompagnement dans la prise de fonctions, de formation et d'évaluation) demeure marquée par les problèmes résultant de l'existence d'un nombre très significatif de préfets n'ayant pas d'affectation territoriale.

Au-delà des recommandations émises pour améliorer la gestion du corps préfectoral tel qu'il existe aujourd'hui, et compte tenu des pratiques ayant conduit à nommer deux fois plus de préfets qu'il n'y a de postes territoriaux à pourvoir, de l'ouverture accrue de ce corps à des fonctionnaires n'ayant pas exercé les fonctions de sous-préfet, de la faiblesse des effectifs en jeu et des contraintes dues à la gestion des préfets hors cadre, la Cour estime qu'une autre voie pourrait être explorée. Il s'agit de la création d'un cadre d'emplois fonctionnels pour pourvoir les postes de préfet territorial, à l'instar des bonnes pratiques en vigueur pour les autres emplois de responsabilité, ce qui impliquerait la mise en extinction corrélative du corps dans sa définition actuelle.

Elle prend note de l'annonce, par le ministre de l'intérieur, du lancement d'une étude sur cette question, et en prendra connaissance avec la plus grande attention.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **recommandation n° 1 :** fixer l'objectif d'une durée minimale de fonctions de trois ans pour les préfets de département et de quatre ans pour les préfets de région ;
- **recommandation n° 2 :** regrouper dans le temps, autant que possible, les nominations des préfets sous forme de mouvements cohérents ;
- **recommandation n° 3 :** dans le cadre juridique actuel d'un corps spécifique, aligner les positions prévues pour les préfets sur celles du droit commun de la fonction publique et, corrélativement, supprimer la catégorie des préfets en mission de service public ;
- **recommandation n° 4 :** mener à bien l'étude sur la fonctionnalisation des préfets annoncée par le ministère de l'intérieur.

-=o0o=-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre

réponse[1] - sous votre signature personnelle exclusivement - si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

- en tant que destinataire du présent référé, vous devez fournir à la Cour un compte rendu des suites données, en vue de la présentation par la Cour, dans son rapport public annuel, des suites apportées à ses observations (article L. 143-10-1). Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, en juin de chacune des trois années suivant celle de l'envoi du référé, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre la Cour et votre administration.

Didier Migaud

1 La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.