

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA CAPACITE D'ACTION DES PREFETS

Exercices 2016-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 19 juillet 2023.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
1 UN RESEAU PREFECTORAL A LA RECHERCHE DE L'ECHELON PERTINENT	16
1.1 Une stratégie changeante qui a privilégié successivement le niveau régional et le niveau départemental	16
1.1.1 Les relations entre préfets de région et de département.....	16
1.1.2 Des SGAR dont l'attractivité doit être restaurée.....	18
1.1.3 Des directions régionales souvent perçues comme lointaines par les services départementaux, <i>a fortiori</i> dans les plus grandes régions	19
1.2 Un manque de vision claire des rôles respectifs des échelons zonal, infra-départemental et interdépartemental	20
1.2.1 L'échelon zonal, un échelon dont il convient de clarifier les missions et les moyens associés	20
1.2.2 Une réflexion qui reste à mener sur le rôle des sous-préfets en fonction de la typologie des arrondissements	24
1.2.3 Un développement de l'interdépartementalisation encore limité et insuffisamment suivi par l'administration centrale	29
2 UNE DECENNIE MARQUEE PAR UNE REDUCTION DES EMPLOIS	32
2.1 Les missions relatives à la représentation de l'État et à la sécurité.....	35
2.1.1 La priorité donnée aux missions liées à la gestion de crise et la sécurité	35
2.1.2 Une augmentation des effectifs partiellement compensée par la contraction des moyens affectés à la représentation de l'État.....	38
2.1.3 Des enjeux majeurs en termes de management et de gestion des compétences	39
2.1.4 La nécessité de conforter les initiatives favorisant l'agilité et la réactivité en situation de crise exceptionnelle.....	41
2.2 L'instruction et la délivrance de titres.....	43
2.2.1 Une disparition des services d'accueil pour la délivrance des titres nationaux	44
2.2.2 Une hausse des effectifs des services des étrangers insuffisante pour faire face à la hausse de l'activité	47
2.3 L'organisation des élections et les missions de réglementation générale	53

2.4	Le contrôle et l'accompagnement des collectivités locales.....	55
2.4.1	Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire, une érosion des moyens et un manque d'attractivité qui compromettent la qualité du contrôle.....	56
2.4.2	L'accompagnement des collectivités, une mission de conseil et d'expertise qui fait l'objet d'une forte demande des élus	58
2.5	L'animation des politiques publiques.....	59
2.6	Un management stratégique aux effectifs confortés mais au risque d'une certaine dispersion.....	60
3	UN ROLE DE COORDINATION TERRITORIALE A ARTICULER AVEC L'ACTION DES OPERATEURS ET DE L'ÉTAT CENTRAL	64
3.1	La capacité des préfets à coordonner l'action des services de l'État et des opérateurs	64
3.1.1	La coordination de l'action des services de l'État, placés ou non sous l'autorité des préfets	64
3.1.2	Une capacité de coordination des opérateurs de l'État à renforcer	66
3.1.2.1	L'« agencification » peut compliquer les efforts du préfet pour assurer la cohérence de l'action de l'État	66
3.1.2.2	D'importants progrès ont été réalisés ces dernières années dans les relations entre préfets et opérateurs.....	68
3.1.2.4	Le besoin d'un état des lieux approfondi des relations entre préfets et opérateurs	73
3.2	Le pouvoir d'agir du préfet vis-à-vis des acteurs locaux	74
3.2.1	Des relations avec les collectivités territoriales déterminantes pour l'efficacité de l'action du préfet	74
3.2.2	Un rôle important du préfet dans la contractualisation avec les collectivités territoriales	75
3.2.3	Une mission non prévue par les textes, mais essentielle : la médiation et l'arbitrage	77
3.2.4	Le pouvoir de dérogation	77
3.2.5	La durée des fonctions des préfets amoindrit leur capacité à agir vis-à-vis des acteurs locaux.....	79
3.3	Un État central qui a du mal à respecter la déconcentration	80
3.3.1	Les feuilles de route et l'évaluation des préfets	80
3.3.2	Le poids persistant des circulaires.....	83
3.3.3	La prolifération des appels à projets nationaux.....	84
3.3.4	Un poids excessif de l'administration centrale dans la contractualisation avec les collectivités territoriales	86
3.3.5	Une tendance à la recentralisation de la gestion de crise à réfréner.....	87
3.3.6	Un État central qui réinvestit ses services déconcentrés dans les compétences décentralisées.....	88
4	LA CAPACITE DES PREFETS A GERER LEURS MOYENS : DES DISPOSITIFS ENCORE EMBRYONNAIRES	90
4.1	La création des SGCD.....	91
4.1.1	Les refus d'agents d'être affectés en SGCD ont affecté la mise en place des secrétariats généraux	92

4.1.2 Des chantiers de convergence des procédures en matière de ressources humaines faisant l'objet d'appréciations très divergentes entre le niveau central et le niveau local	92
4.2 Un pilotage des emplois et de la masse salariale qui doit évoluer pour gagner en souplesse et en efficacité.....	94
4.2.1 De nouvelles modalités de répartition des emplois à mettre en œuvre	94
4.2.2 Le dispositif « 3 % »	96
4.2.3 Le transfert du titre 2 des DDI au programme 354, un sujet qui reste ouvert	99
4.2.4 Un recours massif aux contractuels.....	100
4.3 Des modalités de répartition des responsabilités et un pilotage des moyens budgétaires à moderniser	102
4.3.1 La mise en œuvre de la circulaire de mars 2021	102
4.3.2 Des modalités de répartition des dépenses de fonctionnement (« hors titre 2 ») à moderniser	103
4.3.3 Des lignes hiérarchiques peu claires qui nuisent à l'optimisation des moyens	104
4.3.4 Une répartition des responsabilités à préciser dans la gestion de l'immobilier préfectoral	105
4.4 Un retard à rattraper sur les dispositifs d'attractivité	106
4.4.1 La priorité subsidiaire d'affectation	106
4.4.2 L'indemnité temporaire de mobilité.....	107
4.4.3 Les chartes d'attractivité	108
4.4.4 Dans certains territoires, une attractivité mise à mal par la difficulté d'accès des agents au logement.....	109
4.4.5 Des éléments de rémunération peu compétitifs pour le recrutement de contractuels sur les métiers en tension	110
ANNEXE	112
Annexe n° 1. Évolution de l'effectif des préfectures, en ETPT, par mission, et pour les fonctions support	113

SYNTHÈSE

Inscrit dans la Constitution à l'article 72, le préfet, représentant de l'État, est « *dépositaire de l'autorité de l'État* » dans le département ou la région où il est nommé selon les termes de l'article 1er du 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. Il a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il représente le Premier ministre et chacun des ministres. Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales. Il dirige, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État, sauf exceptions prévues par ce même décret. À ses missions, nombreuses, s'ajoutent les fortes attentes des citoyens et des élus locaux à l'égard de l'État qu'il incarne dans le territoire.

L'enquête de la Cour sur la capacité d'action des préfets vise à analyser dans quelle mesure les préfets ont la capacité de remplir leurs missions et de faire face à ces nombreuses attentes exprimées à leur égard. Elle a porté sur les années 2016 à 2022, l'année 2016 correspondant à la constitution des grandes régions et au lancement du plan « *Préfectures nouvelle génération* » (PPNG).

La présente enquête a également repris les principaux constats des contrôles réalisés en 2022 par la Cour sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État, le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires, et l'immobilier des préfectures.

Un réseau préfectoral à la recherche de l'échelon pertinent

L'État peine à stabiliser une vision stratégique de son réseau préfectoral. Comme l'a souligné la Cour dans son rapport public annuel de 2023¹, il a successivement affirmé au cours de la dernière décennie la prééminence du niveau régional, renforcé en 2010 par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), puis engagé un retour à l'échelon départemental comme échelon privilégié de l'action territoriale de l'État, relégitimé par l'éloignement consécutif à la constitution des grandes régions au 1^{er} janvier 2016 et le besoin de proximité révélé par la gestion de crises successives (gilets jaunes, crise sanitaire). L'autorité sur les préfets de département, confiée aux préfets de régions depuis 2010 (à l'exception des domaines du contrôle de légalité, de l'ordre public et de la sécurité des populations et des étrangers), est le plus souvent exercée avec retenue et dans un esprit de collégialité. Toutefois, la constitution des grandes régions a accru la difficulté pour les préfets de département de mobiliser à leur profit l'expertise des directions régionales, alors que, comme l'a montré le rapport de la Cour sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État, les moyens sur lesquels ils peuvent s'appuyer au niveau départemental ont été fortement réduits.

Cette vision stratégique comporte en outre de nombreux angles morts. Ainsi le ministère de l'intérieur n'a toujours pas clarifié ses attentes vis-à-vis des échelons zonal et infra-départemental. Les préfets de zone de défense et de sécurité ne sont pas systématiquement sollicités pour coordonner l'action des préfets de département en cas de crise d'ampleur nationale. Les zones de défense et de sécurité se sont vu attribuer des missions supplémentaires

¹ Cour des comptes, rapport annuel 2023, La décentralisation 40 ans après, mars 2023, publié sur www.ccomptes.fr.

(lutte contre la radicalisation et placement en centres de rétention administrative) sans moyens associés. D'une manière générale, l'échelon zonal, bien que davantage utilisé que par le passé, ne fait pas l'objet d'une définition suffisante des missions que le ministère de l'intérieur entend lui confier. Faute d'une doctrine d'emploi claire de cet échelon, il n'est pas possible de définir quantitativement et qualitativement les moyens humains dont il a besoin. La montée des crises de toute nature ne permet plus de laisser subsister des interrogations sur un échelon essentiel pour leur gestion. Le ministère doit préciser et clarifier la doctrine d'emploi de l'échelon zonal. Il devrait également mettre à jour les dispositions du code de la sécurité intérieure régissant les pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité pour y faire figurer les nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées, notamment en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière et de lutte contre la radicalisation.

Parallèlement, les fortes réductions d'effectifs des sous-préfectures (-21 % entre 2016 et 2020) compromettent la viabilité de nombre d'entre elles, alors que les attentes à leur égard restent fortes, notamment de la part des élus locaux ; la labellisation de 35 sous-préfectures en espaces France services permet toutefois une réouverture bienvenue au grand public. La réflexion sur les missions des sous-préfets sur la base d'une catégorisation des arrondissement, que le ministère de l'intérieur avait annoncée dans son document d'orientation « Missions prioritaires des préfectures 2022-2025 », apparaît, au vu de la réponse du ministère à la Cour, une nouvelle fois abandonnée. La Cour considère que le ministère de l'intérieur ne peut pas faire l'économie de cette réflexion, qui aurait d'ailleurs gagné à être menée avant que les récentes décisions de déjumelage de cinq sous-préfectures soient prises. Dans ce domaine comme dans d'autres, le fait de laisser un pouvoir d'initiative au préfet ne doit pas exonérer le ministère de sa responsabilité de définir les orientations stratégiques. En outre, dans un contexte où les sous-préfectures ont vu leurs effectifs globaux décroître fortement, la création ou la réouverture de sous-préfectures demeurerait symbolique si elles n'étaient pas dotées de la taille critique nécessaire à leurs missions.

Enfin, le ministère ne recense pas les expériences de mutualisations interdépartementales qui ont été mises en œuvre, ce qui ne permet pas de diffuser et développer les meilleures pratiques en la matière.

Des missions préfectorales fragilisées par une décennie de réduction d'emplois

Les suppressions d'emplois mises en œuvre depuis la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) en 2010 (4748 ETP supprimés dans les préfectures entre 2010 et 2020) ont affecté les effectifs des préfectures, qui ne comptent plus à ce jour qu'un peu plus de 29 000 agents².

L'instruction et la délivrance de titres représentent 21 % des effectifs, dont plus de deux tiers pour la gestion des titres des ressortissants étrangers. Les autres missions des préfectures - « Sécurité », « Animation des politiques interministérielles », « Représentation de l'Etat », « Management et pilotage » - représentent chacune entre 10 et 11 % des effectifs. Les relations

² En comptant l'ensemble des agents du programme 354 qui comporte, outre les emplois des préfectures au sens strict, ceux des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) et les emplois de directeurs et directeurs adjoints des directions départementales interministérielles (DDI).

avec les collectivités territoriales ne concentrent qu'un peu plus de 7 % des agents. Un quart des effectifs est affecté aux fonctions support.

Certaines missions confiées aux préfets sont aujourd'hui sous tension, en raison de moyens devenus insuffisants. C'est particulièrement le cas des services rendus directement au public. Ainsi, dans les domaines de la délivrance des titres et de l'accueil et du séjour des étrangers, les indicateurs de performance se sont fortement dégradés, témoignant d'une baisse de la qualité du service du fait notamment d'un allongement excessif des délais de délivrance des titres. Les services des étrangers souffrent non seulement d'effectifs insuffisants, leur augmentation n'ayant pas suivi celle de la demande de titres de séjour, mais aussi du recours massif à des contractuels de courte durée, dont le recrutement, la formation et le suivi au quotidien absorbent une grande part du temps de travail de l'encadrement. La dématérialisation du dépôt des demandes de titre de séjour (Administration numérique pour les étrangers en France, ANEF), dont le déploiement s'est achevé en avril 2023, s'est accompagnée de nombreux problèmes techniques qui doivent être corrigés. La Cour souligne également la situation dégradée de la préfecture des Alpes-Maritimes, particulièrement exposée à la problématique migratoire de par sa situation géographique, et qui a fait l'objet de condamnations à astreinte pour non exécution de décisions de justice.

Parallèlement, l'exercice des contrôles de légalité et budgétaire confiés aux préfets est fragilisé par l'érosion des moyens humains³. Certaines préfectures ne sont plus en mesure de respecter les délais réglementaires de réponse aux collectivités territoriales.

Il est de la responsabilité du ministère de l'intérieur de s'assurer que la répartition des moyens permet à ses services déconcentrés de remplir leurs missions. Il ne saurait se limiter à l'invocation de la responsabilité des préfets dans l'affectation des moyens qui leur sont alloués. Aussi, pour éviter la poursuite de la dégradation des indicateurs de performance des missions pour lesquelles les tensions sur les moyens sont les plus fortes, le ministère de l'intérieur doit désormais affecter à ces missions (délivrance des titres, accueil et séjour des étrangers, contrôles de légalité et budgétaires) des moyens humains adaptés à leur niveau d'activité. Il doit le faire en limitant le recours à des agents contractuels de courte durée, qui n'ont pas vocation à exercer ces missions permanentes. Les difficultés de recrutement, qui neutralisent une partie des moyens attribués aux préfectures par le dialogue de gestion, justifient que des actions vigoureuses soient menées pour remédier au manque d'attractivité des postes ouverts.

Si les préfectures parviennent à répondre à leurs autres missions (sécurité et gestion de crise, élections et réglementation, animation des politiques publiques), elles manquent d'outils pour réagir efficacement, notamment face au surcroît d'activité ou en période de crise. Les crises récentes ont ainsi montré la nécessité de pouvoir déployer des renforts nationaux ou régionaux au profit des préfectures faisant face à une crise exceptionnelle. Si le besoin de développer les compétences de gestion de crise est identifié comme une priorité au sein du ministère, les conditions de pilotage de ce chantier managérial ne sont pas réunies, faute en particulier de s'appuyer sur les plates-formes RH des SGAR.

La mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG), reposant sur la dématérialisation des titres, avait entraîné la fermeture des guichets des préfectures, à l'exception de ceux des services chargés des étrangers. La restauration d'une fonction d'accueil

³ Cour des comptes, Le contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture, novembre 2022, publié sur www.ccomptes.fr

du public s'est de nouveau imposée, en particulier au bénéfice des personnes qui peinent à utiliser les outils numériques. La mise en œuvre de cette fonction par des points d'accueil numériques reste inégale selon les préfetures. En outre, les dysfonctionnements de la dématérialisation des procédures demeurent à corriger. Il est ainsi regrettable que les rendez-vous aux points d'accès numériques, créés pour les personnes les plus en difficulté face à la dématérialisation, ne puissent, dans certaines préfetures, être sollicités que par internet.

Le rôle de coordination du préfet doit intégrer l'action des opérateurs et les interventions directes de l'État central dans les territoires

La coordination par le préfet des services de l'État placés sous son autorité ne pose pas de difficulté, même si l'autorité des préfets de région sur les directions régionales n'est pas aussi forte que celle des préfets de département sur les directions départementales interministérielles. La présence des responsables des services qui ne sont pas placés sous l'autorité des préfets, notamment l'éducation, les finances publiques, et dans de nombreux cas les agences régionales de santé, dans le collège des chefs de service présidé par le préfet, facilite des relations qui sont le plus souvent de qualité.

Le rôle de coordination du préfet doit intégrer l'intervention des opérateurs de l'État, dont les actions sectorielles et pilotées par leurs directions nationales ne s'articulent pas spontanément avec la mission confiée aux préfets d'assurer la cohérence globale de l'action de l'État sur un territoire donné. Des mesures ont été prises ces dernières années pour limiter ce risque. En particulier, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« loi 3DS ») a fait du préfet de région le délégué territorial de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du préfet de département celui de l'Office français de la biodiversité (OFB). En outre, la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) permet un renforcement des prérogatives du préfet de département en cas d'événements d'une particulière gravité en lui donnant autorité sur les services et établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial, qui sont alors placés pour emploi sous son autorité. Le ministère de l'intérieur devrait conclure avec d'autres opérateurs des conventions sur le modèle de celle conclue avec l'OFB en janvier 2023 ; il doit également dresser un état des lieux des différentes solutions mises en œuvre pour organiser les relations entre préfets et opérateurs et en faire une évaluation critique.

Le positionnement du représentant de l'État est trop souvent fragilisé par la tendance des administrations centrales à ne pas respecter le principe de déconcentration des politiques publiques, en particulier par un usage excessif des appels à projets nationaux. La Cour recommande de réduire le nombre de ces appels à projets et de rendre obligatoire leur dépôt sur un portail interministériel unique. De même, les marges de manœuvre des préfets dans la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales sont réduites par un encadrement excessif de ces exercices par les administrations centrales, se manifestant notamment par des délais de réalisation incompatibles avec la prise en compte des spécificités territoriales. Enfin, la Cour relève une tendance à chercher à gérer les crises au niveau central, ce qui limite l'adaptation au contexte local et peut compliquer leur gestion par le préfet.

Les administrations centrales ont en outre tendance à réinvestir leurs services déconcentrés dans des compétences décentralisées, alors même que leurs moyens humains ont été fortement réduits et qu'ils ne disposent souvent plus en leur sein des compétences nécessaires pour ce faire. Si la mise en place de feuilles de route interministérielle peut constituer par ailleurs un outil intéressant, le fait de fixer des objectifs aux préfets et de les évaluer sur la mise en œuvre de politiques relevant des compétences des collectivités territoriales est emblématique de cette tendance. La répartition des compétences entre État et collectivités territoriales devant être respectée, la Cour demande que les feuilles de route des préfets soient recentrées sur les domaines relevant des compétences de l'État.

Des leviers de gestion encore embryonnaires

Afin de mettre en œuvre leurs missions, les préfets peuvent s'appuyer sur plus de 7 000 ETPT affectés aux différentes fonctions support. Pour autant, la maîtrise par les préfets de la gestion de leurs moyens demeure limitée. La mise en place en 2021 des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD), qui regroupent les fonctions support des préfetures et des directions départementales interministérielles (DDI), devait constituer un tournant. Or, une préparation insuffisante de la réforme et la trop grande lenteur de l'avancement des chantiers de convergence, notamment de ceux visant à réduire les difficultés imputables à l'utilisation de SIRH différents dans l'administration territoriale de l'État, font que les gains de productivité attendus de la réforme ne se sont, à ce stade, pas concrétisés, et la qualité de service s'est, de l'avis des services usagers, dégradée. De plus, mis en œuvre sur la base du volontariat, les transferts des agents des DDI et préfetures vers les SGCD ont donné lieu à des refus de rejoindre leur poste, représentant au total 476 ETP.

Une mission inter-inspections d'évaluation de l'organisation et du fonctionnement des SGCD a rendu ses conclusions en juin 2023. Leur analyse est en cours au sein des secrétariats généraux des ministères concernés et le ministère indique qu'un plan d'action serait en cours d'élaboration. Il devra impérativement comporter des mesures fortes notamment dans le domaine des SIRH pour résorber les difficultés rencontrées par les agents et permettre un fonctionnement normal des SGCD.

Plusieurs mesures récentes tendant à développer les marges de gestion des préfets n'ont pas encore pu démontrer leur efficacité. Ainsi, le dispositif « 3 % », qui permet au préfet de région de redéployer entre les programmes budgétaires jusqu'à 3 % des effectifs sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État dans la région n'a été que faiblement utilisé en 2022, première année d'application. Il n'a concerné que 107 postes sur 1936 redéploiements autorisés et s'est heurté à la fois aux résistances locales et aux directives contradictoires des administrations centrales et des directions régionales. Il convient toutefois de prolonger ce dispositif afin d'en évaluer la pertinence sur une durée plus longue. La mise en place en 2023 d'un « observatoire des effectifs » permettra de donner aux préfets une vision fiable et complète de la totalité du champ des effectifs de l'administration territoriale de l'État et de ses évolutions et devrait ainsi favoriser les décisions de redéploiements.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, il est impératif de limiter le recours excessif aux contrats infra-annuels pour exercer des missions permanentes, comme l'avait recommandé la Cour dans son rapport sur *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*. En effet, le nombre de recrutements de contractuels de courte durée augmente chaque année atteignant 3 500 équivalents temps plein en 2022, soit le double de l'année 2019. Ces

contrats prennent fin pour presque les deux tiers d'entre eux avant la fin de l'année, uniquement pour que le ministère de l'intérieur respecte son schéma d'emploi, puis sont relancés pour partie dès le mois de janvier en raison des besoins pérennes qu'ils permettent de combler.

Or, les contrats de courte durée devraient normalement couvrir des besoins exceptionnels ou des pics d'activité temporaires. Dans cette optique, le ministère de l'intérieur devrait prioriser le recrutement de titulaires pour les emplois pérennes, ce qui nécessite d'ajuster le schéma d'emplois et le plafond d'emplois du programme 354 en conséquence.

D'autre part, si les procédures de gestion des agents contractuels ont été assouplies, elles doivent encore être simplifiées, notamment pour faciliter le recrutement sur des métiers en tension ou nécessitant des compétences pointues. Le temps administratif n'est pas en adéquation avec la dynamique du marché de l'emploi, notamment pour les métiers en tension, dont les éléments de rémunération ne sont pas actualisés suffisamment régulièrement, ce qui dégrade l'attractivité de l'exercice de ces métiers au sein de l'administration.

Les préfectures sont aussi confrontées au retard de déploiement par le ministère de l'intérieur - par comparaison avec d'autres ministères - d'outils stimulant leur attractivité, qui a contribué à leur décrochage par rapport aux autres employeurs, publics comme privés. Ainsi, la priorité subsidiaire d'affectation et l'indemnité temporaire de mobilité n'ont été mises en œuvre pour la première fois qu'en 2022.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur doit poursuivre ses efforts en vue de fonder la répartition des emplois entre préfectures sur des critères objectifs, conformément à la demande de la Cour, et appliquer ce nouveau modèle de répartition non seulement aux créations d'emplois mais à l'ensemble des effectifs des préfectures.

Enfin, la mise en place des SGCD nécessite de trouver des articulations entre leurs interventions et celles des pôles moyens des SGAR et des SGAMI, notamment en matière d'achats et dans le domaine immobilier⁴.

*

En élaborant son rapport, la Cour a constaté que, sur plusieurs sujets essentiels pour l'organisation des préfectures (répartition des moyens entre missions, sous-préfectures d'arrondissement, promotion de l'interdépartementalisation...), le ministère de l'intérieur s'interdisait, au nom de la responsabilité des préfets, de définir des orientations nationales précises et de les mettre en œuvre, alors que cette définition relève de sa propre responsabilité. L'acuité des difficultés rencontrées dans certains domaines (délivrance des titres tant pour les nationaux que pour les ressortissants étrangers, par exemple) ou la difficulté de mettre en œuvre les contrôles de légalité et des actes budgétaires, mission confiée par la Constitution aux préfets, appelle des réponses de la part du ministère de l'intérieur.

Cette retenue est d'autant plus paradoxale qu'elle s'accompagne d'une réduction des marges de manœuvre des préfets dans la mise en œuvre de leur action, comme en témoignent, par exemple, les feuilles de route prioritaires, le fort encadrement national de l'exercice de contractualisation avec les collectivités territoriales ou la tendance à la recentralisation de la gestion de crise.

⁴ Cour des comptes, La gestion de l'immobilier préfectoral, mars 2023, publié sur www.ccomptes.fr

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (SG du ministère de l'intérieur) : Préciser et clarifier la doctrine d'emploi de l'échelon zonal et les moyens humains associés.

Recommandation n° 2. (DMATES) : Confier aux plates-formes RH des SGAR le suivi de la montée en compétence des agents chargés de la gestion de crise.

Recommandation n° 3. (SG du ministère de l'intérieur) : Constituer, parmi les agents de l'administration territoriale de l'État, une réserve opérationnelle régionale de renfort pour les différents aspects de gestion de crise.

Recommandation n° 4. (DGSCGC) : Créer un fonds « dépenses de gestion de crise » ou élargir l'emploi du fonds d'extrême urgence à la prise en charge de dépenses exceptionnelles.

Recommandation n° 5. (SG du ministère de l'intérieur) : Renforcer les effectifs dédiés aux titres, aux étrangers et au contrôle de légalité et des actes budgétaires, compte tenu du niveau d'activité de ces services.

Recommandation n° 6. (SG du ministère de l'intérieur) Conclure, sur le modèle de celle avec l'Office français de la biodiversité, des conventions avec d'autres opérateurs, comportant notamment des dispositions relatives à la communication et à la continuité de service.

Recommandation n° 7. (SG du ministère de l'intérieur) Faire un état des lieux et une évaluation critique des solutions mises en œuvre pour assurer une meilleure coordination de l'action des préfets et des opérateurs.

Recommandation n° 8. (DITP, SG du ministère de l'intérieur) Recentrer les feuilles de route interministérielles des préfets sur les réformes prioritaires dont la mise en œuvre relève des compétences de l'État.

Recommandation n° 9. (SG du ministère de l'intérieur et DGCL) : Proposer au Premier ministre une circulaire visant à réduire le nombre d'appels à projets ou à manifestations d'intérêt et une disposition normative rendant obligatoire le dépôt des appels sur un portail interministériel unique.

Recommandation n° 10. (SG du ministère de l'intérieur et DGCL) : Donner au préfet les moyens de jouer son rôle dans l'élaboration des contrats en lui laissant les délais nécessaires à la prise en compte des spécificités territoriales.

Recommandation n° 11. (SG du ministère de l'intérieur, DGAFP) : Accélérer les chantiers de convergence informatique permettant de réduire les difficultés découlant de l'utilisation de SIRH différents dans l'administration territoriale de l'État

Recommandation n° 12. (DB, SG MIOM) : Limiter le recours aux contractuels de courte durée aux cas de surcharge ponctuelle d'activité.

Recommandation n° 13. (DRH-MI, DGAFP) : Revoir les éléments de rémunération pour rendre plus attractif le recrutement d'agents contractuels sur des métiers en tension ou nécessitant des compétences pointues.

INTRODUCTION

Inscrit dans la Constitution à l'article 72, le préfet, représentant de l'État, est « *dépositaire de l'autorité de l'État* » dans le département ou la région où il est nommé selon les termes de l'article 1er du 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. Il a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il représente le Premier ministre et chacun des ministres. Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales. Il dirige, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État, sauf exceptions prévues par ce même décret. À ses missions, nombreuses, s'ajoutent les fortes attentes des citoyens et des élus locaux à l'égard de l'État qu'il incarne dans le territoire.

Comme l'a rappelé la Cour dans son rapport public annuel pour 2023⁵, deux réformes ont profondément modifié l'organisation des services déconcentrés de l'État placés sous l'autorité des préfets dans la décennie 2010 : la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), entrée en vigueur en 2010, a notamment placé les préfets de département sous l'autorité des préfets de région⁶ dans la conduite des politiques publiques (à l'exception de trois domaines : contrôle de légalité ; ordre public et sécurité des populations ; entrée et séjour des étrangers et droit d'asile). Elle a créé des directions départementales interministérielles (DDI) tout en maintenant une logique ministérielle dans l'organisation des directions régionales. Celle de l'organisation territoriale de l'État (OTE) engagée par la circulaire du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics, a renforcé la mutualisation des moyens de l'État sous l'autorité des préfets au niveau départemental avec la création du programme budgétaire 354 *Administration territoriale de l'État* et la constitution de secrétariats généraux communs qui ont rassemblé les fonctions supports des préfetures et des DDI.

Cette organisation a en outre été affectée par la constitution des grandes régions au 1^{er} janvier 2016. En éloignant l'échelon régional du terrain, la loi NOTRe a en effet redonné sa légitimité à l'échelon départemental. De même, les situations de crise (terrorisme ; gilets jaunes ; pandémie ; catastrophes naturelles) ont remis au premier plan le préfet de département, compétent en la matière et bien placé pour mener les concertations et les actions indispensables avec les élus locaux et les différents services de l'État, alors même qu'il a subi, dans le cadre de la RéATE, une réduction considérable des moyens humains à sa disposition.

En effet, comme l'a montré la Cour dans son rapport sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État⁷, entre 2010 et 2020, les effectifs physiques des préfetures hors corps préfectoral sont passés de 27 613 à 23 652 agents, soit une baisse de 14 %. Cette réduction s'est faite à périmètre quasi constant. La seule réforme d'ampleur des missions préfectorales sur la période, le plan préfetures nouvelle génération (PPNG) de 2016, visait principalement à adapter les missions aux réductions d'effectifs, mais sa mise en œuvre a été contrariée par un accroissement non anticipé des missions d'accueil des étrangers. Le rapport a montré également

⁵ Cour des comptes, rapport annuel 2023, La décentralisation 40 ans après, mars 2023, publié sur www.ccomptes.fr.

⁶ Le préfet de région est le préfet du département, chef-lieu de la région.

⁷ Cour des comptes, les effectifs de l'administration territoriale de l'État, mai 2022, publié sur www.ccomptes.fr

que les effectifs des directions départementales interministérielles sur lesquelles s'appuient les préfets pour mener les politiques publiques avaient diminué de 31 % entre 2012 et 2020.

L'enquête de la Cour sur la capacité d'action des préfets vise donc à analyser dans quelle mesure, compte tenu de ces évolutions, les préfets ont la capacité de remplir leurs missions et de faire face aux nombreuses attentes exprimées à leur égard. Elle a porté sur les années 2016 à 2022, l'année 2016 correspondant à la constitution des grandes régions et au lancement du plan « Préfectures nouvelle génération ».

L'équipe qui en a été chargée a mené des travaux tant au niveau des administrations centrales que sur la base d'un échantillon de préfectures. Ainsi, des déplacements ont été réalisés entre septembre et décembre 2022 à Bar-le-Duc (préfecture de la Meuse), Niort (préfecture des Deux-Sèvres), Strasbourg (préfecture de région Grand Est et préfecture du Bas-Rhin), Bordeaux (préfecture de région Nouvelle-Aquitaine, préfecture de la Gironde et zone Sud-Ouest), Nice (préfecture des Alpes Maritimes), Marseille (préfecture de région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfecture des Bouches-du-Rhône, zone Sud, préfecture de police des Bouches-du-Rhône) et Metz (Zone Est), ainsi que dans les sous-préfectures de Commercy (Meuse), de Parthenay (Deux-Sèvres) et de Blaye (Gironde).

Elle a également repris les principaux constats d'autres contrôles réalisés en 2022 par la Cour sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État, le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaire en préfecture, et l'immobilier des préfectures.

La première partie analyse la capacité des préfectures à exercer leurs différentes missions compte tenu de l'évolution de leurs effectifs, dans une logique d'adéquation missions-moyens, mais aussi en évoquant les difficultés que chacune de ces missions peut rencontrer.

La deuxième partie examine comment l'organisation des différents échelons préfectoraux et de leurs relations avec les autres acteurs, relevant de l'État ou des collectivités territoriales, influe sur leur capacité d'action, et analyse l'efficacité des outils dont disposent les préfets pour coordonner les services de l'État placés ou non sous leur autorité, ainsi que les opérateurs.

Enfin, la troisième partie se focalise sur les outils récemment mis en place afin d'accroître la mutualisation au sein de l'administration territoriale de l'État et une plus grande déconcentration au profit des préfets dans la gestion des moyens (ressources humaines, budget, immobilier et systèmes d'information), afin de déterminer dans quelle mesure ils permettent de redonner effectivement des marges de manœuvre aux préfets.

Note méthodologique relative au décompte des effectifs

Les tableaux des effectifs figurant dans le rapport sont construits à partir des données d'ANAPREF, système d'information de la comptabilité analytique du programme 354 – *Administration territoriale de l'État* destiné à permettre l'allocation des ressources entre les différentes activités. Sont comptabilisés les emplois et la masse salariale des agents affectés dans les préfetures et sous-préfetures, les SGCD, les SGAR, ainsi que les emplois des membres du corps préfectoral et des directeurs de l'administration territoriale de l'État.

La nomenclature ANAPREF décline en différents groupes et sous-groupes de missions (sept missions) et de fonctions (quatre fonctions support) les activités métiers assurées par ces agents. Les agents sous emploi sont également ventilés selon leur affectation : SGAR, SGCD, préfeture, service spécifique (services mutualisés, plateforme, CERT, etc.), sous-préfeture, DDI, directions régionales et interdépartementales d'Ile-de-France.

Sont également comptabilisés les apprentis et les agents mis à disposition entrants afin de disposer d'une visibilité complète sur les activités exercées. Les agents hors plafond (congé longue durée notamment) qui n'apparaissent pas dans les missions/fonctions sont réintégrés au sein d'une fonction fictive (fonction AF999), permettant ainsi d'obtenir l'intégralité des dépenses de personnel.

Le décompte s'effectue en équivalent temps plein travaillé (ETPT) et non en effectifs physiques. Un effectif à temps plein sur une année complète compte pour un ETPT. Le même effectif à temps plein arrivant en juillet compte pour 0,5 ETPT et s'il est à mi-temps, il compte pour 0,25 ETPT. Les règles de décompte des ETPT annuels étant les règles de décompte officielles des emplois de la direction du budget (RRCB), un contrat de trois mois à temps plein correspond donc à 0,25 ETPT.

1 UN RESEAU PREFECTORAL A LA RECHERCHE DE L'ECHELON PERTINENT

L'État est toujours en quête du meilleur niveau territorial pour l'organisation de son administration déconcentrée, notamment de son réseau préfectoral. Comme l'a souligné la Cour dans son dernier rapport public annuel, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) avait privilégié le niveau régional. La constitution des grandes régions au 1^{er} janvier 2016 et les crises (terrorisme ; gilets jaunes ; pandémie) ont redonné sa légitimité à l'échelon départemental. Le rôle des échelons zonal, interdépartemental et infra-départemental, angles morts de la réflexion stratégique du ministère de l'intérieur sur son réseau préfectoral, reste à clarifier.

1.1 Une stratégie changeante qui a privilégié successivement le niveau régional et le niveau départemental

La RéATE a fait de la région le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'État, en lieu et place du département. Comme l'a souligné la Cour dans son dernier rapport annuel⁸, « *cette évolution, cohérente avec la priorité donnée initialement à la région, s'est révélée inadaptée au rôle ensuite retrouvé des départements.* » Ce hiatus s'est avéré d'autant plus important, que, dans l'intervalle, les moyens humains de l'administration territoriale de l'État au niveau départemental avaient été réduits. Ainsi, si la modification des relations juridiques entre préfets de région et de département a donné lieu à un nouvel équilibre, l'attrition des moyens attribués à ces derniers a pu leur causer des difficultés.

1.1.1 Les relations entre préfets de région et de département

Dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), le décret du 16 février 2010, qui modifie celui du 29 avril 2004, a conféré au préfet de région une autorité sur les préfets de département dans la conduite des politiques publiques (à l'exception de trois domaines : contrôle de légalité, ordre public et sécurité des populations, entrée et séjour des étrangers et droit d'asile), avec le pouvoir de leur donner des instructions. Ce nouveau rôle du préfet de région, reposant sur une distinction entre le pilotage des politiques publiques et leur mise en œuvre, a pu apparaître comme une forme de déclassement pour les préfets de département, d'autant qu'il s'est accompagné d'une diminution des effectifs des services déconcentrés départementaux.

Dans les faits, cette autorité a le plus souvent été exercée avec retenue, et le souci de ne pas empiéter sur les compétences des préfets de département. Les préfets de région rencontrés

⁸ Cour des comptes, rapport annuel 2023, La décentralisation 40 ans après, mars 2023, publié sur www.ccomptes.fr.

considèrent que le comité de l'administration régionale⁹ (CAR) permet d'assurer la cohérence de l'action des préfets de département dans une logique qui relève davantage de la collégialité que de l'exercice d'un pouvoir hiérarchique. Ainsi le droit d'évocation, également institué par le décret du 16 février 2010, est resté un pouvoir subsidiaire.

Le droit d'évocation du préfet de région

Le droit d'évocation permet au préfet de région d'évoquer, par arrêté, et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence des préfets de département à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département, et peut ainsi conduire directement les politiques de l'État qu'il estime prioritaires.

Justifié initialement par les divergences apparues en Bretagne entre la coordination de la politique de l'eau au niveau régional et les autorisations d'ICPE agricoles délivrées au niveau départemental, dans un contexte de fortes pressions des éleveurs, ce droit a été appliqué par la plupart des préfets de région dans les années qui ont suivi sa création, notamment dans le domaine de l'environnement¹⁰, puis a été moins utilisé. La direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES), interrogée par la Cour sur son usage, a entrepris un recensement auprès des préfets de région. Parmi ceux ayant répondu, seuls les préfets des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté ont fait usage récemment de leur droit d'évocation. Les préfets des régions Corse, Centre-Val-de-Loire, Grand-Est, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Nouvelle-Aquitaine n'y ont pas recouru ces trois dernières années.

Le fait que le préfet de région soit le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région contribue, de l'aveu des intéressés, à l'équilibre des relations entre préfet de région et préfets de département, dans la mesure où ce dédoublement fonctionnel le conduit à mieux appréhender les problématiques et les difficultés auxquelles sont confrontés ses collègues et évite la situation d'un préfet de région déconnecté du terrain qui consacrerait tout son temps à superviser l'action des préfets de département. Il peut toutefois empêcher que le préfet de région s'investisse suffisamment dans chacune de ces missions, a fortiori quand il est également préfet de zone de défense et de sécurité.

Les particularités des territoires déterminent le temps que le préfet de région peut consacrer à ses différentes fonctions¹¹ : en Bretagne, où les départements sont assez homogènes, le préfet peut consacrer environ 50 % de son temps à la région, 30 % au département chef-lieu et 20 % à la zone. En PACA, le préfet de région doit consacrer l'essentiel de son temps au département des Bouches-du-Rhône et à la Métropole Marseille-Provence compte tenu de leur poids dans la région et de l'attention que leur portent les autorités nationales (plan Marseille en grand), même s'il n'est pas chargé de l'ordre public dans le département, qui relève de la préfète

⁹ Présidé par le préfet de région, le CAR est composé des préfets de département et des chefs des services régionaux de l'État, ainsi que du directeur général de l'Agence régionale de santé. Il peut associer les représentants des établissements publics de l'État dans la région. Il est le plus souvent préparé par un « pré-CAR », présidé par le SGAR, avec les secrétaires généraux des préfetures de département et les représentants des services régionaux de l'État.

¹⁰ Cf. la réponse du 11 février 2014 du ministre de l'intérieur à une question écrite n° 32508 AN de M. Le Ray.

¹¹ Entretien avec M. Christophe Mirmand, préfet de région Provence-Alpes-Côte d'Azur, et ancien préfet de région Bretagne.

de police des Bouches-du-Rhône. Le cumul des fonctions de préfet de région et préfet du département chef-lieu conduit à renforcer le rôle du secrétaire général de la préfecture dont le préfet est préfet de région : il assume une partie des fonctions départementales qui ailleurs auraient été assurées par le préfet.

Malgré la qualité, soulignée des deux côtés, des relations entre préfets de région et de département, ces derniers peuvent parfois se sentir insuffisamment associés à certains exercices pilotés par les préfets de région. C'est notamment le cas pour la préparation du CPER.

L'autorité du préfet de région a par ailleurs été renforcée par son rôle d'évaluation des préfets de département et de fixation du montant de leurs indemnités. Il intervient aussi dans la procédure spécifique d'évaluation de la mise en œuvre des feuilles de route interministérielles adressées aux préfets (cf. *infra*). En outre, en application des décisions du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 9 mai 2023, les préfets de région fixeront désormais les priorités territoriales en lien avec les préfets de département et assureront le déploiement des politiques prioritaires du Gouvernement dans chacun des départements de leur région.

1.1.2 Des SGAR dont l'attractivité doit être restaurée

Le préfet de région est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR). Chargé traditionnellement de la coordination des politiques de l'État dans la région, le SGAR s'est vu confier par la RéATE des tâches de gestion mutualisée de moyens. Depuis lors, il dispose d'une équipe constituée de deux pôles, dirigés chacun par un adjoint. Le premier pôle est chargé de l'animation des politiques publiques, de la coordination interministérielle et du dialogue avec les collectivités territoriales. Il élabore et exécute le contrat de plan État-région et gère les projets du Fonds social européen pour l'emploi et l'inclusion (sauf ceux concernant la formation professionnelle et l'apprentissage qui sont confiés aux régions). Le second pôle est dédié au pilotage de la déconcentration, de la modernisation et de la mutualisation des moyens. Il comprend notamment la plateforme régionale achats et la plateforme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines.

Depuis la RéATE, le rôle des SGAR a été affecté par trois évolutions : le transfert aux régions de la gestion de la plupart des fonds européens prévu par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; la constitution des grandes régions au 1^{er} janvier 2016 ; enfin, la constitution du programme 354 en 2020, les SGAR s'étant vu confier la répartition entre les départements des moyens retracés dans les BOP régionaux. Ces évolutions ont recentré les SGAR sur les missions de coordination des préfets de département et des directions régionales, et de soutien, tout en les éloignant du terrain.

Comme l'a montré la Cour dans son rapport sur *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, il est difficile de retranscrire l'évolution des effectifs des SGAR : en effet jusqu'à la fusion, en 2020, des programmes 333 et 307, ces emplois régionaux étaient éclatés entre les deux programmes. Depuis que les programmes sont regroupés, les emplois ne sont pas isolés mais confondus avec les emplois départementaux. Interrogée par la Cour, la DMATES a fourni les données suivantes, sans pouvoir toutefois distinguer entre les effectifs du pôle politiques publiques et du pôle moyens-modernisation.

Tableau n° 1 : Effectifs des SGAR (en ETPT)

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. 2016/2022
858	831	783	778	768	770	757	-11,8 %

Source : DMATES.

Le portage, depuis 2020, des moyens du SGAR dans l'unité opérationnelle (UO) du département chef-lieu met les intéressés dans une posture qu'ils jugent délicate. En effet, le SGAR répartit les emplois du BOP 354 entre les UO des différentes préfectures de département puis discute de ses propres agents avec le secrétaire général de la préfecture du département chef-lieu.

Le rattachement au programme 354 a eu une autre conséquence. Avant 2020, les chargés de mission en SGAR étaient portés budgétairement par le programme 333 relevant des services du Premier ministre, et bénéficiaient de niveaux de primes plus élevés que ceux alloués par le ministère de l'intérieur aux chargés de mission recrutés depuis 2020. Selon les SGAR rencontrés, cette baisse du niveau de rémunération, conjuguée à une difficulté à valoriser ces postes dans un parcours professionnel classique, pèse sur le recrutement des chargés de mission dans les SGAR. Le ministère de l'intérieur doit veiller à préserver la capacité à recruter des chargés de mission pour les SGAR dans l'ensemble de la fonction publique.

1.1.3 Des directions régionales souvent perçues comme lointaines par les services départementaux, *a fortiori* dans les plus grandes régions

L'articulation entre les niveaux régional et départemental dans le cadre de la RéATE est encore perfectible. Ainsi, il a pu être constaté que les services régionaux demeurent trop centrés sur eux-mêmes, ce qui entraîne une relative déconnexion avec l'échelon départemental, et que la répartition théorique des compétences entre un niveau régional, qui serait celui de la stratégie et du pilotage, et un niveau départemental, qui serait celui de la mise en œuvre, ne correspondait pas à la réalité, l'échelon départemental étant aussi porteur de stratégies, souvent interministérielles, et une partie de l'activité des directions régionales relevant de la mise en œuvre directe de politiques publiques.

Selon plusieurs préfets de région, l'articulation entre les niveaux régional et départemental fonctionne aujourd'hui mieux qu'au début de la RéATE. Toutefois, les préfets de département et les services départementaux perçoivent souvent les directions régionales comme trop lointaines, alors que l'attrition des effectifs des DDI fait qu'elles ne sont pas toujours en mesure de répondre à leurs demandes. En outre, les départements chef-lieu concentrant souvent une part importante des enjeux régionaux, les directions régionales sont souvent appelées à traiter les affaires de ces départements, les préfets des autres départements ayant plus de difficulté à les mobiliser.

La constitution des grandes régions en 2016 a accru cette difficulté. Dans ces régions, les directions régionales sont sollicitées par un plus grand nombre de préfets de département, par exemple les DREAL lors de la crise des carburants ou des travaux sur le délestage électrique, et ne peuvent participer à toutes les réunions que ceux-ci veulent organiser sur ces sujets. L'éloignement géographique et le temps nécessaire pour se rendre au chef-lieu de région,

souvent évoqués dans les régions Grand Est et Nouvelle-Aquitaine, renforcent ce sentiment de certains départements d'être un peu oubliés, malgré un recours à la visioconférence fortement accru depuis la crise du Covid.

Comme l'a montré le rapport public thématique (RPT) de la Cour de 2017 sur *Les services déconcentrés de l'État*, la réforme s'est souvent traduite par le maintien de sites dans les anciens chefs-lieux de régions et a conduit à un éparpillement des directions régionales dans les nouvelles grandes régions. Ce choix contrarie l'objectif des pouvoirs publics de constituer un « état-major régional » autour du préfet de région. Il réduit la capacité de développer toutes les synergies possibles entre les services de l'État. Il a pour conséquences une taille souvent trop modeste des équipes dans les différents services, l'absence de regroupement des compétences et la multiplicité des bâtiments à la charge de l'État, et entraîne de nombreux déplacements pour les responsables de ces services ainsi que des difficultés managériales.

À la multi-localisation des directions régionales, qui ont conservé des implantations dans les chefs-lieux des anciennes régions, s'ajoute le fait que leur siège reste encore souvent distinct du chef-lieu de la préfecture de région¹². Si la question du site unique des directions régionales se heurte encore au souci des anciens chefs-lieux de région de préserver le niveau des effectifs de fonctionnaires implantés dans leur ville, celle du siège des directions régionales paraît plus facile à mettre en œuvre et permettrait aux préfets de région d'avoir auprès d'eux l'ensemble de leur état-major régional.

1.2 Un manque de vision claire des rôles respectifs des échelons zonal, infra-départemental et interdépartemental

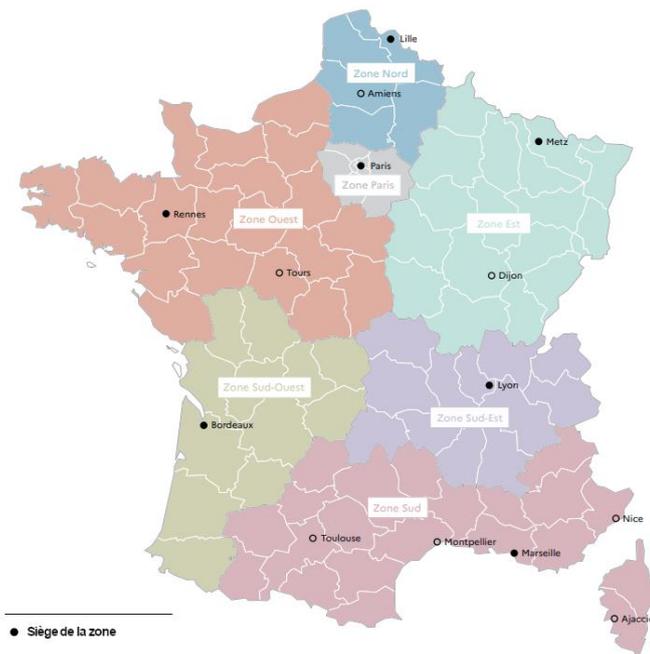
1.2.1 L'échelon zonal, un échelon dont il convient de clarifier les missions et les moyens associés

La France métropolitaine est divisée en sept zones de défense et de sécurité¹³, comprenant chacune une à quatre régions. Le préfet du département chef-lieu de la zone de défense et de sécurité est préfet de zone (sauf en Ile-de-France, où c'est le préfet de police de Paris). Il assure des missions de planification, de coordination des préfets en situation de crise dépassant le cadre d'un département, et peut apporter à ceux-ci des moyens supplémentaires lorsque ceux dont ils disposent sont insuffisants pour faire face à une crise¹⁴.

¹² Ainsi dans le Grand Est, alors que la préfecture de région est à Strasbourg (ainsi que la DRAC et la DREETS), le siège de la DREAL est à Metz, celui de la DRAAF à Chalons et celui de l'ARS à Nancy. En Nouvelle-Aquitaine, la préfecture de région est à Bordeaux, ainsi que les sièges de la DREETS, de la DRAC et de l'ARS, mais le siège de la DREAL est à Poitiers et celui de la DRAAF à Limoges.

¹³ Il y a en outre cinq zones de défense et de sécurité outre-mer.

¹⁴ Les compétences des préfets de zone de défense et de sécurité sont définies par les articles R*122-4 à R*122-12 du code de la sécurité intérieure.



Source : Cour des comptes d'après ministère de l'intérieur

Un préfet délégué pour la défense et la sécurité, placé auprès de lui, assure la direction de l'état-major interministériel de zone de défense et de sécurité, du service de zone des systèmes d'information et de coordination, et du centre régional d'information et de coordination routière. Il assure également depuis 2014 les fonctions de secrétaire général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI). Les SGAMI, services déconcentrés du ministère de l'intérieur, sont constitués des services, délégations ou antennes logistiques organisés pour l'administration de la police et de la gendarmerie et l'exercice de fonctions de soutien au bénéfice des préfetures situées dans le ressort territorial de la zone. Les SGAMI assurent en particulier, pour le compte des services du périmètre ATE, la pré-liquidation de la paye (à titre d'illustration, ce périmètre représente un peu moins de 20 % de l'activité paye du SGAMI de Nouvelle-Aquitaine).

Le rôle du préfet délégué pour la défense et la sécurité varie selon les zones : il peut être à plein temps sur les missions zonales (Est et Nord) ou très investi dans la sécurité du département chef-lieu (comme à Lyon). Ceci peut résulter de raisons structurelles : ainsi la localisation à Metz de la préfète déléguée de zone de défense et de sécurité ne lui permet pas de se voir confier des missions départementales par la préfète de zone, basée à Strasbourg. Cela peut aussi dépendre des choix des préfets de zone : ainsi, à Lille et à Bordeaux, des préfets délégués se sont vus autrefois confier les missions de sécurité pour le département chef-lieu.

Le préfet de zone s'appuie notamment sur un état-major interministériel de zone (EMIZ), structure légère qui anime les trois réseaux des SIDPC (services interministériels de défense et protection civiles) des préfetures, des délégués ministériels de zone (DRAAF, DREAL, ARS, état-major de la défense) et des SDIS (services départementaux d'incendie et de secours). Les EMIZ animent un centre opérationnel de zone. Le caractère interministériel des EMIZ est limité car leurs postes sont principalement pourvus par des agents du ministère de l'intérieur ou mis à disposition par les SDIS. En zone Sud existe une délégation spécifiquement dédiée à la protection de la forêt méditerranéenne, associant les ministères

concernés. Dans toutes les zones existe également une cellule chargée de la sécurité intérieure, placée généralement auprès du préfet délégué.

Les préfetures de zone organisent leurs propres exercices, en y associant les préfetures de département. En revanche, la Cour a constaté que les préfetures de zone n'avaient pas forcément connaissance de la tenue des exercices départementaux et que, si elles élaboraient les plans zonaux¹⁵, elles n'assuraient pas le suivi des travaux de planification réalisés au niveau départemental, afin de respecter les compétences des préfets de département en la matière. En réponse à la Cour, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) indique que la mise en ligne par les préfetures de département de leur programmation d'exercice dans l'application SYNAPSE et la déconcentration de la gestion des crédits « exercices » au niveau zonal vont renforcer le rôle de l'échelon zonal dans le développement de la culture d'exercices dans la zone.

Dans le domaine de la gestion de crise, la sollicitation de l'échelon zonal par le niveau central en cas d'événements d'ampleur nationale varie selon les sujets. Lors de la crise des gilets jaunes, le choix d'une relation quotidienne privilégiée avec les sept préfets de zone, assurant par la suite le lien avec les préfets de département, s'est révélé pratique. Cela peut annoncer un changement de paradigme au profit de la coordination zonale, favorisé en outre par un usage accru des moyens de visioconférence. Lors de la crise sanitaire, si les zones ont joué un rôle, ce sont le plus souvent davantage les préfets de région qui ont été à la manœuvre du fait de la co-gestion de la crise avec les ARS. Toutefois, lors des crises d'envergure nationale ultérieures, le niveau central tantôt s'appuie sur les préfets de zone pour assurer le relais avec les préfets de département, tantôt privilégie un lien direct avec l'ensemble des préfets sans confier de rôle particulier au préfet de zone. Ainsi, les attentes du niveau national à l'égard de l'échelon zonal ne semblent pas s'inscrire dans une doctrine pré-établie et relèvent plutôt d'une appréciation au cas par cas.

Le fait que l'échelon zonal soit propre au ministère de l'intérieur¹⁶ et ne corresponde pas à l'organisation des autres administrations civiles de l'État est une source de complexité supplémentaire pour les zones constituées de plusieurs régions¹⁷. Dans ces zones, les relations avec les acteurs relevant des régions autres que la région chef-lieu de zone (par exemple, Bourgogne-Franche Comté pour la zone Est ou Occitanie pour la zone Sud) est moins aisée qu'avec ceux de la région chef-lieu.

Dans plusieurs départements, les interlocuteurs de la Cour ont regretté une animation insuffisante par l'échelon zonal lors de certaines crises, ou un manque de réactivité face à des crises majeures (comme l'afflux des réfugiés ukrainiens). L'échelon zonal a pu être qualifié par certains interlocuteurs d'« échelon de *reporting* », engendrant un surcroît de complexité administrative.

¹⁵ Notamment la déclinaison zonale de la planification interministérielle de sécurité nationale, l'établissement du plan Orsec de zone contrat de défense et de sécurité ou les contrat territorial de réponses aux risques et aux effets de menaces (CoTRRiM).

¹⁶ S'agissant des forces de sécurité, les échelons zonaux de police nationale et de gendarmerie nationale, qui n'ont pas la même nature, restent à ce stade limités. La police dispose de directions de zones de la sécurité publique, petites structures qui ont un rôle de soutien en matière de ressources humaines et parfois de relais d'information avec le niveau national, mais qui ne constituent pas un échelon fonctionnel dans la chaîne de commandement entre le niveau national et le niveau départemental.

¹⁷ La zone Sud comprend trois régions et 21 départements, la zone Ouest quatre régions et 20 départements, la zone Est deux régions et 18 départements.

Pour la gestion de crise, la DGSCGC considère que l'échelon zonal doit rester un échelon de coordination, et ne pas se substituer à l'échelon naturel de la prise de décision qui demeure le préfet de département. Elle souhaite néanmoins renforcer les compétences des EMIZ en matière d'ingénierie face aux risques.

En outre, le préfet de zone peut mettre à disposition d'un préfet de département les moyens de l'État existant dans la zone (moyens terrestres et aériens) et assure la répartition des moyens extérieurs à la zone de défense et de sécurité qui lui ont été alloués par le ministre de l'intérieur. Il procède en particulier à la répartition entre les préfets de département de la zone qui lui adressent des demandes de renfort des unités mobiles de police et de gendarmerie implantées sur le territoire de la zone. Pour les besoins des services d'ordre et du maintien de l'ordre, lorsque toutes les unités mobiles présentes dans la zone ne suffisent pas à assurer ces missions, le ministre de l'intérieur peut accorder des unités supplémentaires au préfet de zone de défense et de sécurité, qui les répartit entre les préfets de département. Il assure cette même fonction pour les renforts de sapeurs-pompier.

Cette mutualisation zonale permet de fluidifier l'utilisation des moyens. Elle ne résout pas pour autant la question de la taille de certaines zones de défense¹⁸ et de la durée des trajets lors de la projection des unités mobile (par exemple pour la zone Sud qui s'étend de Tarbes à Nice). En outre, la disponibilité des unités mobile à la main du préfet de zone peut être limitée par des emplois qui relèvent de décisions prises au niveau du ministère, comme par exemple, en zone Sud, leur mobilisation pour le contrôle de la frontière franco-italienne.

Le préfet de zone est par ailleurs responsable de la coordination avec les autorités militaires des mesures de défense et de sécurité nationale. Lors de la survenue de catastrophes naturelles majeures (vallée de la Roya en 2020, incendies en Gironde en 2022), la collaboration avec les autorités militaires s'est révélée essentielle et exemplaire. Il dirige également l'action des préfets de région et de département en matière de prévention, de préparation et de mise en œuvre des mesures intéressant la défense économique.

Depuis 2021, les préfets de zone se sont vu confier des responsabilités en matière de lutte contre la radicalisation, ainsi qu'en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, la décision de placement en centre de rétention administrative étant remontée au niveau zonal, compte tenu du nombre de places limitées dans ces centres. Ces missions nouvelles, non prévues par les textes régissant les pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité, n'ont pas été accompagnées de moyens supplémentaires.

L'adéquation entre les missions des préfectures de zone et leurs moyens est en tout état de cause difficile à apprécier dans la mesure où les missions sont à géométrie variable et où les moyens étaient récemment encore mal connus du ministère. En effet, les effectifs des préfectures de zone (hors SGAMI) sont constitués en grande partie de sapeurs-pompier mis à disposition par les SDIS, de policiers, de gendarmes, et ne sont donc que pour une faible part portés par le programme 354 (administration territoriale de l'État). Il en résulte une difficulté pour le ministère de l'intérieur d'identifier précisément les effectifs qui y sont affectés.

Interrogée par la Cour sur les effectifs des préfectures de zone (hors SGAMI), tous statuts confondus, la DMATES a transmis les données suivantes, en précisant que celles antérieures à 2019 étaient indisponibles.

¹⁸ La zone Sud comprend trois régions et 21 départements, la zone Ouest quatre régions et 20 départements, la zone Est deux régions et 18 départements.

Tableau n° 2 : Effectifs en zone de défense hors SGAMI (et hors militaires) au 31 décembre

2019	2020	2021	2022
105	107	108	115

Source : DMATES

En réponse à la Cour, le secrétaire général du ministère de l'intérieur et des outre-mers indique qu'il est favorable à une application plus stricte des textes existants relatifs aux préfets de zone afin de mieux appréhender les événements et situations dans lesquels il est nécessaire de s'appuyer sur l'échelon zonal. Il considère que le recours aux zones de défense et de sécurité devrait être automatique dès lors qu'une crise est interdépartementale, qu'elle entre dans le champ de compétences des préfets de zone et qu'elle nécessite un échelon de coordination intermédiaire. Il juge également utile une réflexion sur les textes juridiques encadrant les pouvoirs des préfets de zone, s'agissant notamment de leurs compétences en matière migratoire.

Il partage en outre l'appréciation de la Cour selon laquelle les moyens humains affectés aux états-majors interministériels de zone de défense et de sécurité (EMIZ) devraient provenir en plus grand nombre d'autres ministères et se déclare favorable à un renforcement de ces moyens.

La Cour constate en définitive que l'échelon zonal, bien que davantage utilisé que par le passé, ne fait pas l'objet d'une définition suffisante des missions que le ministère de l'intérieur entend lui confier, le recours à cet échelon par le niveau central étant à géométrie variable selon les crises et son rôle variant selon les zones. Faute d'une doctrine d'emploi claire de cet échelon, il n'est pas possible de définir quantitativement et qualitativement les moyens humains dont il a besoin. La montée des crises de toute nature ne permet plus de laisser un échelon essentiel dans leur gestion dans l'indétermination. Le ministère doit préciser et clarifier la doctrine d'emploi de l'échelon zonal, ce qui lui permettrait de déterminer les moyens humains à y affecter. Il devrait également mettre à jour les dispositions du code de la sécurité intérieure régissant les pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité pour y faire figurer les nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées, notamment en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière et de lutte contre la radicalisation. Un renforcement de l'animation des préfets et préfets délégués de zone par le niveau central serait également bienvenu.

Recommandation n° 1. (SG du ministère de l'intérieur) : Préciser et clarifier la doctrine d'emploi de l'échelon zonal et les moyens humains associés.

1.2.2 Une réflexion qui reste à mener sur le rôle des sous-préfets en fonction de la typologie des arrondissements

Au 1^{er} janvier 2023, la France compte 334 arrondissements et 233 sous-préfectures, l'arrondissement chef-lieu du département étant confié le plus souvent au secrétaire général de

la préfecture. Dans des insertions aux rapports publics annuels de 2012¹⁹ et de 2015²⁰, la Cour a constaté que la carte des arrondissements n'avait été que peu remodelée afin de l'adapter aux réalités contemporaines²¹ et a considéré que « *ce niveau infra-départemental de l'État devient de plus en plus inconsistant* ». Dix arrondissements ont été supprimés entre 2014 et 2017²² et 9 jumelés, depuis 2011, par nomination d'un sous-préfet commun à deux arrondissements²³.

Cette relative intangibilité du réseau des sous-préfectures ne se reflète pas dans l'évolution de leurs effectifs. Comme l'a montré la Cour en 2022 dans son rapport sur *l'évolution des effectifs de l'administration territoriale de l'État*, les postes supprimés dans le réseau préfectoral en application des schémas d'emplois de la dernière décennie ont principalement été des postes d'agents administratifs de catégorie C affectés en sous-préfecture.

La mise en œuvre du PPNG a particulièrement affecté les effectifs des sous-préfectures, qui ont connu une baisse substantielle entre 2016 et 2020, passant de 4 696 ETPT à 3 726 ETPT, soit une baisse d'un peu plus de 21 %. Cette baisse d'effectifs conjuguée à un maintien du réseau conduit à la présence d'effectifs limités dans la plupart des sous-préfectures. En 2020, près de 73 % des sous-préfectures comptaient entre 5 et 20 agents ; 95 sous-préfectures avaient moins de 10 agents et 10 moins de cinq²⁴.

¹⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome 1. Les sous-préfectures, p.714.

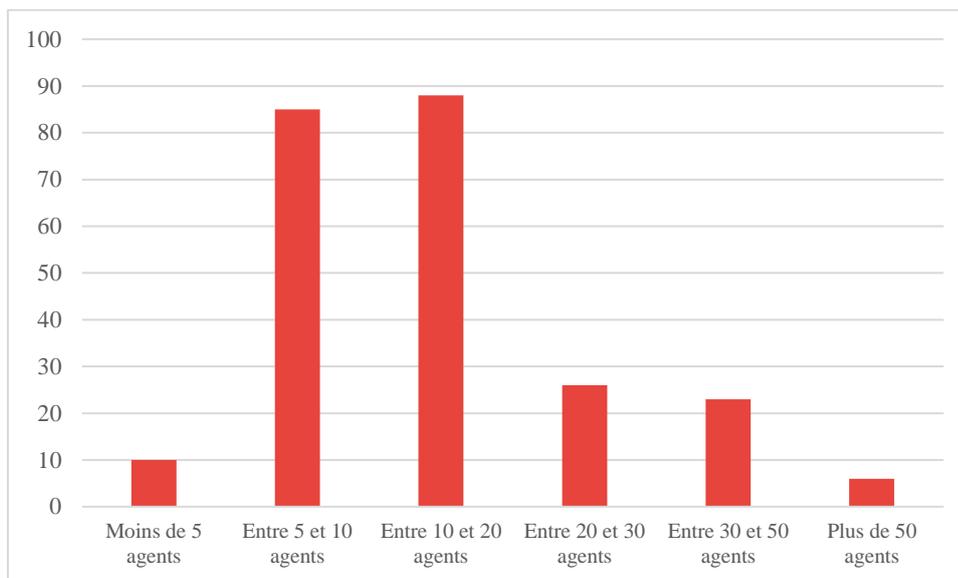
²⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome 2. Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et *expérimentation*, p.383.

²¹ Si 106 arrondissements ont été supprimés en 1926, 51 arrondissements avaient été recréés ou créés avant 2022 (32 avant 1946 ; 19 après 1962, souvent en région parisienne ou outre-mer, le plus récent était celui d'Arcachon en 2006).

²² Quatre en Moselle, deux dans le Bas-Rhin, deux dans le Haut-Rhin, un en Loire-Atlantique et un dans la Marne. Les départements alsaciens et mosellans avaient hérité de la période wilhelmienne (1871-1918) un maillage important de sous-préfectures.

²³ Par ailleurs, à la suite de la mise en œuvre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale issus de la loi NOTRe du 7 août 2015, les limites de 70 arrondissements ont été modifiées pour être mis en cohérence avec la carte intercommunale.

²⁴ Ces 10 sous-préfectures ayant moins de 5 agents correspondaient en fait, à l'exception de deux d'entre elles (Saint-Girons et Louhans), soit à des sous-préfectures jumelées avec une sous-préfecture plus importante (Clamecy, la Châtre, Montdidier, Saint-Pierre et Nérac), soit à des arrondissements fusionnés dans lesquels une antenne avait été conservée sur le site de l'ancienne sous-préfecture (cas d'Ancenis, de Château-Salins et de Sainte-Menehould).

Graphique n° 1 : Nombre d'agents par sous-préfectures en 2020

Sources : Ministère de l'intérieur DMATES

La faiblesse des effectifs des petites sous-préfectures rend ces structures très fragiles en cas de vacance de poste prolongée ou d'événement inhabituel (visite ministérielle, crise).

Le décalage entre le maintien du réseau et la diminution des effectifs a entraîné la mise en place dans de nombreuses sous-préfectures (70 en 2020) de maisons de l'État, qui sont des regroupements de services de l'État ou d'opérateurs dans un même bâtiment, dans une logique d'optimisation des espaces. Cette formule ne modifie pas les relations juridiques entre le sous-préfet et les entités hébergées, qui gardent leur autonomie hiérarchique et fonctionnelle. La proximité peut toutefois faciliter la coopération entre services.

En dépit de cette attrition de leurs effectifs, les attentes restent fortes à l'égard des sous-préfectures d'arrondissement. Le mouvement de l'administration territoriale de l'État vers une concentration des compétences et des moyens humains aux niveaux régional et départemental, parfois qualifié de « retrait de l'État du territoire », renforce le besoin de représentation de proximité de l'État, notamment dans les zones rurales et péri-urbaines.

C'est d'abord le cas dans les relations avec les collectivités territoriales, en particulier les communes et intercommunalités. Comme l'a montré le rapport de la Cour sur *L'action du préfet dans la contractualisation État-collectivités territoriales*, les sous-préfets d'arrondissement ont joué un rôle essentiel dans la conclusion des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) et dans la mise en place des dispositifs « Action cœur de ville »²⁵ et « Petites villes de demain »²⁶. En outre, ils se voient généralement confier le soin de proposer au préfet la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la

²⁵ Engagé au début de l'année 2018, le programme « Action cœur de ville », consiste en une démarche d'accompagnement des villes dites « moyennes », par la mise en œuvre d'une opération de revitalisation territoriale (ORT).

²⁶ Le contrat « Petites villes de demain » a pour objectif de soutenir, sur la période 2020-2026, 1 000 territoires comprenant des communes rurales de moins de 20 000 habitants.

dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), sur la base d'enveloppes par arrondissement, ce qui renforce leur crédibilité vis-à-vis des élus locaux, les préfets avalisant dans la plupart des cas leurs propositions. Les missions de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire ont en revanche été assez largement centralisées en préfecture, même si certaines tâches (réception et tri des actes ; signature des lettres d'observations) sont souvent restées en sous-préfecture²⁷.

Au-delà des élus locaux, les sous-préfets sont également les interlocuteurs des acteurs économiques et sociaux, ainsi que des associations, en soutenant leurs projets grâce à leur capacité de coordination des services de l'État. Ils suivent également la situation des entreprises en difficulté. Dans leurs relations avec les services et opérateurs de l'État, les sous-préfets d'arrondissement peuvent toutefois se heurter à la difficulté qu'un grand nombre de ces interlocuteurs ont une organisation thématique et non territoriale (comme les délégations départementales des ARS), et disposent de moins en moins de services à des niveaux infradépartementaux. Les sous-préfets peuvent toutefois s'appuyer sur les chargés de mission territoriaux des DDT, ainsi que, dans les services non placés sous l'autorité du préfet, sur les conseillers aux décideurs locaux des DDFIP.

Par ailleurs, ils jouent un rôle de plus en plus important dans la gestion de crise. Ainsi, lors des feux de forêt de l'été 2022 en Gironde, les sous-préfets d'Arcachon et de Langon ont été présents quasiment en permanence dans les postes de commandement opérationnels sur le terrain, permettant, de l'avis du directeur du SDIS, de fluidifier les échanges et de prendre des décisions importantes au niveau local. Leur rôle en matière de sécurité a également tendance à s'accroître. Les sous-préfets rencontrés tiennent des réunions de sécurité régulières avec la gendarmerie, et le cas échéant la police, le renseignement territorial et le SDIS. Dans un arrondissement très sensible en matière de sécurité, comme celui de Grasse dans les Alpes-Maritimes²⁸, la sous-préfecture dispose même en son sein d'un bureau des sécurités propre.

En outre, les sous-préfets peuvent se voir confier par le préfet des attributions départementales. La sous-préfète de Parthenay a ainsi été désignée référente ruralité et chargée du pôle aérien départemental ; la sous-préfète de Commercy du suivi de France relance et France 2030 ; le sous-préfet de Grasse du tourisme et des gens du voyage. Ces missions permettent de mutualiser l'exercice des attributions concernées, mais aussi de donner aux sous-préfets d'arrondissement des responsabilités supplémentaires et d'étoffer le plan de charge des sous-préfectures après la quasi-disparition de leurs missions de guichet.

En effet, les sous-préfectures ont vu ces missions de guichet substantiellement réduites dans la décennie 2010, les procédures d'instruction et de délivrance de certains titres (CNI, passeport, permis de conduire, SIV) ayant été confiées aux mairies ou dématérialisées. Seules certaines grandes sous-préfectures ont conservé une activité de guichet, au bénéfice des étrangers. Au-delà de l'activité des sous-préfectures, leur visibilité et leur perception par les citoyens en ont pâti, l'absence d'ouverture au grand public faisant parfois croire à une fermeture complète.

²⁷ Cf. Cour des comptes, Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture, 2022.

²⁸ L'arrondissement comporte notamment les villes de Cannes et d'Antibes, qui accueillent de nombreux événements. Il fait l'objet de visites privées de nombreuses personnalités françaises et étrangères.

Dans ce contexte, la constitution dans certaines sous-préfectures d'espaces France services a permis d'y accueillir de nouveau du public, et ainsi de leur redonner de la visibilité auprès des habitants.

Les sous-préfectures labellisées France services

Dispositif relevant de la mission « cohésion des territoires » et porté par l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), les espaces France services (EFS) ont pour but de renforcer l'offre de service de proximité par un accompagnement des usagers dans leurs démarches administratives, notamment numériques, auprès d'administrations publiques, d'organismes de sécurité sociale ou de Pôle emploi. Ces missions s'exercent au moins pour les services relevant de neuf partenaires nationaux : La Poste, Pôle emploi, Cnaf, Cnam, Cnav, MSA, ministères de l'intérieur et de la justice, direction générale des finances publiques. Les EFS doivent répondre à un cahier des charges précis, notamment en termes d'offre de service et d'ouverture (au moins 24 heures par semaine, sur cinq jours).

Les sous-préfectures labellisées ont souvent accompagné l'évolution de leur offre de travaux de reconfiguration de leur accueil, comme à Étampes, Fougères ou Commercy. A Parthenay, le projet France Services s'est greffé sur un projet antérieur de Maison de l'État conduisant à y regrouper plusieurs services de l'État, notamment des personnels de l'Éducation nationale, un agent de la DDT et des bureaux de passage pour la DDETSPP, ainsi que des permanences du SPIP, des permis de conduire et, en projet, des conciliateurs de justice. La labellisation France Services ne s'est toutefois pas accompagnée de création de postes. L'accueil France Services est souvent réalisé par deux agents de la sous-préfecture. À Commercy, il est assuré par la secrétaire de la sous-préfète et par un volontaire service civique.

35 sous-préfectures sont aujourd'hui labellisées France services (sur environ 2 500 EFS). La démarche « missions prioritaires des préfectures 2022-2025 » encourage le développement de cette labellisation, prévoyant la prise en charge par le programme 354 des travaux d'aménagement nécessaires. La DMATES s'est fixée un objectif de 100 sous-préfectures labellisées.

Par ailleurs, les sous-préfectures non labellisées sont invitées à se doter d'un point d'accueil numérique (PAN), formule moins ambitieuse de réouverture au public. Ainsi la sous-préfecture de Blaye dispose d'un PAN ouvert tous les matins de 8 h 30 à 12 h 30.

Ce souci de rouvrir les sous-préfectures au public participe d'une volonté de l'État de conforter cet échelon afin, à la suite de la crise des gilets jaunes, de lutter contre le sentiment d'abandon ressenti dans certaines parties du territoire. Ainsi, dans la démarche « missions prioritaires des préfectures 2022-2025 » (MPP 2022-2025), le ministère de l'intérieur entend consolider l'échelon infra-départemental de l'État, en engageant une réflexion qui 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. Le document précise que cette démarche pourrait s'accompagner de la création ou la réouverture de sous-préfectures.

La création d'une nouvelle sous-préfecture en Guyane, à Saint-Georges de l'Oyapock, a été annoncée au début de l'année 2021 et réalisée en 2022. En plus de cette création, cinq postes de sous-préfets ont été créés²⁹ par déjumelages de sous-préfectures en 2022, à Nantua (Ain), Château-Gontier (Mayenne), Clamecy (Nièvre), Montdidier (Somme) et Rochechouart (Haute-Vienne). Ces sous-préfectures avaient fait l'objet antérieurement d'un jumelage, ce qui avait conduit à la suppression du poste de sous-préfet (la fonction étant prise en charge par le sous-préfet d'un arrondissement voisin) et de celui de son chauffeur, et dans certains cas à

²⁹ Financés par une partie du redéploiement des 30 postes de sous-préfets à la relance.

l'abandon de la résidence. Les sous-préfectures elles-mêmes avaient été maintenues, mais sans que les agents partant en retraite ou mutation soient remplacés ; dans certains cas, les bâtiments de la sous-préfecture avaient été rendus au conseil départemental et les agents restants accueillis dans d'autres bâtiments de l'État (5 agents dans la maison de l'État à Château-Gontier ; deux agents dans les locaux de la DDFIP à Clamecy)³⁰.

En revanche, la réflexion annoncée par MPP 2022-2025 n'a toujours pas eu lieu. En septembre 2012, le ministère de l'intérieur avait créé un groupe de travail chargé d'affiner la caractérisation des arrondissements. Ce groupe avait proposé un classement des arrondissements en sept catégories (urbains ; périurbains ; montagnards ; littoraux ; ruraux peu denses ; ruraux de tradition industrielle ; ruraux périurbanisés ou rurbanisés). Il devait dans un deuxième temps définir les missions des sous-préfectures de chaque catégorie et les compétences nécessaires de leurs personnels. Cette démarche avait ensuite été abandonnée car les contraintes des schémas d'emplois ne permettaient plus d'en tenir compte.

En réponse à la Cour, la DMATES fait état du diagnostic sur les missions et l'organisation des sous-préfectures établi par un groupe de travail constitué en septembre 2022, et composé de sous-préfets d'arrondissement, diagnostic qui aurait conduit à renoncer à l'établissement d'une nouvelle typologie de sous-préfectures, au motif que « *la sous-préfecture doit être organisée de manière à refléter les besoins de l'arrondissement, que seul le préfet peut évaluer* ».

La réflexion sur les missions des sous-préfets sur la base d'une catégorisation des arrondissement a déjà été annoncée et abandonnée à plusieurs reprises par le ministère de l'intérieur. La Cour considère que ce ministère ne peut pas faire l'économie d'une telle réflexion, qu'il avait annoncée dans MPP 2022-2025 et qui aurait gagné à être menée avant que les récentes décisions de déjumelage soient prises. Dans ce domaine comme dans d'autres, l'initiative laissée aux préfets ne doit pas exonérer le ministère de sa responsabilité de définir les grandes orientations. En outre, dans un contexte où les sous-préfectures ont vu leurs effectifs globaux décroître fortement, la création ou la réouverture de sous-préfectures demeurerait symbolique si elles n'étaient pas dotées de la taille critique nécessaire à leurs missions.

1.2.3 Un développement de l'interdépartementalisation encore limité et insuffisamment suivi par l'administration centrale

Entre un niveau départemental dont l'attrition des moyens ne permet plus d'avoir la taille critique pour assurer de nombreuses missions et des régions devenues trop grandes pour constituer un espace de mutualisation de proximité, l'interdépartementalisation peut apparaître comme un moyen de concilier mutualisation et proximité. Elle permet de préserver une taille critique suffisante et des compétences spécifiques qui ne peuvent plus être déployées dans chaque département en raison de leur rareté ou d'un volume d'activité insuffisant pour garantir le niveau d'expertise comme la continuité du service. Le développement de l'exercice interdépartemental des missions constitue en outre un levier pour en améliorer l'efficacité. Dans son rapport public thématique de 2017, la Cour en avait souligné l'intérêt et avait invité

³⁰ Le rapport de la Cour sur *La gestion de l'immobilier préfectoral (mars 2023)* fait le point sur les conséquences immobilières de ces déjumelages.

le ministère de l'intérieur en particulier à poursuivre la mise en place d'une organisation de certaines missions des préfectures en pôles interdépartementaux.

La réussite de l'interdépartementalisation suppose toutefois que certaines conditions soient remplies. Elle doit reposer sur une bonne circulation de l'information et une connaissance par le service instructeur plus large que le seul territoire accueillant les moyens mutualisés. Elle ne doit pas faire obstacle à l'identification de l'autorité décisionnaire par les administrés. Certains préfets rencontrés ont en outre souligné la difficulté de l'interdépartementalisation à deux départements pour le préfet du département dans lequel les moyens mutualisés ne sont pas présents. Il faut en outre qu'il en soit tenu compte dans la répartition des moyens humains, la gestion par le préfet d'un département de moyens destinés à assurer des missions pour plusieurs départements pouvant conduire à sous-doter les services concernés, comme le montre l'exemple des CERT évoqué dans la deuxième partie des présentes observations.

S'agissant des préfectures, des dispositifs de coopération interdépartementale, organisés selon une logique de répartition décidée au niveau national et conduisant à mutualiser l'exercice de certaines compétences des préfets, ont été mis en place, essentiellement dans le domaine des titres (CERT pour les CNI, passeports, permis de conduire et SIV) et concernant les étrangers (plateformes de naturalisation, guichets unique du droit d'asile, plateformes interdépartementales pour la main d'œuvre étrangère). S'y ajoutent des dispositifs à vocation inter-départementale, qui ont pour objectif de fournir un appui aux préfets dans l'exercice de leurs compétences, comme les pôles d'appui juridiques (PAJ) de la DLPAJ, ou le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) rattaché à la DGCL. La démarche MPP 2022-2025 envisage en outre de créer une ou plusieurs plateformes pour l'instruction de certaines demandes de titres de séjour résiduelles ou chronophages, de réorganiser les plateformes de naturalisation tout en revoyant leur cartographie, et d'expérimenter le recours à la coopération interdépartementale en matière de contrôle de légalité.

Au-delà des dispositifs de coopération interdépartementale organisés au niveau national, la connaissance des initiatives locales par la DMATES reste limitée. Pour répondre aux questions de la Cour en la matière, la DMATES a interrogé les préfectures de région. Certaines ont transmis des listes de coopérations interdépartementales en cours ou mises en place au cours des trois dernières années. Ce recensement est resté toutefois très lacunaire, dans la mesure où un grand nombre de préfectures de région n'ont pas répondu, et où les réponses ne sont pas homogènes. Ces réponses font apparaître les remontées des directions régionales qui font état de mutualisations entre DDI ou de missions assurées par des directions régionales pour le compte des directions départementales, mais évoquent peu de mutualisations concernant directement les services des préfectures, les seuls exemples mentionnés, au-delà des dispositifs nationaux, étant la mutualisation de standards téléphoniques le soir et le week-end entre plusieurs préfectures.

La méconnaissance par le ministère de l'intérieur des expériences de mutualisations interdépartementales mises en œuvre dans les territoires ne permet pas d'en tirer des enseignements généraux ni des bonnes pratiques qui pourraient être diffusées à d'autres régions ou départements. Le ministère devrait se doter d'un outil de recensement de ces initiatives, tenu régulièrement à jour, et diffuser les bonnes pratiques qui en ressortent.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'État peine à arrêter une vision stratégique stable de son réseau préfectoral. Au cours de la dernière décennie, il a successivement promu une forte affirmation du niveau régional, renforcé en 2010 par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), puis un retour à l'échelon départemental comme échelon privilégié de l'action territoriale de l'État, échelon relégitimé par l'éloignement entraîné par la constitution des grandes régions au 1er janvier 2016 et le besoin de proximité révélé par la gestion des crises qui se sont succédées (gilets jaunes, crise sanitaire). L'autorité sur les préfets de département, dont les préfets de régions sont dotés depuis 2010 (à l'exception des domaines du contrôle de légalité, de l'ordre public et de la sécurité des populations, et des étrangers), est le plus souvent exercée avec retenue et dans un esprit de collégialité. Toutefois, la constitution des grandes régions a accru la difficulté pour les préfets de département de mobiliser l'expertise des directions régionales décentralisées à leur profit, alors que, comme l'a montré le rapport de la Cour sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État, les moyens sur lesquels ils peuvent s'appuyer au niveau départemental ont été réduits.

Cette vision stratégique comporte en outre de nombreux angles morts. Ainsi le ministère de l'intérieur n'a toujours pas clarifié ses attentes vis-à-vis des échelons zonal et infra-départemental. Selon les crises d'ampleur nationale, les préfets de zone de défense et de sécurité sont ou non sollicités pour coordonner l'action des préfets de département. Les zones se sont en outre vu attribuer des missions supplémentaires (lutte contre la radicalisation et placement en centres de rétention administrative) sans moyens associés ni modification des textes les régissant. La montée des crises de toute nature ne permet plus de laisser un échelon essentiel dans leur gestion dans l'indétermination. Le ministère de l'intérieur devrait préciser et compléter la doctrine d'emploi de l'échelon zonal afin de pouvoir définir de manière plus adéquate les moyens dont il a besoin. Parallèlement, la réflexion sur les missions des sous-préfets en fonction des types d'arrondissement, pourtant annoncée par le ministère de l'intérieur, semble, au vu de la réponse du ministère à la Cour, une nouvelle fois abandonnée. La Cour considère que le ministère de l'intérieur ne peut pas faire l'économie de cette réflexion. Les réductions d'effectifs des sous-préfectures (-21 % entre 2016 et 2020) conduisent à menacer celles qui n'atteignent pas la taille critique, alors que les attentes à leur égard restent fortes, notamment de la part des élus locaux. La labellisation de 35 sous-préfectures en espaces France services permet une réouverture bienvenue au grand public. Par ailleurs, le ministère ne recense pas les expériences de mutualisations interdépartementales mises en œuvre dans les territoires, ce qui ne permet pas de diffuser les meilleures pratiques en la matière.

2 UNE DECENNIE MARQUEE PAR UNE REDUCTION DES EMPLOIS

Les effectifs totaux du programme 354, comportant les agents des préfectures, ceux des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) et les emplois de direction des directions départementales interministérielles (DDI), dépassent en 2022 le nombre de 29 000 agents.

L’évolution globale des effectifs entre 2016 et 2022 retracée dans le tableau n° 3 masque en réalité deux mouvements en sens contraire :

- d’une part, la baisse des effectifs des préfectures s’est poursuivie³¹ de 2016 à 2020 inclus, avec des suppressions de poste importantes qui ont représenté la quasi-totalité des réductions d’effectifs du ministère de l’intérieur, avant une stabilisation intervenue en 2021 et 2022 ;
- d’autre part, des changements de périmètre sont intervenus, notamment avec la constitution en 2020 du programme 354, conduisant à y intégrer les emplois de direction des DDI (plus de 500 emplois) et certains emplois des SGAR puis, avec la constitution des SGCD, les agents travaillant antérieurement dans les fonctions supports des DDI. Ce sont ces changements de périmètre qui expliquent l’augmentation à compter de 2020 tant pour les missions (du fait de la forte progression de la mission « management et appui au pilotage stratégique » due à l’intégration des emplois de direction des DDI) que des fonction supports (création des SGCD).

Un quart des effectifs est affecté aux fonctions supports depuis la création des SGCD, contre 17 % en 2016. Cette évolution s’explique par le fait que seules les fonctions supports (et les emplois de direction) des DDI ont rejoint le programme 354. Elle ne doit donc pas être interprétée comme un renforcement des moyens consacrés aux fonctions supports (cf. *infra*).

Tableau n° 3 : Evolution des effectifs totaux des préfectures - programme 307 jusqu’en 2019, et 354 depuis 2020 (en ETPT)

Missions/fonctions ANAPREF	ETPT 2016	ETPT 2017	ETPT 2018	ETPT 2019	ETPT 2020	ETPT 2021	ETPT 2022	Evolution 2016/2022
Missions	21 299	21 473	21 021 (+394)	20 513	21 285 (+856)	21 594	21 946	3%
Fonctions logistiques	3 826	3 853	3 949	3 823	4 807 (+1088)	6 381 (+1803)	6 936 (+89)	81%
AF999 (divers)	593	535	565	416	417	379	345	-42%

³¹ Comme l’a indiqué la Cour dans le rapport sur les effectifs de l’administration territoriale de l’État, 4748 emplois ont ainsi été supprimés dans les préfectures entre 2010 et 2020.

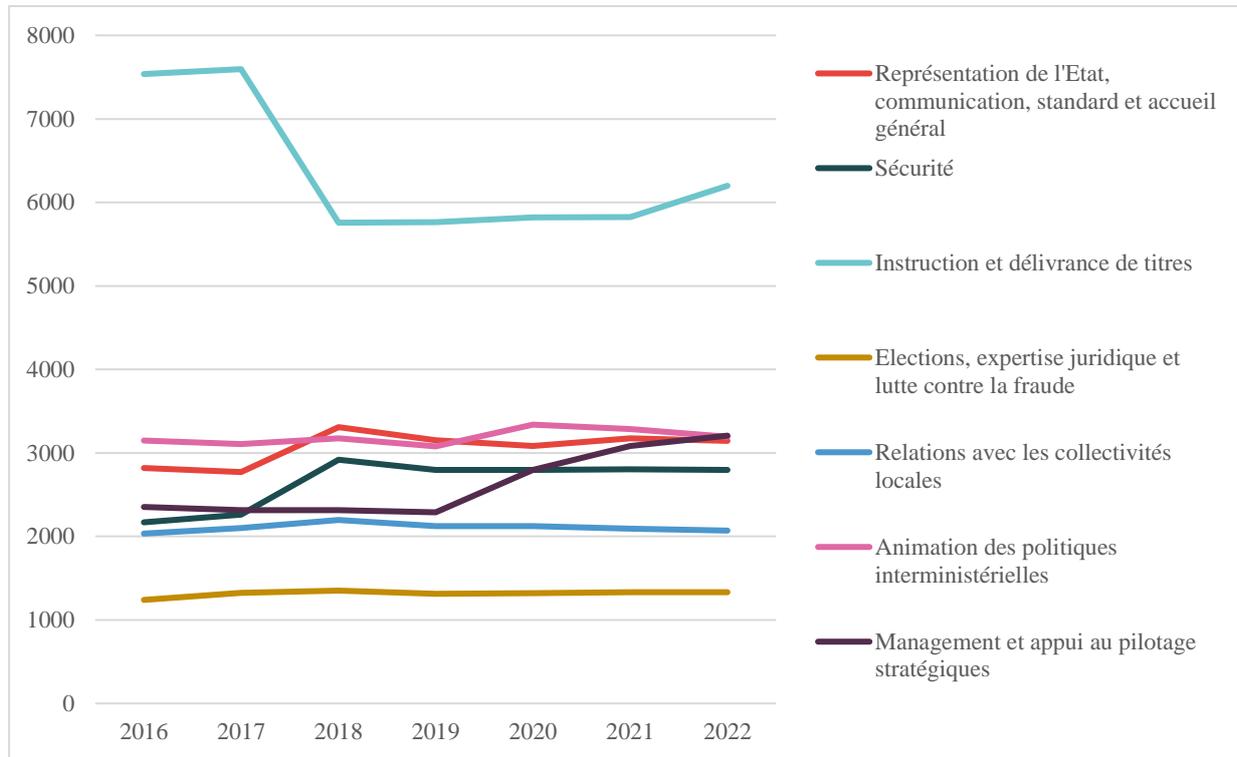
<i>Missions/fonctions ANAPREF</i>	ETPT 2016	ETPT 2017	ETPT 2018	ETPT 2019	ETPT 2020	ETPT 2021	ETPT 2022	Evolution 2016/2022
Total	25 718	25 861	25 534	24 752	26 509	28 354	29 227	14%

Note de lecture : les fonctions logistiques comprennent l'immobilier, les moyens (courrier, archives, imprimerie et reprographie, nettoyage, gestion du parc automobile), l'informatique, les ressources humaines, le budget et les achats. La fonction AF999 permet de regrouper les agents qui consomment du plafond d'emplois du programme 354 mais qui ne concourent à aucune mission « habituelle » portée par ce programme. Il s'agit notamment des agents mis à disposition d'une autre structure qui les rémunère, en congé de longue maladie, en congé de formation, les délégués syndicaux à temps plein ou en décharge partielle si l'activité syndicale représente au moins 10 % du temps de travail, les formateurs à temps plein ou à temps partiel si l'activité de formation représente au moins 10% du temps de travail. Certains effectifs sans consommation d'emploi mais qui consomment des dépenses de personnel sont également ventilés dans AF999 (agents en congé de longue durée, délégués du préfet). Les montants entre parenthèses retracent les changements de périmètre les plus significatifs.

Depuis 2016, les missions confiées au réseau des préfectures ont principalement été affectées par la dématérialisation d'une partie de la fonction « titres ». En dépit de ce changement majeur, l'instruction et la délivrance des titres (y compris ceux spécifiques aux étrangers) demeure numériquement la mission la plus importante, regroupant 21 % des agents. Alors que ce changement avait pour corollaire la fin de l'accueil du public et des postes affectés à cette tâche, la fonction d'accueil est revenue s'imposer comme une nécessité quotidienne des préfectures et se voit dotée, depuis quelques années, de nouveaux moyens.

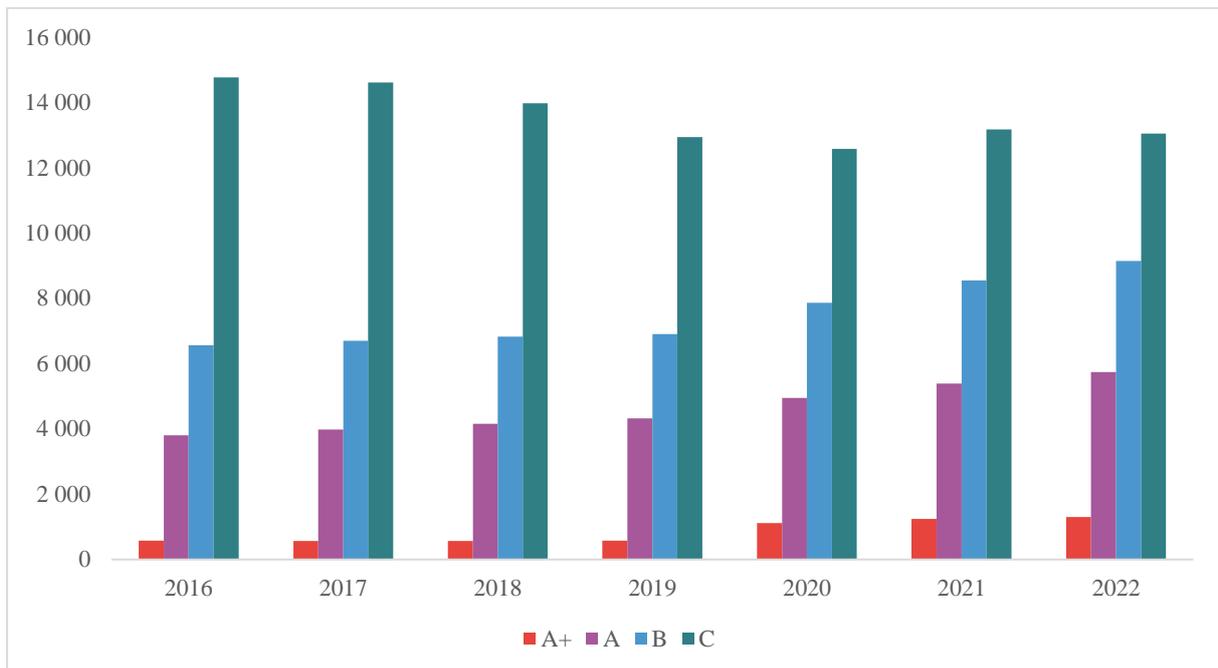
Les emplois des préfectures ont évolué entre 2016 et 2020 sous l'effet des plans de repyramidage et de redéploiement associés à la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG). Le plan de redéploiement des moyens dégagés par la dématérialisation des titres prévoyait initialement l'affectation de 1 000 emplois à quatre missions prioritaires (sécurité et ordre public ; contrôle de légalité et budgétaire ; lutte contre la fraude et coordination interministérielle). Il a été revu à la baisse à 603 ETP à fin 2020. Les schémas d'emplois rigoureux qui ont suivi les économies du PPNG en 2019 et 2020 n'ont pas permis d'atteindre ces objectifs de redéploiement d'effectifs, dans un contexte où la crise migratoire a nécessité un renforcement des missions liées aux étrangers.

**Graphique n° 2 : Évolution des effectifs des principales missions des préfectures
(ETPT au 31 décembre)**



Source : Cour des comptes, d'après données ministère de l'intérieur (ANAPREF)

Les effectifs des préfectures ont fait l'objet d'un repyramidage. Le nombre d'agents de catégorie C a baissé, à l'inverse de ce qui s'est passé pour les catégories B et A. Ce repyramidage correspond à la volonté managériale d'une réorganisation de l'exercice des missions et d'une montée en compétence des agents. Les différentes réformes ont substitué au modèle traditionnel d'équipes étoffées d'agents d'exécution celui d'une organisation composée d'agents moins nombreux, plus autonomes et pluridisciplinaires.

Graphique n° 3 : Évolution des effectifs des préfectures par grade, en ETPT

Note de lecture : à compter de 2020, ces données intègrent également les agents des SGCD nouvellement créés et les directeurs de DDI.

Source : Cour des comptes d'après ANAPREF

Alors que les attentes vis-à-vis des préfectures se sont diversifiées, les moyens affectés à leurs différentes missions se sont ainsi trouvés sensiblement modifiés.

2.1 Les missions relatives à la représentation de l'État et à la sécurité

Les missions relatives à la représentation de l'État et à la sécurité sont principalement exercées, dans les préfectures, au sein des directions de cabinet. S'y ajoutent les missions exercées au niveau des zones de défense et de sécurité. Paris et les Bouches-du-Rhône présentent la particularité d'être dotées de préfectures de police, qui assurent une partie de ces missions. Ces missions ont été identifiées comme prioritaires depuis une décennie. Elles connaissent par ailleurs des évolutions importantes en termes de compétences.

2.1.1 La priorité donnée aux missions liées à la gestion de crise et la sécurité

Au titre de l'article 11 du décret du 29 avril 2004, « *Le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations. Il est responsable, dans les conditions fixées par les lois et règlements relatifs à l'organisation de la défense et de la sécurité nationale, de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à la sécurité nationale.* » Le plan « Préfectures nouvelle génération » mis en œuvre sur la période 2016-2020 identifiait la sécurité et l'ordre public

comme une des quatre missions bénéficiaires du redéploiement des gains d'effectifs obtenus par la dématérialisation des demandes et de l'instruction de titres. Les objectifs de redéploiement n'ont pas été atteints³².

Tableau n° 4 : Effectifs de la mission sécurité (ETPT au 31 décembre)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Ordre public</i>	220	234	252	263	271	277	288	31,2%
<i>Sécurité et défense civiles</i>	836	825	858	868	869	880	868	3,8%
<i>Défense civile</i>	117	119	122	136	133	135	123	5,8%
<i>Circulation et sécurité routières, gestion des droits à conduire</i>	188	224	762 (+ 394)	652	648	632	611	224,3%
<i>Police administrative et sécurité</i>	835	867	935	898	897	898	901	8,0%
<i>Prévention de la radicalisation</i>	90	113	112	115	113	116	128	41,8%
Total Sécurité	2 169	2 263	2 918	2 796	2 798	2 803	2 796	28,9%

Source : ministère de l'intérieur (données ANAPREF). Les montants figurant entre parenthèses retracent les effets de périmètre les plus importants.

L'évolution des effectifs relatifs à la circulation et à la sécurité routière est due à un effet de périmètre, lié au rattachement d'équipes figurant antérieurement parmi les effectifs des DDTM, et n'appelle pas de commentaire. Hors circulation et sécurité routière, la progression des effectifs de la mission sécurité est de 10,3 % entre 2016 et 2022. Les effectifs affectés au suivi de la police administrative sont supérieurs à ceux de 2016 (+ 8 %).

L'organisation en place en matière de gestion de crise apparaît fragile. Lors des entretiens, plusieurs interlocuteurs ont confirmé que la constitution des équipes de gestion de crise avait longtemps été considérée comme non prioritaire au sein des préfetures. Dès 2016, la Cour³³ avait souligné le manque d'attractivité de ces missions, compte tenu des fortes contraintes (permanences, temps de travail effectif, horaires peu prévisibles, etc.). Elle faisait état des inquiétudes exprimées par plusieurs directeurs de cabinet quant à la capacité de leurs services à faire face à une vraie crise. La configuration des équipes au sein des services des cabinets des préfets n'apparaissait pas suffisante pour garantir la réalisation du programme d'exercices, l'élaboration des plans de prévention des risques et leur mise à jour, le suivi des plans communaux de sauvegarde ou la gestion des contrôles des établissements recevant du

³² Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, 2022, disponible sur www.ccomptes.fr

³³ Cour des comptes, *Les préfetures, vers une nouvelle génération*, 2017

public (ERP). La Cour notait que dans plusieurs départements les plans de prévention de l'État et les plans communaux de sauvegarde n'étaient pas parfaitement à jour.

Les moyens affectés en préfecture au suivi des missions de sécurité civile ont progressé de 3,8 % en six ans. Pourtant, dans les préfectures visitées, est davantage évoqué un resserrement des moyens, et surtout l'existence de postes non pourvus faute de candidats. Quoiqu'il en soit, aucun service n'a indiqué être en difficulté par rapport à la réalisation de ses missions, en l'absence de crise majeure. Les entretiens soulignent davantage la nécessité, notamment pour les cadres, d'être plus performants et de dépasser, au nom d'une exigence opérationnelle, des habitudes trop rigides de fonctionnement. Parmi les préfectures les plus petites, cependant, certaines n'apparaissent pas assez robustes pour faire face à l'apparition d'une crise importante. Ainsi, cinq préfectures métropolitaines affectent moins de 4 ETPT à leurs missions de sécurité et défense civiles.

La couverture des risques, outre les outils de planification de crises, fait l'objet de contrats capacitaires départementaux et zonaux qui donnent en théorie tous moyens aux préfets pour animer la gestion du risque au niveau des territoires et orienter les politiques d'attribution de moyens et d'investissement. Ainsi, les préfets de département valident les schémas d'analyse et de couverture des risques (SDACR) rédigés par les SDIS. Ces SDACR doivent être révisés tous les cinq ans (article 96 de la loi n°2015-991 dite « loi NOTRe »). Sur un périmètre plus large qui englobe non seulement la sécurité civile mais également la sécurité intérieure, les contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (CoTRRiM) sont rédigés sous l'autorité des préfets dans chaque département et agrégés au niveau zonal. L'analyse de ces documents montre qu'ils ont tendance à s'empiler sans cohérence. Fin 2020, le SDACR de 43 départements était expiré. L'absence de mise à jour annuelle, même partielle, prive les préfets d'une réactivité face à l'évolution de certains risques, par exemple face à l'expansion du risque de feux de forêts en métropole. La capacité d'animation des préfets est moins fragilisée, en l'occurrence, par l'absence de moyens humains que par la profusion d'une documentation devenue trop volumineuse à défaut d'être stratégique.

En matière de sécurité intérieure³⁴, le préfet a autorité sur les forces de la police nationale et de la gendarmerie nationale et exerce sa mission en lien avec le procureur de la République et les maires. Outre la présidence du comité départemental de sécurité³⁵ et du conseil départemental de prévention de la délinquance et de la radicalisation et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes³⁶, le rôle du préfet s'est enrichi au cours de la dernière décennie de missions nouvelles comme la lutte contre la radicalisation avec la

³⁴ Cf. article L. 122-1 du code de la sécurité intérieure, dont le premier alinéa prévoit que : « *Sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire et des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la prévention de la délinquance, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, anime et coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure.* »

³⁵ Ce comité, régi par l'article D. 22-56 du CSI, a notamment pour attributions : 1° de veiller à la cohérence de l'action des services de l'État en matière de sécurité des personnes et des biens et de proposer les conditions de leur engagement ; 2° d'animer et de coordonner la lutte contre les trafics de toute nature, l'économie souterraine, les violences urbaines et la délinquance routière ; 3° de tenir les tableaux de bord départementaux de l'activité des services de l'État et d'évaluer les actions entreprises ; 4° d'établir le rapport sur l'état de la délinquance qui doit être adressé au conseil départemental de prévention de la délinquance et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes.

³⁶ Les compétences de ce conseil départemental, régi par l'article D.132-5 du CSI, comportent, en plus des (nombreux) domaines figurant dans son intitulé la prévention des conduites d'addiction et la lutte contre l'insécurité routière et, plus généralement, contre les violences et incivilités de toute nature.

mise en place des groupes d'évaluation départementaux (GED) en 2014 et des cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR) en 2019. L'augmentation des moyens des préfetures affectés à la sécurité intérieure et à la prévention de la radicalisation est en deçà de l'expansion progressive de ce domaine. Plusieurs préfetures ont indiqué à la Cour avoir des difficultés à suivre l'ensemble de ces missions.

Les effectifs se consacrant à la sécurité, s'ils demeurent réduits à l'échelle de chaque département, ont progressé de plus d'un tiers depuis 2016. Ceux affectés au niveau zonal (1 % des données ANAPREF) sont abondés par plus d'une centaine de mises à disposition de sapeurs-pompiers, d'agents de la gendarmerie nationale et de la police nationale.

Le pilotage des crises et des politiques de sécurité est identifié comme une des missions prioritaires des préfetures pour la période 2022-2025. Cette vision stratégique porte l'ambition de conforter les cabinets comme états-majors relatifs aux questions de sécurité et d'adapter leur organisation aux spécificités locales. Le renforcement de la culture de la gestion de crise s'appuie sur un plan de modernisation des centres opérationnels départementaux (COD) et la création d'un vivier permanent d'agents volontaires en gestion de crise, renforcés le cas échéant par des « colonnes de renfort » régionales sur des compétences relatives à la communication, à la logistique ou à l'animation du COD. Le document annonce un effort particulier sur les moyens, qui pourront être abondés par la nouvelle réserve préfectorale, c'est-à-dire par le positionnement en renfort, sur des sujets ponctuels, d'anciens préfets ou sous-préfets ou de cadres bénéficiant d'une expérience confirmée en termes de gestion de crise.

2.1.2 Une augmentation des effectifs partiellement compensée par la contraction des moyens affectés à la représentation de l'État

Les moyens affectés à la représentation de l'État ont diminué de 14,4 % depuis 2016. Cette diminution a conduit à rationaliser les moyens affectés notamment à la conduite des véhicules de fonction ainsi qu'à la tenue des résidences du corps préfectoral. Au sein des préfetures rencontrées, cette réorganisation n'a pas entraîné de dysfonctionnements notables. Pour autant, l'extension des périmètres régionaux et l'allongement des trajets qui en découle limitent les possibilités de nouvelles réductions des équipes de chauffeurs.

Tableau n° 5 : Effectifs de la mission représentation de l'État (ETPT au 31 décembre)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Communication interministérielle</i>	294	295	304	307	319	341	317	8,0%
<i>Représentation de l'État</i>	1 997	1 946	1 924	1 851	1 789	1 761	1 710	-14,4%
<i>Standard</i>	526	530	527	509	494	496	513	-2,6%
<i>Accueil général et points numériques</i>			554	485	483	577	605	

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
Représentation de l'État, communication, standard et accueil général	2 817	2 771	3 309	3 151	3 085	3 174	3 145	11,6%

Source : ministère de l'intérieur (données ANAPREF)

Afin d'éviter une mobilisation trop importante des services au titre de la gestion des visites officielles, les préfetures des grandes métropoles demandent régulièrement des arbitrages au cabinet du Premier ministre afin d'obtenir le report ou l'annulation de certains déplacements ministériels. Ces arbitrages permettent aussi de garantir une couverture médiatique de ces déplacements.

2.1.3 Des enjeux majeurs en termes de management et de gestion des compétences

Les métiers concernés ont considérablement évolué en une vingtaine d'année, avec une part grandissante de la gestion de la communication (gestion et surveillance des réseaux sociaux, communication de crise)³⁷. Le rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) sur l'incendie de l'usine Lubrizol³⁸ a montré que cette partie de la gestion de crise est de plus en plus complexe : la communication des autorités est désormais concurrencée par les réseaux sociaux. Afin d'être en mesure d'interagir sur les réseaux sociaux, les agents sont souvent contraints de contourner les règles et le système de sécurité informatique du ministère de l'intérieur, notamment par l'installation d'ordinateurs non reliés au réseau du ministère ou par l'utilisation de leurs téléphones personnels.

Le recrutement de profils spécialisés en matière de communication se heurte, de l'avis unanime des interlocuteurs de la Cour, à la faible attractivité de ces emplois. La présence d'agents titulaires sur ces missions est devenue largement minoritaire. Les grilles spécifiques sont par ailleurs méconnues des gestionnaires, ce qui peut générer des retards dans les négociations avec les candidats et leur renonciation au profit d'autres propositions d'emploi. Les conditions de travail paraissent souvent ingrates, mobilisant les agents en fin de semaine pour des visites officielles peu anticipées par les cabinets ministériels. La taille des services de communication des préfetures contraste fortement avec celle des collectivités territoriales les plus importantes, qui sont par ailleurs en mesure de proposer des conditions plus attractives.

Les services chargés de la gestion de crise ont été continuellement sollicités depuis 2018, y compris dans les plus petites préfetures, enchaînant le suivi du mouvement des gilets jaunes, la crise sanitaire, la gestion des feux de forêts et la prévention des risques de délestage. Ils s'apprêtent à affronter des événements d'ampleur exceptionnelle comme la coupe du monde

³⁷ En situation de crise, il revient au préfet d'élaborer une « *stratégie cohérente, unie et intelligible* » de communication (circulaire du ministère de l'intérieur relative aux responsabilités du préfet en cas de crise du 8 juin 2015), qui doit permettre d'informer d'une manière réactive, continue et crédible, de maintenir le lien de confiance, de rendre les citoyens acteurs, de limiter les comportements inciviques ou inadaptés et de favoriser l'efficacité des opérations de gestion de crise.

³⁸ IGA, mai 2020, disponible sur www.interieur.gouv.fr

de rugby en 2023 et les Jeux Olympiques en 2024. La confrontation aux crises a parfois remplacé la mise en place d'exercices. La préparation des crises dans les départements et au niveau zonal s'appuie sur un travail de planification et la mise en œuvre d'exercices, associant forces de l'ordre, sécurité civile, autres services de l'État et collectivités. La mise à jour de la planification ORSEC ou au titre des installations soumises à des plans particuliers d'intervention ainsi que la mise en œuvre de la programmation annuelle des exercices sont suivis par des tableaux de bord (cf. tableau ci-dessous). Pour autant, ce suivi reflète mal la dimension qualitative de ces actions préventives. La bonne coopération entre les différents acteurs assure les connaissances mutuelles et les réflexes qui permettront de gérer la crise. Cette coopération est inégale en fonction des territoires. À ce titre, la culture de la gestion de crise, de l'exercice et de la planification peut encore être approfondie.

Sur les 763 exercices réalisés en 2022, 167 ont fait l'objet d'un retour d'expérience (RETEX), 564 RETEX sont en cours de finalisation et 32 exercices n'ont pas donné lieu à un RETEX.

Tableau n° 6 : Nombre d'exercices réalisés en 2022, par catégorie de risque

<i>Catégorie de risque</i>	Nombre d'exercices
<i>Risque technologique</i>	189 (dont 130 pour des installations soumises à plans particuliers d'intervention - PPI)
<i>Risque liés aux réseaux</i>	198 (dont 59 pour des sauvetages aéro-terrestres - SATER - et 79 pour l'énergie)
<i>Risque naturel</i>	102 (dont 33 pour inondations et 40 pour événements climatiques)
<i>Menace terroriste</i>	94 (dont 68 pour des tueries de masse)
<i>Risque sanitaire</i>	18 (tous les exercices pour épizooties)
<i>Risque maritime</i>	7 (dont 3 pour feux de navire)
<i>Commandement et alerte</i>	74
<i>Vie courante</i>	42
<i>Protection des personnes</i>	30
<i>Total</i>	763*

* 668 exercices étaient initialement programmés lors de la planification prévisionnelle transmise en début d'année par les préfetures, 101 ont été reportés, 32 annulés.

Source : Cour des comptes d'après DGSCGC

L'amélioration de la préparation à la gestion de crise revêt par ailleurs une importante dimension managériale, affirmée par les circulaires, mais qui demeure orpheline de la désignation d'un pilote. Le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur insiste sur le besoin d'un plan de formation obligatoire à l'attention des préfets, des sous-préfets, des chargés de communication et des cadres du cabinet ou d'astreinte. La circulaire du 28 mai 2021 insiste notamment sur la formation des agents. Au-delà de ces

aspects, cependant, les compétences développées au sein des équipes de gestion de crise ne font pas l'objet d'une valorisation particulière, en termes de déroulement de carrière, en dépit des sujétions qu'elles imposent aux agents concernés. Le besoin de professionnalisation de ces métiers semble par ailleurs incompatible avec un roulement trop important des fonctions. Enfin, une montée des compétences est attendue au sein des équipes en place, en particulier par une formation aux systèmes d'information spécifiques *synergi 2* (échanges d'informations en situation d'urgence), *sinus* (dénombrement et recensement des victimes) et surtout *synapse* (information géographique en préparation et en gestion de crise), mais également s'agissant du déploiement et de l'utilisation du nouveau système d'alerte par téléphone mobile *FR-Alert* qui constitue une évolution majeure des moyens d'information des populations lors du déclenchement de crises. Les plates-formes RH des SGAR sont les structures les plus adéquates pour piloter cette montée en compétence des agents, sans préjudice d'une coordination zonale.

Recommandation n° 2. (DMATES) : Confier aux plates-formes RH des SGAR le suivi de la montée en compétence des agents chargés de la gestion de crise.

2.1.4 La nécessité de conforter les initiatives favorisant l'agilité et la réactivité en situation de crise exceptionnelle

Lorsque des préfetures ont connu des crises spécifiques d'intensité exceptionnelle, elles ont parfois pu s'appuyer sur le déploiement en urgence de moyens nationaux. La SGDCGC (mission d'appui en situation de crise) et le service de communication ministériel (DICOM), notamment, sont en mesure de projeter en urgence des cadres expérimentés et des techniciens. Ce mode de fonctionnement est intéressant du fait de sa souplesse organisationnelle et de son efficacité.

La volonté de mettre en place des « colonnes de renfort » au niveau régional en matière de communication ou de gestion du COD participe de la même logique. Pour autant, à défaut d'un pilotage régional affirmé de la fonction ressources humaines, cette faculté risque d'être laissée à l'appréciation ponctuelle du préfet de région en situation d'urgence, plutôt que d'être soigneusement anticipée et préparée, notamment par un plan de formation adapté. La mise en œuvre de cette ambition paraît incertaine tant que la question du pilotage régional de cette fonction n'est pas précisée et qu'elle se heurte à la répartition des compétences entre plate-forme RH du SGAR, différents SGCD, secrétariats généraux des directions régionales, voire SGAMI.

Cette imprécision est d'autant plus regrettable que l'initiative répond à une logique vertueuse d'utilisation des moyens, constitue un puissant levier managérial et gagnerait à prendre davantage d'ampleur. L'expérience de la catastrophe des vallées de la Roya, de la Vésubie et de la Tinée a démontré que la mobilisation en urgence d'agents préfectoraux en renfort (envoi de trinômes, sur la base du volontariat, dans douze communes sinistrées³⁹) s'est révélée particulièrement valorisante pour les agents concernés et les équipes, et conforme à la vocation de l'État d'être le garant de la continuité du service public. La constitution d'une

³⁹ IGA, CGEDD, *Retour d'expérience des intempéries des 2 et 3 octobre 2020 dans les Alpes-Maritimes*, octobre 2021, disponible sur www.interieur.gouv.fr

réserve opérationnelle d'agents de l'administration territoriale de l'État, formés et en mesure d'être affectés ponctuellement à des missions d'urgence, paraît souhaitable et réalisable, à condition d'organiser une animation régionale de ce dispositif. Si la gestion de crise relève, au niveau supra-départemental, de l'échelon zonal, les missions de formation et de gestion des compétences relèvent des plates-formes RH des SGAR. Il semble ainsi plus pertinent de leur confier cette animation, sous réserve d'une coordination avec l'échelon zonal.

Recommandation n° 3. (SG du ministère de l'intérieur) : Constituer, parmi les agents de l'administration territoriale de l'État, une réserve opérationnelle régionale de renfort pour les différents aspects de gestion de crise.

Les préfetures affectées par des crises spécifiques peuvent par ailleurs actionner des moyens financiers nationaux exceptionnels, indépendamment des fonds liés à la reconstruction d'après-crise.

Ainsi, le fonds d'extrême urgence, rattaché au programme 161- Sécurité civile (encadré par la circulaire du 12 juillet 2017, dont l'exécution a atteint 73 000 € en 2020, 41 000 € en 2021 et 154 000 € en 2022) permet de déléguer des crédits spécifiquement dédiés au soutien des victimes de catastrophes naturelles.

Les réquisitions de moyens civils par le préfet, par exemple lors des feux de forêts en Gironde en 2022, sont opérées dans l'urgence sans que la question de leur prise en charge financière ne soit tranchée. Si ces dépenses peuvent être supportées par le programme 161, leur répartition entre les ministères concernés peut nécessiter un arbitrage en réunion interministérielle, y compris avant de solliciter un remboursement de la part d'un assureur. Par ailleurs, les crédits de la sécurité civile n'ont pas vocation à supporter l'intégralité des réquisitions indépendamment de leur objet. Ainsi, la procédure d'arbitrage concernant le déraillement de Rumigny (juin 2021) a conduit à retarder de 16 mois le paiement de l'entreprise concernée. La Cour invite les ministères concernés à se doter de principes de répartition, afin d'éviter une sollicitation trop forte des réunions interministérielles.

Le retour d'expérience des intempéries de 2020 dans les Alpes-Maritimes a confirmé l'existence de dépenses d'urgence sans financement préalablement identifié, dont le traitement traduit une rigidité et un coût de gestion disproportionné tant au regard des montants en jeu que de l'urgence des situations. Ainsi, il a fallu un arbitrage en réunion interministérielle pour décider du financement de frais d'identification de restes mortels (80 000 €) par des crédits d'expertise du ministère de la justice. Le rapport de l'IGA et du CGEDD propose la mise en place d'un fonds spécifique à la disposition des préfets pour effectuer des opérations d'urgence dont le financement s'avère impossible ou trop complexe avec les moyens et les procédures du temps ordinaire. Adosser au fonds d'extrême urgence, sur le programme 161, un fonds que la DGSCGC serait en mesure de déléguer rapidement au préfet concerné, serait une mesure de simplification qui permettrait d'alléger les procédures interministérielles d'arbitrage. Le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur évoque la possibilité d'un tel fonds⁴⁰. Il pourrait être abondé en début d'année par des transferts de crédits

⁴⁰ « Des modalités de préfinancement par des fonds ad hoc de l'État, plus souples en première instance, seront proposées. La création d'un fonds de concours permanent, doté de fonds de l'État ou d'opérateurs d'assurances, pourrait être étudiée à cet effet pour assurer le paiement des prestations aux entreprises réquisitionnées, les premiers secours aux sinistrés ou le financement exceptionnel des moyens de l'État. »

provenant des différents ministères contributeurs et faire l'objet d'une régulation interministérielle, qu'il s'agisse d'un besoin d'abondement ou dans l'hypothèse d'un solde en fin d'année.

Recommandation n° 4. (DGSCGC) : Créer un fonds « dépenses de gestion de crise » ou élargir l'emploi du fonds d'extrême urgence à la prise en charge de dépenses exceptionnelles.

Lorsqu'un événement majeur a lieu dans son département (importantes manifestations, épisode climatique ayant un impact sur la sécurité routière, accident de grande ampleur...), le préfet peut activer le centre opérationnel départemental (COD), outil de gestion de crise localisé en préfecture, qui rassemble l'ensemble des acteurs de la sécurité civile, la police et la gendarmerie nationales, les services de l'État et les représentants des collectivités concernés. Au COD est adossée une cellule d'information du public (CIP), dispositif spécifique de communication et d'information des populations en cas de crise.

La circulaire du 28 mai 2021 relative à l'amélioration de la préparation locale à la gestion de crise a prévu une enquête sur l'état des centres opérationnels départementaux et annoncé un plan national de mise à niveau. L'enquête a révélé que cinq départements ne disposaient d'aucun COD, que les COD étaient installés dans des locaux à usage mixte dans 13 départements, et que l'état des installations dans les autres départements était très hétérogène. La Cour a pu constater cette disparité : alors que les préfectures de Strasbourg ou de Nice possèdent des COD modernisés, le COD de la préfecture de la Meuse est exigü et peu adapté ; celui des Deux-Sèvres est encore positionné dans des locaux peu accessibles et non isolés, ce qui est particulièrement pénalisant en hiver comme en été. Les COD, qui peuvent mobiliser des agents plusieurs jours et nuit consécutifs, sont parfois situés dans des locaux aveugles (préfecture des Bouches du Rhône). Plus de la moitié des départements seraient concernés par la nécessité d'une mise à niveau.

Un plan de mise à niveau a été lancé en 2022. 4 M€ ont été engagés et 1,4 M€ ont été programmés en 2023. Le coût moyen de rénovation d'un COD est estimé à 0,4 M€. Trois COD ont d'ores et déjà été réhabilités. La programmation des travaux privilégie les départements accueillant des épreuves des Jeux olympiques. Il sera nécessaire d'établir un bilan d'étape de ce plan fin 2024.

2.2 L'instruction et la délivrance de titres

Les préfectures et sous-préfectures sont chargées de la délivrance de titres liés à l'identité des personnes de nationalité française (carte nationale d'identité, passeport), à la circulation automobile (permis de conduire, certificat d'immatriculation de véhicule) ainsi qu'à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile.

Entre 2016 et 2021, les moyens destinés à l'instruction et à la délivrance des titres par les préfectures ont été réduits de près de 23 % dans leur ensemble. La mission représentait 29 % des effectifs totaux en 2016, elle n'en représente plus que 21% en 2021 (dont plus des deux tiers dédiés aux services étrangers). Ces chiffres globaux recouvrent toutefois des évolutions

fortement divergentes entre les titres « étrangers » et les autres. En effet, si la réduction a été importante en termes de pièces d'identité (-27 %), droit à conduire (- 54 %) et véhicules (- 57 %), le volet « étrangers » a été fortement renforcé (+33 %).

Dès 2022, la prise en compte des difficultés rencontrées par ces services a conduit à un renforcement des effectifs : + 5 % entre 2021 et 2022 sur l'ensemble de la mission (dont une hausse de 19 % pour les pièces d'identité, au sein des CERT).

Tableau n° 7 : Effectifs de la mission instruction et délivrance de titres (ETPT au 31 décembre)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
Droit à conduire	1486	1509	743	730	724	675	689	-53,6%
Véhicules	1240	1127	576	546	548	528	518	-58,2%
Etrangers	2983	3276	3690	3764	3838	3967	4150	39,1%
Accueil et régie	934	824						
Cartes nationales d'identité et passeports	894	860	748	720	712	654	781	-12,6%
Instruction et délivrance de titres	7537	7596	5757	5762	5822	5824	6138	-17,7%

Source : ministère de l'intérieur (données ANAPREF)

2.2.1 Une disparition des services d'accueil pour la délivrance des titres nationaux

Cette forte réduction, notamment en ce qui concerne les accueils et les régies, est directement issue du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) qui, s'inscrivant dans la politique de modernisation des administrations publiques, a conduit à la fermeture des guichets de services dédiés aux titres sécurisés en préfecture, au profit d'une dématérialisation des démarches. D'une part, le recueil de l'ensemble des dossiers de titres d'identités, le plus souvent préparés sur internet, a été confié aux mairies. D'autre part, les instruction et validations s'effectuent depuis novembre 2017 au sein des centres d'expertise de ressources et des titres (CERT), plateformes interdépartementales installées au sein de préfectures et spécialisées par titre (cartes d'identité et passeports, permis de conduire, certificats d'immatriculation, échanges de permis de conduire étrangers et permis de conduire internationaux). 17 CERT intervenant dans le périmètre d'une région instruisent les titres d'identité, 17 CERT nationaux instruisent les permis de conduire, cinq CERT nationaux sont responsables du traitement des demandes de certificats d'immatriculation et deux CERT nationaux instruisent les échanges de permis de conduire étrangers (Nantes) et les demandes de permis de conduire internationaux (Cherbourg).

Aujourd'hui, il n'est donc plus possible de se déplacer en préfecture pour l'obtention d'un titre. Seules subsistent les délivrances de titres pour les étrangers (cf. *infra*) ainsi que quelques missions de proximité, qui nécessitent toutefois la présence d'agents, souvent polyvalents : habilitation des professionnels automobile pour les cartes grises, habilitation des

agents de mairie pour remise des titres, dossiers de passeports temporaires, déplacement en maison d'arrêt pour les cartes d'identité et passeports.

Ces suppressions de services ont entraîné, pour certains agents, un changement d'affectation au sein même de la préfecture (nécessitant parfois l'apprentissage d'un métier plus qualifié et complexe et la montée en compétences afférentes), pour d'autres un départ vers le CERT. Cette montée en compétences s'est notamment traduite par une revalorisation des agents aboutissant à un repyramidage important avec une forte baisse du nombre des agents de catégorie C.

Pour leur part, les CERT peuvent également rencontrer des difficultés en termes d'effectifs. Ceux-ci travaillent pour le compte de plusieurs départements en sus de leur département de localisation. Dans certains cas (CERT permis de conduire), ils ne travaillent que pour des départements autres que leur département de localisation (dont certains très éloignés)⁴¹. Lors des répartitions d'effectifs, la préfecture du département dont relève le CERT peut être tentée de ne pas faire du CERT sa priorité lorsque ses missions n'affectent pas son territoire. Par ailleurs, la crise du Covid ayant entraîné une forte baisse de la demande de titres en 2020, certaines préfectures ont fait porter sur cette activité les réductions d'effectifs qui leur étaient imposées au titre de cette année.

Ces difficultés se reflètent dans les indicateurs de délais d'instruction par les CERT de la délivrance des différents titres. Les indicateurs choisis jusqu'en 2019 (tableau 6) étaient destinés à mesurer l'efficacité de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), des services des préfectures et des CERT, et la qualité du service rendu à l'utilisateur sur les titres après la mise en place de nouvelles procédures. Les indicateurs choisis depuis 2020 (tableau 7) permettent uniquement de mesurer la performance imputable aux CERT en préfecture, c'est-à-dire l'instruction. Censés être mesurés du point de vue de l'utilisateur, ces nouveaux indicateurs restent donc particulièrement limités, puisqu'une grande partie des délais ne sont pas pris en compte.

Tableau n° 8 : Évolution des délais d'instruction des titres

<i>En pourcentage</i>	2016	2017	2018	2019
<i>Pourcentage de passeports biométriques mis à disposition dans un délai de 15 jours</i>	75,8	69,6	53,2	37,3
<i>Pourcentage de cartes nationales d'identité mis à disposition dans un délai de 15 jours</i>	/	/	58,1	28
<i>Pourcentage de permis de conduire mis à disposition dans un délai de 19 jours</i>	97,7	88,3	96,6	75,3

Source : RAP de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

Note de lecture : le délai de mise à disposition court depuis la réception de la demande du titre par les services de la préfecture et du CERT jusqu'à l'acheminement du titre à son titulaire.

⁴¹ Le CERT de Bordeaux est lié par une convention avec la Somme, l'Eure-et-Loir, la Loire-Atlantique, la Manche, la Haute-Saône, le Var et les Ardennes.

Tableau n° 9 : Évolution des délais d'instruction des titres après modification des indicateurs

<i>En jours</i>	2020	2021	2022
<i>Délai d'instruction par les CERT des passeports biométriques (en jours)</i>	5,7	10,4	18
<i>Délai d'instruction par les CERT des cartes nationales d'identité (en jours)</i>	7,5	13,8	21,5
<i>Délai d'instruction par les CERT des permis de conduire (en jours)</i>	6,5	11,2	14,3

Source : RAP de la mission Administration générale et territoriale de l'État

La dématérialisation totale s'est accompagnée de la création de points d'accès numériques (PAN) destinés à accueillir les citoyens qui ne peuvent effectuer leurs démarches seuls, qu'il s'agisse d'une absence de matériel, de réseau ou d'un défaut de maîtrise d'internet. Le fonctionnement et l'animation de ces PAN sont variables selon les préfetures. Depuis la crise sanitaire, plusieurs préfetures ont fait le choix de l'inscription préalable. Cette prise de rendez-vous peut s'effectuer par téléphone mais également, et c'est parfois le seul moyen proposé, par internet, ce qui conduit à douter de l'intérêt même du service. L'animation de ces PAN est souvent confiée à des personnes qui effectuent leur service civique. Elles sont donc présentes pour des durées limitées et la formation doit être renouvelée à chaque nouvelle prise de fonction, ce qui est d'une part chronophage pour les agents titulaires des services d'accueil et, d'autre part, ne permet pas une identification des interlocuteurs par les usagers. *A contrario*, certaines préfetures⁴² ont choisi de professionnaliser ces services en confiant la gestion de leur PAN unique (pour tous les titres et tous les publics, français et étrangers), à un bureau transversal des relations aux usagers, choix assumé en dépit du développement des maisons France services qui réduit sensiblement la fréquentation des PAN.

Tant la disparition des accueils dédiés et des régies que la création des PAN se matérialisent dans le logiciel ANAPREF par un changement de périmètre dès 2018. Les effectifs des accueils généraux et des PAN sont depuis lors comptabilisés dans la mission « Représentation de l'État, communication, standard et accueil général ».

La fermeture de ces points d'accueil a aussi contribué à la dégradation de la qualité de l'accueil téléphonique⁴³ qui s'est accentuée dans l'ensemble des services publics pendant la crise sanitaire et jusqu'en fin d'année 2021 (cf. rapport sur la mise en œuvre des engagements du CITP, mai 2022). 44 % des personnes interrogées perçoivent ainsi le téléphone comme le canal s'étant le plus dégradé au cours des cinq dernières années par rapport aux autres moyens de contact des services publics.

Devant le constat que la fermeture des guichets d'accueil général du public et la dématérialisation croissante des procédures avaient pu s'accompagner de l'émergence de nouvelles « fractures », la mise en place de ces nouveaux réseaux ainsi que la réforme de

⁴² C'est le cas notamment à Niort.

⁴³ La qualité de l'accueil téléphonique figurait dans les engagements du comité interministériel à la transformation publique (CITP) dans l'action 3- Améliorer les services publics en continu.

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) ont conduit l'administration centrale à repenser la façon dont les préfectures et les sous-préfectures accueillent les usagers.

Ainsi, la démarche « Missions prioritaires des préfectures 2022-2025 » entend élargir et diversifier les conditions d'accueil du public, selon trois axes :

- favoriser l'élargissement de l'offre de services et l'amélioration des conditions d'accueil des usagers ;
- professionnaliser l'accueil en préfecture ;
- améliorer la coordination de la préfecture avec les autres services d'accueil du public de proximité.

Par ailleurs, afin d'améliorer l'accessibilité des services publics, le ministère de la transformation publique a annoncé que l'ensemble des démarches numériques seraient « systématiquement doublées d'un accueil de proximité, dans les espaces France services, et d'un soutien par téléphone » et ce à l'horizon fin 2022. Si la carte de ces espaces⁴⁴, propose, pour chacun d'entre-eux, une fiche récapitulative des horaires d'ouverture et comporte un numéro de téléphone, il est toutefois parfois mentionné que « la prise de rendez-vous s'effectue par mail ».

Il va donc être nécessaire de réintroduire des agents de catégories C, notamment pour ces accueils du public (y compris pour les espaces France services des sous-préfectures labellisées). Le besoin est également flagrant pour les PAN, dont les agents doivent être parfaitement formés et compétents alors que leur fonctionnement repose essentiellement à ce jour sur des jeunes en service civique ou des personnels éphémères.

2.2.2 Une hausse des effectifs des services des étrangers insuffisante pour faire face à la hausse de l'activité

Parallèlement, les préfectures ont dû faire face à une croissance de l'activité liée à l'entrée et au séjour des étrangers, pour lesquels l'accueil physique persiste, même si le ministère cherche à réduire le nombre de passages physiques pour la délivrance d'un titre. Ainsi, le nombre de primo-délivrances de titres de séjour a augmenté de 39,1 % entre 2016 et 2022 pour arriver à 320 330. L'effet de la crise sanitaire a été effacé dès 2021, avec 273 360 primo-délivrances contre 277 466 en 2019. La progression est de 17,2 % en 2022. Selon la direction générale des étrangers en France (DGEF)⁴⁵, on retrouve ainsi « en 2022 une dynamique haussière de long terme prolongeant les tendances observées sur les années antérieures, notamment sur la période 2013-2019 ».

⁴⁴ La carte des espaces France Service est accessible sous ce lien : https://anct-carto.github.io/france_services/?lat=45.276819&lng=2.136841&z=8

⁴⁵ Communiqué de presse : Les chiffres 2022 (publication annuelle de la DGEF parue le 26 janvier 2023)

Tableau n° 10 : Nombre de primo-délivrances de titres de séjour (2016-2022), hors ressortissants britanniques⁴⁶

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. 2016/2022
230 353	247 431	258 924	277 466	223 093	273 360	320 330	+ 39,1 %

Source : Cour des comptes d'après exposé des motifs projet de loi immigration et communiqués DGEF

Par ailleurs, en 2022, 137 046 premières demandes ont été enregistrées en Guichets uniques de demande d'asile (GUDA), ce qui les place quasiment au niveau d'avant la crise du Covid (138 420 en 2019). Elles étaient de 64 811 en 2014. Enfin, depuis février 2022 et le début de la crise en Ukraine, les ressortissants de ce pays qui désirent rester quelque temps en France peuvent bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de six mois en tant que « bénéficiaires de la protection temporaire » (65 833 documents de ce type détenus par des Ukrainiens en cours de validité fin 2022). Le Brexit a également conduit à une activité spécifique à destination des Britanniques (154 688 titres en 2021 contre 12 929 en 2017). Ces évolutions quantitatives s'accompagnent d'exigences supplémentaires avec notamment la prise en compte du risque de trouble à l'ordre public, conduisant à des retraits de titres de séjour.

Ainsi, alors que l'accueil des étrangers ne constituait pas une des priorités initiales du PPNG, un renforcement des services concernés s'est vite imposé. Les augmentations importantes d'effectifs mises en œuvre ces dernières années restent toutefois inférieures à celle des demandes à traiter, soumettant les services de l'État chargés des étrangers à une tension importante. Ainsi les effectifs chargés spécifiquement du séjour ont augmenté de 32,2 % entre 2016 et 2022 alors que le nombre de délivrances de premiers titres de séjour s'accroissait de 39,1 %.

De plus, ces renforts ont été principalement constitués de contractuels de courte durée (dont la DGEF estime qu'ils représentent plus de 20 % des effectifs des services des étrangers⁴⁷), ce qui constitue un vrai facteur de fragilité, certaines tâches ne pouvant être assurées par ces personnels. En outre, leur recrutement, leur formation et leur suivi au quotidien sont très chronophages pour les cadres de ces services. Ce fort pourcentage de contractuels de courte durée est lié à la difficulté des missions des services des étrangers : poids des décisions à prendre ; contact avec les usagers parfois difficile ; complexité des textes applicables qui sont modifiés très fréquemment ; difficulté à mettre en œuvre le télétravail au sein de ces services. Il en résulte une faible attractivité malgré les mesures prises au plan national (NBI, complément indemnitaire annuel) ou localement pour renforcer celle-ci (cf. *infra*). Dans certaines préfectures s'ajoutent à ces difficultés un nombre important de congés et d'absences pour longue maladie.

Le constat que faisait la Cour en 2020 dans son rapport public thématique sur *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, selon lequel « de nombreuses préfectures, y compris parmi les plus importantes, ne parviennent plus à accueillir les

⁴⁶La DGEF présente les ressortissants britanniques dans une série statistique à part, compte tenu de leur situation spécifique découlant du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

⁴⁷ Le groupe de travail 1 « administration des étrangers » de MPP 2022-2025 mentionne les exemples suivants : « en Gironde, 29 agents sur 122 ; dans le Nord, 25 agents sur 110 ; en Savoie, 6 agents sur 17 ». Le service des étrangers des Alpes-Maritimes compte 31 contractuels de courte durée sur 101 agents. Celui des Bouches-du-Rhône 15 sur 119.

personnes et à instruire les demandes liées à l'immigration dans des conditions satisfaisantes. », reste d'actualité aujourd'hui, comme le montrent les indicateurs de délais de délivrance, qui se dégradent au cours de la période 2016-2022, et tout particulièrement en 2022. Ainsi, le délai moyen de délivrance des titres pour les premières demandes d'admission au séjour, qui était de 102 jours en 2016 et de 100 jours en 2021, est de 123 jours en 2022, pour une cible de 90 jours. Celui des demandes de renouvellement de titre de séjour, dont la cible est de 30 jours, est passé de 44 jours en 2016 à 64 jours en 2021 avant d'atteindre 74 jours en 2022.

Tableau n° 11 : Délais moyens pour la délivrance d'un titre de séjour

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Premières demandes</i>	102	108	112	98	114	100	123
<i>Renouvellements</i>	44	54	59	58	63	64	74

Source : Cour des comptes, RPT 2020 et notes d'exécution budgétaire 2020, 2021 et 2022 mission AGTE.

Une dématérialisation dont les dysfonctionnements doivent être corrigés

Les services des étrangers ont également été concernés par la dématérialisation du dépôt des demandes de titres avec le déploiement de l'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF). Ce programme a débouché sur la mise en place de téléprocédures à compter de mai 2021. Pour le séjour, 10 téléprocédures sont aujourd'hui déployées couvrant la plupart des motifs de demande. Le déploiement sera achevé, pour le séjour, avec le basculement dans ANEF de la téléprocédure « vie privée vie familiale », à compter d'avril 2023.

Ce déploiement s'est accompagné de nombreux problèmes techniques, en partie explicables, selon la DGEF, par la combinaison de deux systèmes d'information (AGDREF et ANEF) dans l'attente de la disparition d'AGDREF en 2025. Les services des étrangers des préfectures qui attendaient beaucoup de cet outil font souvent part de leur déception. Ils relèvent en particulier l'absence d'interlocuteur central ayant la capacité de résoudre les problèmes techniques et la poursuite du déploiement alors que ces problèmes n'étaient pas réglés. Pour aider les agents lors du déploiement, la DGEF avait mis en place un guide de préconisation d'organisation et un groupe test de préfectures. Elle s'efforce à présent de recenser les anomalies constatées ainsi que les évolutions souhaitables en vue d'y apporter des solutions.

Au-delà des anomalies techniques, certaines modalités du système d'information sont regrettées par certaines préfectures, par exemple le fait que l'outil attribue les dossiers aux agents selon une pioche aléatoire ou que la préfecture ne peut pas se substituer aux usagers qui n'arrivent pas à créer un compte. En outre l'outil étant organisé par procédure, un changement de motif pour l'obtention du titre de séjour oblige à réinitialiser une nouvelle procédure. Enfin, l'outil conduit à conférer le double statut d'instructeur et de valideur à un très grand nombre des agents des services des étrangers, là où auparavant ces deux tâches étaient souvent séparées, ce qui nécessite un renforcement des contrôles compensatoires visant à éviter des fraudes.

Les textes instituant cette dématérialisation⁴⁸ ont fait l'objet d'un recours d'associations d'aide aux étrangers devant le Conseil d'État. Celui-ci a jugé en juin 2022⁴⁹ que le pouvoir réglementaire devait prévoir les dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes ne disposant pas d'un accès aux outils numériques ou rencontrant des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il doit également garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement. Un décret répondant aux exigences du Conseil d'État est depuis lors intervenu⁵⁰.

Comme pour les titres nationaux, la dématérialisation s'est accompagnée de la création de points d'accueil numérique, appelés PAN Émeraude. L'accès à ces services varie selon les préfectures, avec le plus souvent des prises de rendez-vous, par téléphone ou parfois exclusivement par internet, cette dernière modalité limitant fortement la portée utile du dispositif, a fortiori s'agissant d'usagers qui ne maîtrisent pas toujours le français. Les déplacements réalisés dans les préfectures ont montré que si toutes avaient mis en place des PAN Émeraude (ou dans un cas un dispositif commun pour les PAN et les PAN Émeraude), ces structures n'étaient pas toujours pourvues en effectifs, et faisaient rarement l'objet d'une publicité très active. L'opportunité de la mise en place de PAN spécifiques pour les étrangers, distincts des PAN de droit commun, est questionnée par plusieurs interlocuteurs, soulevant leur impact sur les effectifs déjà insuffisants des services étrangers et l'accroissement des risques de fraude qui peut résulter du fait qu'une même personne aide l'étranger à monter son dossier puis l'instruit.

La situation des préfectures visitées par la Cour est très contrastée en termes de capacité de traitement de l'activité liée à l'entrée et au séjour des étrangers. Sans surprise, ce sont les grandes préfectures situées dans des métropoles à forte population d'origine étrangère qui connaissent le plus de difficultés. Ces tensions sur les effectifs conduisent en outre, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son rapport au Premier ministre « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous », « *le juge à être saisi de litiges qui ne le conduisent pas à statuer sur la légalité d'une décision relative au séjour mais à devoir apporter une réponse à des dysfonctionnements de l'administration.* »⁵¹

En particulier, l'augmentation des demandes d'admission exceptionnelle au séjour (AES) conjuguée avec le dépôt de ces dossiers par voie postale depuis le Covid (alors qu'elles étaient traitées auparavant au guichet) conduit au développement de contentieux sur la délivrance de récépissé, la préfecture n'envoyant celui-ci qu'après avoir vérifié la complétude du dossier, ce qui compte tenu de la surcharge des services peut prendre plusieurs mois. Le contentieux sur les décisions implicites de rejet nées de la non réponse pendant quatre mois à une demande de titre de séjour se développe également, notamment pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour, par nature complexes. Le développement de ces

⁴⁸ Décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour et arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des outre-mer du 27 avril 2021.

⁴⁹ Décisions n° 452798, 452806 et 454716 du 3 juin 2022.

⁵⁰ Décret n° 2023-191 du 22 mars 2023 créant une solution de substitution au téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁵¹ Ce rapport faisait également état de contentieux (référé mesures utiles) sur la prise de rendez-vous engagés par des étrangers qui ne parvenaient pas à obtenir un rendez-vous pour déposer leurs dossiers.

contentieux crée pour les services une activité supplémentaire, qui dégrade encore leur capacité à respecter les délais. Le manque d'effectifs conduit également à ce que la présence de l'administration aux audiences en urgence est de plus en plus rare, ce qui déséquilibre le débat contradictoire devant le juge. Ces contentieux exposent enfin l'État à se voir condamné à payer non seulement des frais irrépétibles mais aussi, dans certaines préfectures, des astreintes dans des proportions parfois importantes.

Le paiement d'astreintes liées à l'inexécution de décisions de justice en matière de droit des étrangers par la préfecture des Alpes-Maritimes

Un nombre important d'astreintes ont été prononcées et liquidées par le tribunal administratif de Nice à l'encontre de la préfecture des Alpes-Maritimes du fait d'inexécution de décisions de justice dans le domaine du droit des étrangers : 11 en 2022 (contre 7 en 2021 et 0 en 2020) pour un montant de 77 507 euros (19 661 euros en 2021), dont 49 600 € au titre d'une seule affaire. Ce phénomène s'est poursuivi en 2023 avec, au 29 mars, trois astreintes liquidées pour un montant de 10 950 euros.

Cette situation résulte notamment d'une difficulté à faire face à l'augmentation de deux types de contentieux : d'une part, le non traitement dans le délai de quatre mois des demandes d'admission exceptionnelle au séjour (AES) conduit à une augmentation des contentieux sur les décisions implicites de rejet en résultant ; d'autre part, le dépôt des dossiers d'AES par voie postale depuis le covid suscite également un contentieux sur la délivrance des récépissés.

La préfecture des Alpes-Maritimes est confrontée en la matière à un contexte difficile. D'une part, sa situation à la frontière italienne en fait une des préfectures les plus affectées par l'augmentation des flux migratoires. D'autre part, au sein d'une préfecture qui peine de manière générale à recruter (du fait notamment des prix de l'immobilier), la direction chargée des migrations souffre d'une faible attractivité en raison des contraintes spécifiques aux directions des étrangers ; cela se traduit par des problèmes d'effectifs mais aussi un nombre important de congés et d'absences pour longue maladie, et une proportion excessive de contractuels de courte durée dans ses effectifs : la direction compte 101 ETP sur les missions étrangers, dont 64 titulaires, 31 contractuels de courte durée et 6 contractuels de longue durée.

Ces difficultés ne suffisent toutefois pas à expliquer l'importance des astreintes liquidées pour inexécution de décisions de justice en matière de contentieux des étrangers. La préfecture n'a pas assuré un suivi suffisant des dossiers d'étrangers ayant fait l'objet d'injonctions du juge administratif assorties d'astreintes pour éviter les liquidations de ces astreintes. A titre de comparaison, la préfecture des Bouches-du-Rhône (dont la direction chargée des étrangers compte il est vrai des agents plus expérimentés et un plus faible pourcentage de contractuels de courte durée⁵²) réussit à traiter en urgence et en priorité ces dossiers afin d'éviter toute liquidation d'astreinte.

La préfecture des Alpes-Maritimes a pris récemment des mesures en vue de résoudre ces difficultés. Elle a ouvert à nouveau des possibilités de dépôt physique des dossiers, en vue de limiter les recours en référé pour la délivrance de récépissés de titres de séjour, avec un nouvel accueil au guichet chaque jeudi depuis mars 2022. Depuis le 1^{er} mai 2022, une réunion hebdomadaire est organisée avec les deux bureaux instructeurs afin de renforcer l'exécution des décisions de justice. Depuis août 2022, le bureau chargé du contentieux réexamine les

⁵² La direction de l'intégration et des migrations des Bouches-du-Rhône compte 119,5 ETP dont 104 titulaires et 15,5 contractuels.

dossiers à la suite des injonctions du juge en lieu et place du pôle admission exceptionnelle au séjour, grâce aux recrutements de deux contractuels de courte durée. Des opérations « samedi travaillé » sont réalisées pour permettre le réexamen de dossiers.

La Cour a préconisé que la préfecture approfondisse ces initiatives en faisant de l'exécution des injonctions du juge administratif assorties d'astreintes une tâche réellement prioritaire, en désignant un cadre A responsable du suivi de l'exécution des décisions de justice et en échangeant avec les préfectures des départements voisins sur les méthodes qu'elles utilisent pour éviter la liquidation des astreintes.

Dans le cadre de la contradiction, il était demandé au préfet des Alpes-Maritimes de faire connaître ses observations sur les développements ci-dessus et de détailler la mise en œuvre des mesures présentées aux rapporteurs lors de l'instruction. Dans sa réponse, le préfet a fait part de son accord sur le constat, les causes et, globalement, les préconisations. Il fait état de projets de modernisation et d'organisation : la numérisation du fichier des étrangers, permettant un meilleur suivi des dossiers et le développement d'un outil informatisé d'envoi des courriers en recommandé ; un changement de la doctrine de traitement des admissions exceptionnelles au séjour en privilégiant le traitement du flux entrant pour éviter la formation de décisions implicites de rejet ; et un suivi renforcé des décisions de justice.

Ces initiatives vont dans le bon sens. Elles risquent toutefois de ne pas être suffisantes pour éviter toute liquidation d'astreintes si le suivi renforcé des décisions de justice annoncé lors des réunions hebdomadaires ne s'accompagne pas d'un traitement spécifique encore plus réactif de celles qui sont assorties d'astreinte. A cet égard, la Cour maintient que la préfecture des Alpes-Maritimes devrait s'inspirer des pratiques des préfectures voisines, par des échanges techniques entre les cadres des directions chargées des migrations.

Il était également demandé au ministère de l'intérieur quel a été son concours à la résolution des problèmes constatés dans cette préfecture. Le ministère n'a pas répondu à cette demande. La Cour le regrette et considère qu'il est de la responsabilité du ministère d'apporter son appui à la préfecture des Alpes-Maritimes pour l'aider à résoudre ces difficultés.

L'enquête de la Cour a également fait apparaître une difficulté liée à l'insuffisance des crédits du programme 216 délégués par la DLPAJ au niveau régional pour faire face au paiement des dépenses de contentieux liées aux étrangers (frais irrépétibles, astreintes, condamnations). Elle expose l'État à devoir payer des intérêts de retard sur ces sommes. Cette difficulté a notamment été mentionnée dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. La préfecture des Bouches-du-Rhône indique ainsi que sur les 800 000 € de frais irrépétibles dus en 2021, 300 000 € n'étaient pas disponibles. En réponse à la Cour, la DLPAJ précise qu'elle a demandé en 2023 l'attribution de crédits complémentaires permettant de financer les dépenses contentieuses pour lesquelles les crédits sont insuffisants.

Compte tenu de ces difficultés affectant les services des étrangers des préfectures, la DGEF a mis en place depuis un an et demi, en lien avec la DMATES et avec l'aide initiale de la DITP, une mission d'appui et de conseil avec pour objectif d'accompagner chaque préfecture sur trois ans. En outre, elle est parfois saisie, à l'initiative des préfets, de demandes d'effectifs supplémentaires fléchés qu'elle instruit en lien avec la DMATES. Elle a ainsi en juin 2022 proposé, avec succès, au secrétaire général du ministère de l'intérieur une enveloppe complémentaire destinée à certaines préfectures pour procéder à la délivrance des admissions provisoires au séjour des personnes fuyant le conflit en Ukraine.

Enfin, le ministère de l'intérieur a fait des missions liées à l'entrée et au séjour des étrangers en France l'une des cinq missions prioritaires des préfetures pour la période 2022-2025. Par ailleurs, le ministre s'est engagé en juillet 2021 à faire bénéficier cette mission d'un plan de soutien triennal de 190 ETPT supplémentaires par an en 2022, 2023 et 2024.

Il est toutefois à craindre, comme cela s'est avéré en 2022, que ce renfort triennal se traduise principalement par la mise à disposition de crédits supplémentaires permettant de financer des contractuels de courte durée supplémentaires, là où les services des étrangers ont besoin de personnels expérimentés. On peut de surcroît relever que les mesures contenues dans le projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration, présenté au conseil des ministres du 1er février 2023, représentera un surcroît d'activité pour les préfetures en ce qu'il crée de nouvelles catégories de titre de séjour⁵³ ainsi que des exigences renforcées pour l'octroi des titres⁵⁴.

Le ministère de l'intérieur doit doter les services chargés des étrangers des moyens adaptés pour faire face à l'évolution de leurs activités, sans recourir à des contractuels de courte durée supplémentaires.

2.3 L'organisation des élections et les missions de réglementation générale

Tableau n° 12 : Effectifs de la mission élections, expertise juridique et lutte contre la fraude (ETPT au 31 décembre)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Élections</i>	342	375	322	332	357	358	377	10,1%
<i>Associations</i>	251	260	258	241	228	229	227	-9,3%
<i>Réglementation (hors sécurité et sécurité routière)</i>	322	283	268	255	254	248	236	-26,7%
<i>Pôle juridique</i>	226	253	243	221	224	229	232	2,3%
<i>Lutte contre la fraude</i>	98	152	260	264	260	266	258	163,1%
<i>Élections, expertise juridique et lutte contre la fraude</i>	1240	1323	1351	1314	1322	1331	1330	7,3%

Source : ministère de l'intérieur (données ANAPREF)

⁵³ Carte de séjour temporaire mention « travail dans des métiers en tension », carte de séjour pluriannuelle « talent – professions médicales et de la pharmacie ».

⁵⁴ Par exemple, obligation pour l'étranger demandant un titre de séjour de s'engager à respecter les principes de la République ou conditionnement de la première délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle à la connaissance d'un niveau minimal de français.

Outre les missions réglementaires relatives à la sécurité et à la sécurité civile, transférées aux cabinets des préfets dans le cadre du plan PPNG, les préfetures assurent le suivi réglementaire de procédures nombreuses et variées : manifestations sportives, autorisations de survol, hospitalisations d'office, déclarations d'utilité publique pour les expropriations, taxis, opérations funéraires, etc. Le préfet assure en outre la présidence de commissions diverses chargées de mettre en œuvre des réglementations (commission départementale d'aménagement commercial, commission départementale de la nature, des paysages et des sites, etc.). Les effectifs affectés à ces missions ont diminué de plus d'un quart depuis 2016.

Les préfetures assurent, en lien avec les mairies, l'organisation de l'ensemble des élections politiques dans le département (élections nationales, européennes, locales et référendums), ce qui représente une charge de travail importante en période électorale. Elles assurent notamment le secrétariat des commissions de propagande, la mise sous pli et l'envoi de la propagande officielle, ainsi que la collecte et la transmission des résultats. Les maires sont placés, pour l'exercice de leurs missions dans l'organisation des élections, sous l'autorité du préfet. Du fait de la baisse de leurs effectifs, les préfetures ont eu recours de plus en plus fréquemment (jusqu'à 85 % d'entre elles pour les régionales de 2021) à des prestataires privés pour réaliser les opérations de mise sous pli de la propagande électorale. A la suite des dysfonctionnements constatés dans l'acheminement de cette propagande lors des élections départementales et régionales de 2021, le ministère de l'intérieur a décidé de réinternaliser les opérations de mise sous pli, réalisées désormais soit en régie préfectorale, soit en délégation par des communes volontaires dans le cadre d'une convention excluant le recours à la sous-traitance. Par dérogation, le ministère a toutefois autorisé les préfetures des départements de plus de 500 000 électeurs à externaliser la mise sous pli dès lors que les opérations étaient mécanisées et que l'entreprise de routage était située à moins d'une heure trente minutes du chef-lieu du département. Dans les départements de moins de 500 000 électeurs, l'externalisation pouvait être décidée si, en plus des critères précédents, les préfetures n'avaient pas rencontré de dysfonctionnement avec leur routeur lors du double scrutin de 2021. Au total, 51 préfetures ont internalisé la mise sous pli en 2022 (dont 7 le faisaient déjà en 2021 alors que 43 l'avaient externalisée) et 45 l'ont externalisée (dont 43 l'externalisaient déjà en 2021)⁵⁵.

Certaines des préfetures qui ont réinternalisé la mise sous pli en 2022 ont constaté une perte de mémoire quant aux modalités pratiques d'organisation (notamment s'agissant de l'encadrement des nombreux contractuels de courte durée recrutés spécifiquement à cette fin). En outre, elles ont fait état de délais de paiement importants des agents spécifiquement recrutés pour les tâches de mise sous pli qui, en novembre 2022, n'étaient pas encore rémunérés au titre de leur prestation du mois de juin.

Les préfetures jouent également le rôle de greffe des associations, mission dont les effectifs ont considérablement baissé. La tenue du répertoire national des associations repose désormais sur une forte dématérialisation des procédures. Pour autant, ont pu être constatées la disparité des modes d'organisation des greffes au niveau territorial, la transmission purement locale de l'expertise juridique et la diversité des pratiques d'un département à l'autre ainsi que l'insuffisance de coordination nationale. À cette mission s'ajoute l'exercice de suivi des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP), des associations reconnues d'utilité publique

⁵⁵ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission AGTE*, avril 2022. Les 10 préfetures et hauts-commissariats d'outre-mer ont continué à assurer la mise sous pli en régie, en l'absence de prestataire sur place.

et des fonds de dotation. À l'exception de la préfecture de région d'Ile-de-France (qui a la charge de la moitié des établissements concernés), qui s'est dotée d'une équipe spécifique, cette mission de suivi ne peut être exercée, faute de moyens, que de manière lacunaire par les préfectures de département concernées. Le niveau régional semble plus pertinent pour assurer un support technique et financier aux préfets de département. Une expérimentation de la mutualisation au niveau régional des compétences et des moyens permettant l'exercice de la tutelle sur les FRUP et le contrôle des fonds de dotation, en appui des préfets de département, pourrait être intéressante. Ce suivi est d'autant plus important qu'il fait régulièrement apparaître des structures de financement de la radicalisation.

2.4 Le contrôle et l'accompagnement des collectivités locales

Si les relations avec les collectivités territoriales sont en jeu dans la grande majorité des missions du préfet, certaines de ces missions sont entièrement tournées vers les collectivités. Il s'agit des missions de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire, de suivi des intercommunalités ainsi que de calcul des dotations dues à ces collectivités. S'y ajoute une fonction de conseil. La Cour, dans ses observations définitives sur *Les préfectures, une nouvelle génération* notait en 2016 : « *Les missions exercées par les préfectures en relation avec les collectivités territoriales sont marquées notamment par un déclin de fait des tâches de contrôle, une vigueur croissante de la fonction de conseil et le poids toujours plus lourd de la gestion des travaux concernant les dotations et le FCTVA.* »

Tableau n° 13 : Effectifs de la mission relations avec les collectivités locales (ETPT)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
Contrôle de légalité	885	924	970	915	919	900	887	0,2%
Contrôle budgétaire	277	272	277	263	260	263	256	-7,6%
Intercommunalité	279	266	260	248	252	244	243	-13,1%
Dotations aux collectivités	593	640	690	672	670	664	685	15,6%
PIACL				25	21	21	1	
Total	2034	2102	2197	2123	2123	2091	2072	1,8%

Source : ministère de l'intérieur (données ANAPREF)

2.4.1 Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire, une érosion des moyens et un manque d'attractivité qui compromettent la qualité du contrôle

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sont parfois présentés comme une survivance un peu anachronique et peu efficace, ayant perdu de leur utilité dans un contexte d'explosion du contentieux administratif à l'initiative des citoyens ou des associations. Mais il s'agit d'une des missions du préfet qui résulte directement de l'article 72 de la Constitution. En outre, l'intervention du préfet permet d'éviter que le respect de la légalité soit trop variable selon les territoires, en fonction des plus ou moins grandes appétence et capacité locales pour le contentieux. Enfin, certains des actes transmis aux préfets (contrats d'agents non titulaires, par exemple) ne sont pas publics.

Dans son rapport sur le contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture de septembre 2022, la Cour relevait l'érosion des moyens humains (notamment des effectifs du contrôle des actes budgétaires : -13 % entre 2015 et 2021), au regard des 6,12 millions d'actes administratifs (+22 %), dont 21% sont contrôlés en 2021, et des 288 000 actes budgétaires, dont 57 % sont contrôlés. Dans les petites préfectures, les effectifs consacrés à ces missions sont souvent faibles (neuf agents au total pour la préfecture des Deux-Sèvres, six pour la préfecture de la Meuse) avec des tensions importantes liées à des sollicitations en amont de plus en plus nombreuses d'élus ou de fonctionnaires territoriaux, qui préfèrent demander conseil avant de prendre des actes dont ils ne sont pas certains de la légalité. Ces sollicitations ne sont pas prises en compte dans les indicateurs d'activité des bureaux alors que ce travail de pré-contrôle explique en partie le faible taux d'irrégularités constatées (1,2 % des actes administratifs et 3,3 % des actes budgétaires). En outre, l'entrée en vigueur de la loi du 24 août 2021⁵⁶ confortant le respect des principes de la République et l'instruction du 31 décembre 2021 relative au contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services auront un impact qui reste à mesurer sur l'activité des agents. La direction générale des collectivités locales a indiqué travailler en collaboration avec la direction du management, de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) afin d'élaborer un nouvel indicateur spécifique permettant de valoriser le temps passé sur cette mission de conseil par les agents de préfecture.

Aujourd'hui, le niveau de qualité du contrôle est tributaire de l'ajustement et de la priorisation des missions et certaines préfectures n'ont d'autre choix que d'aller au-delà du délai réglementaire de deux mois à compter de la réception de l'acte pour répondre à la collectivité.

Les fonctions de contrôle de légalité en préfecture sont souvent peu attractives, en raison d'une méconnaissance du métier et des formations spécifiques proposées par la sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF)⁵⁷. Cela conduit à faire appel à des détachements de fonctionnaires hors ministère de l'intérieur ou issus de la fonction publique territoriale. Pour éviter des départs, il a fallu accepter que certains personnels de sous-préfecture réaffectés en contrôle de légalité ou contrôle budgétaire dans le cadre du PPNG restent localisés en sous-préfecture. Il s'agit souvent de personnels de catégorie C provenant de services récemment fermés (accueil du public), ne disposant ni de la motivation ni des compétences pour effectuer

⁵⁶ Loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

⁵⁷ Une formation de tronc commun de 12 heures a été suivie par 44 stagiaires en 2022 et quatre formations de spécialisation sur les priorités nationales (commande publique, fonction publique territoriale, urbanisme et interventions économiques) sont proposées. Un module dédié à l'intercommunalité est en cours d'élaboration.

ces missions. Les agents chargés du contrôle de légalité et des actes budgétaires sont d'autre part plutôt âgés et de nombreux départs en retraite sont à prévoir dans les prochaines années. Il s'agit d'une tendance lourde et durable pour l'ensemble du périmètre de l'ATE comme le souligne le contrôle de la Cour sur « les effectifs de l'administration territoriale de l'État ». Avec un âge moyen de presque 49 ans, la part des effectifs de 62 ans et plus a augmenté de 28 % depuis 2016 et une augmentation de 30 % du nombre de départs en retraite est attendu entre 2021 et 2024 au moins.

Le repyramidage des effectifs qui devait professionnaliser ces services n'a été que partiellement réalisé. Si la part des personnels de catégorie A a très légèrement progressé, passant de 18 à 20% des effectifs, celle des personnels de catégorie C est restée stable à 29% mais peut être beaucoup plus élevée dans certaines préfectures. Un plan ministériel de formation mis en œuvre à compter de 2021 prévoit que chaque agent nouvellement arrivé bénéficie de 21 heures de formation pour le contrôle de légalité et 12 heures pour le contrôle des actes budgétaires. Si cette mesure est globalement respectée et considérée comme utile, la formation n'intervient souvent que plusieurs mois après la prise de poste, ce qui, combiné à l'absence de tuilage entre partant et arrivant (liée à des vacances de postes de plusieurs mois) complique la prise en charge du poste pour les nouveaux affectés.

Les fragilités de cette mission ont été mises en lumière par la Cour dans son rapport public annuel de 2016 puis dans son rapport de novembre 2022. Malgré des progrès observés entre ces deux contrôles concernant l'appui au réseau et le développement des formations, la Cour relève que peu d'actions correctrices et presque aucune des recommandations formulées n'ont été mises en œuvre, alors même que le PPNG faisait du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire une des quatre missions prioritaires des préfectures.

Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) créé en 2002 et rattaché à la direction générale des collectivités locales (DGCL) comprend une vingtaine de juristes ayant pour mission de répondre aux demandes des préfectures sur des points de droit précis ou sur la légalité d'un acte dans le cadre de leurs missions de contrôle de légalité et de contrôle des actes budgétaires. Il est très apprécié des agents qui considèrent qu'il apporte une réelle plus-value en raison de son mode de saisine via le système d'information pour l'appui au contrôle de légalité (SIACL) et de la précision de ses réponses dans des délais courts (délai moyen de 10 jours). Une extension des attributions du PIACL au domaine de la formation spécialisée, en coopération avec la sous-direction du recrutement et de la formation et la DGCL, et à l'animation d'un réseau de référents pourrait apporter une réelle plus-value quant à l'offre programmatique proposée aux agents de ces services. Rattachés en 2019 au programme 354, les effectifs du PIACL ont fait l'objet d'un transfert à hauteur de 20 ETP au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » en gestion 2022.

Dans son rapport public annuel de 2016, la Cour recommandait de généraliser et formaliser les partenariats avec les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) pour le contrôle de légalité des actes d'urbanisme et avec les directions départementales ou régionales des finances publiques pour le contrôle budgétaire. Dans les préfectures visitées par la Cour, de bonnes relations et des habitudes de travail sont appliquées même si elles demeurent hétérogènes entre préfectures. Ainsi, dans la préfecture des Deux-Sèvres, les actes d'urbanisme sont reçus en préfecture mais sont transférés à la DDT, qui exerce le contrôle des actes prioritaires. Dans les préfectures du Bas-Rhin et des Alpes-Maritimes, ce sont des agents détachés de la DDT qui réalisent ce travail (respectivement deux et cinq agents).

Les taux d'utilisation des systèmes @ctes et @ctes budgétaires⁵⁸ par les collectivités sont de respectivement 73 % et 50 % mais ne doivent toutefois pas masquer le nombre important de documents papiers ni le caractère perfectible de l'interface de l'outil, qui rend le télétravail compliqué (nécessité notamment de deux écrans externes). La DGCL travaille à rendre ce logiciel métier plus dynamique en proposant des améliorations relatives aux contrôles automatisés et à la résolution d'anomalies. L'État soutient financièrement l'installation d'@ctes et @ctes budgétaires dans les communes et l'année 2022 marque la mise en place d'une interface entre PLAT'AU⁵⁹ et @ctes pour faciliter la dématérialisation de l'instruction des demandes d'autorisation du droit des sols pour l'ensemble des communes de plus de 3 500 habitants et la télétransmission de ces actes au contrôle de légalité. Cette modernisation pose la question de la généralisation de l'obligation de raccordement et de transmission dématérialisée des actes par les collectivités.

2.4.2 L'accompagnement des collectivités, une mission de conseil et d'expertise qui fait l'objet d'une forte demande des élus

Les fonctions de conseil, de support et d'appui aux élus demeurent un élément essentiel de la fonction préfectorale mais elles supposent que le préfet puisse recourir aux compétences et expertises nécessaires pour exercer efficacement ces fonctions. Dans certaines préfectures, la direction des relations avec les collectivités territoriales est qualifiée de « direction à géométrie variable », c'est-à-dire que son activité dépend des effectifs et des priorités. À l'exception des subventions aux investissements qui font l'objet d'un processus cadré, l'appui aux élus et le suivi de thématiques locales dépend parfois du nombre de chargés de mission et des compétences détenues.

Les élus connaissent bien le dispositif DETR qui a peu évolué depuis 15 ans. En revanche, la DSIL et les dispositifs proposés dans les différents plans et appels à projets sont jugés trop complexes par l'association des maires de Nouvelle-Aquitaine. Dans de nombreux territoires ruraux, les communes ne disposent que d'un seul agent administratif et plusieurs communes se partagent souvent un secrétaire de mairie qui n'a ni le temps de lire les documents ni de remplir les demandes.

Dans tous les départements visités, le sous-préfet d'arrondissement est le point de contact privilégié des élus pour les demandes de subventions d'investissement (DETR, DSIL) et le FCTVA. Si depuis PPNG il ne dispose plus à la sous-préfecture des effectifs et des compétences pour en faire le suivi administratif et financier, le sous-préfet conserve un rôle d'instruction et de priorisation dont certains reconnaissent qu'il s'agit d'un des plus efficaces moyen d'influence dont il dispose auprès des élus, les subventions accordées étant souvent l'élément déclencheur de la capacité à réaliser ou pas le projet pour la collectivité. L'association des maires ruraux de la Meuse a demandé à la commission DETR de revoir à la baisse le

⁵⁸ @ctes et @tes budgétaires sont les systèmes d'information destinés à mettre en œuvre le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire dématérialisés. Il s'agit à la fois d'un réseau de collecte accessible par internet et un outil métier permettant aux agents des services déconcentrés de l'État d'opérer sur écran le contrôle des actes transmis par voie électronique.

⁵⁹ PLAT'AU est une plateforme d'échange et de partage des dossiers entre tous les acteurs de la chaîne d'instruction pour les demandes d'autorisation d'urbanisme.

plancher d'éligibilité des dossiers à 8 000 € afin de pouvoir financer les dossiers des plus petites communes. Dans les départements les plus pauvres, cette manne financière associée à d'autres sources de financement permet de subventionner les projets jusqu'à 80 % du montant total. Les crédits accordés dans le cadre du plan de relance ont parfois permis de doubler les enveloppes DETR - DSIL⁶⁰ attribuées à un territoire, conduisant par ailleurs à une chute du taux de sélectivité des projets.

2.5 L'animation des politiques publiques

En tant que représentant de l'État, le préfet doit diriger et coordonner l'action des services de l'État afin d'en assurer la cohérence. Il doit plus particulièrement conduire certaines politiques publiques spécifiques nécessitant une forte coordination interministérielle (politique de la ville, logement et cohésion sociale, économie, emploi et aménagement du territoire, environnement et développement durable).

La mission d'animation des politiques publiques a vu ses effectifs très légèrement augmenter sur la période 2016-2022 (+1,4 %), avec toutefois des disparités au regard des missions.

Tableau n° 14 : Effectifs de la mission d'animation des politiques publiques (ETPT)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
Politique de la ville, cohésion sociale, aménagement du territoire et ruralité	420	433	582	605	625	649	659	57,1%
Dont politique de la ville	278	286	295	292	295	302	303	9,2%
Dont cohésion sociale	142	147	151	143	140	133	133	-6,1%
Dont aménagement du territoire et ruralité			136	170	191	213	223	63,6%
Emploi et développement économique	475	466	386	330	310	302	290	-38,8%
Environnement et développement durable	805	795	752	712	692	666	654	-18,8%
Gestion des fonds européen	127	65	37	26	26	23	30	-76,3%
Coordination interministérielle	743	753	799	794	1088	1049	974	31,0%
Dont coordination infra départementale/départementale	436	461	492	476	460	458	438	0,5%

⁶⁰ La préfecture des Deux-Sèvres a bénéficié en 2021 de 8,4 M€ de DETR, 4 M€ de DSIL et 10 M€ du plan de relance pour les entreprises et collectivités. Pour la sous-préfecture de Parthenay, ce sont 30 dossiers sur 50 qui ont fait l'objet d'une subvention entre 3 000 et 300 000 euros.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
Dont coordination régionale	307	292	307	318	628*	591	536	74,3%
Logement et expulsions locatives	579	592	620	611	597	596	587	1,3%
Total	3150	3105	3175	3079	3339	3285	3195	1,4%

Source : ministère de l'intérieur (données Anapref)

*le périmètre de la coordination régionale a évolué en 2020 pour intégrer les personnels des SGAR au sein du programme 354 (hors SGAR et SGAR adjoints) soit environ 330 ETPT.

L'emploi et le développement économique, et la gestion des fonds européens, ont perdu respectivement 39 % et 76 % de leurs effectifs, en cohérence avec le transfert de compétences inscrit dans la loi NOTRe au profit des régions et collectivités du bloc communal. Cela a par ailleurs posé des difficultés aux services de l'État lors du traitement des dossiers de demande de subventions des entreprises dans le cadre du plan de relance, les services de l'État n'ayant plus la connaissance fine du tissu économique détenue avant la réforme par les services économiques déconcentrés de l'État (les pôles Entreprise-Emploi-Economie⁶¹). Les préfets ont cependant joué pleinement leur rôle de coordonnateur en s'appuyant sur les services publics qui ne sont pas sous leur autorité et sur les services économiques des régions.

Les effectifs de la coordination interministérielle du niveau régional ont fait l'objet d'un ajustement entre 2019 et 2020 suite à la création du programme 354 et à la ventilation des effectifs des anciens programmes 307 et 333.

L'augmentation de plus de 50 % des effectifs de la sous-mission « politique de la ville, cohésion sociale, aménagement du territoire et ruralité », s'explique essentiellement par l'intégration dans son périmètre en 2018 des agents en charge des missions d'aménagement des territoires et de la ruralité (développement des maisons France services ou des maisons de santé pluridisciplinaires, suivi des contrats de ruralité, des contrats de relance et CRTE).

2.6 Un management stratégique aux effectifs confortés mais au risque d'une certaine dispersion

Les effectifs liés au management et à l'appui au pilotage stratégique ont connu une forte augmentation depuis 2016. Cela tient principalement à un changement de périmètre avec le rattachement en 2020 au programme 354 nouvellement constitué des emplois de SGAR et SGAR adjoints et directeurs et directeurs adjoints des DDI qui relevaient auparavant des services du Premier ministre (programme 333), soit un total de 526 emplois. D'autres transferts sont intervenus en 2020 (commissaires à la lutte contre la pauvreté) et en 2021 avec notamment la création des DDETS.

⁶¹ Ce sont les pôles 3E des ex directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) remplacées le 1^{er} avril 2021 par les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

Tableau n° 15 : Effectifs liés au management et à l'appui au pilotage stratégique (ETPT au 31 décembre)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
Management stratégique			1499	1460	1962 (+526)	2155	2274	51,7%
Appui au pilotage stratégique (secrétariat)			814	829	835	929	933	14,6%
Total Management et appui au pilotage stratégiques	2 352	2 314	2 313	2 289	2 797	3 084	3 207	36,3%

Source : ministère de l'intérieur (données ANAPREF). Les ETPT indiqués entre parenthèse retracent les modifications de périmètre.

À ces transferts se sont toutefois ajoutées des créations d'emplois avec notamment la mise en place en 2021 de trente sous-préfets à la relance, ainsi que le déploiement de 23 directeurs de projets et experts de haut-niveau en administration territoriale, placés auprès des préfets.

Si la volonté de renforcer l'administration territoriale en hauts-fonctionnaires répond à un besoin, elle fait toutefois courir le risque d'une certaine dispersion si ceux-ci ne sont pas pleinement intégrés dans les organisations existantes. Ainsi, les préfets de région peuvent s'appuyer depuis 2019 sur 18 « commissaires à la lutte contre la pauvreté » (décret du 24 janvier 2020), dans un champ de compétence pourtant largement décentralisé. Les échanges avec les préfectures de département ont montré que l'articulation des missions de ces commissaires avec l'action du niveau départemental, notamment des sous-préfets chargés de la politique de la ville, n'allait pas de soi. En outre, 15 conseillers diplomatiques du ministère des affaires étrangères (non portés par le programme 354) sont placés auprès des préfets de région, parfois dotés d'une équipe. Pourtant, la Cour a constaté que les missions de coordination de la coopération transfrontalière demeuraient largement assurées par les préfets de département, sans lien évident avec le conseiller diplomatique régional. Sont également rattachés aux préfets de région les délégués à l'accompagnement régional du ministère des armées ainsi que des délégués régionaux de l'ANSSI.

L'accroissement du nombre de hauts fonctionnaires dotés de missions spécifiques peut en outre contribuer à une augmentation des commandes passées aux services des DDI ou des préfectures, de manière plus ou moins coordonnée, alors que ces services ont connu une forte baisse de leurs effectifs. Elle pose la question de la capacité pratique des préfets à suivre dans la durée leurs travaux. Ces cadres ont en effet souvent été rattachés directement aux préfets et non pas intégrés dans un organigramme structuré – comme celui des SGAR au niveau régional – permettant de garantir un management efficace.

Au terme de son analyse de l'adéquation des missions et des moyens des préfectures, la Cour constate que les tensions sur les effectifs découlant des suppressions d'emplois mises en œuvre depuis le début de la RéATE sont particulièrement marquées dans trois domaines : délivrance des titres, accueil et séjour des étrangers, contrôle de légalité et contrôle budgétaire.

La direction du budget estime que cette situation n'est pas tant imputable aux schémas d'emplois programmés au titre des préfectures qu'à leurs conditions de mise en œuvre, et que le caractère soutenable des schémas d'emplois aurait été conforté si leur déploiement s'était accompagné de la mise en place d'une gestion dynamique des effectifs et d'une réforme de la carte préfectorale. Dans son rapport sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État, la Cour avait également appelé à une meilleure allocation des effectifs entre préfectures, tout en estimant que les suppressions de postes dans les préfectures n'avaient pas été réalistes.

Le secrétaire général du ministère de l'intérieur rappelle, quant à lui, que le préfet de département est l'échelon décisionnaire en matière d'affectation des moyens qui lui sont alloués par le préfet de région. Il mentionne également la démarche « missions prioritaires des préfectures 2022-2025 » (MPP 2022-2025) qu'il a engagée pour définir des priorités d'action pour les préfectures et fixer un cap au réseau préfectoral, sans remettre en cause la logique de responsabilisation des échelons locaux dans la répartition des missions.

Toutefois, comme la Cour l'a déjà indiqué, les thématiques de MPP 2022-2025 reprennent pour l'essentiel les missions classiques des préfectures et bénéficient toutes d'un même degré de priorité. D'autre part, il est de la responsabilité du ministère de l'intérieur de s'assurer que la répartition des moyens permet à ses services déconcentrés de remplir leurs missions dans des conditions acceptables pour les usagers. Aussi, pour éviter la poursuite de la dégradation des indicateurs de performance des missions pour lesquelles les tensions sur les moyens sont les plus fortes, le ministère de l'intérieur doit adapter les effectifs au niveau réel d'activité des services concernés.

Recommandation n° 5. (SG du ministère de l'intérieur) : Renforcer les effectifs dédiés aux titres, aux étrangers et au contrôle de légalité et des actes budgétaires, compte tenu du niveau d'activité de ces services.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'analyse de l'adéquation des missions et des moyens des préfectures menée par la Cour met en évidence des tensions dans l'exercice des missions, découlant des suppressions d'emplois mises en œuvre depuis le début de la RéATE.

Dans les domaines de la délivrance des titres et de l'accueil et du séjour des étrangers (l'augmentation des effectifs des services des étrangers n'ayant pas suivi celle de la demande de titres), les indicateurs de performance se sont fortement dégradés, témoignant d'une baisse de la qualité du service pour les usagers se manifestant notamment par un allongement excessif des délais de délivrance des titres. En outre, l'érosion des moyens humains fragilise l'exercice des contrôles de légalité et budgétaire confiés aux préfets. Il est de la responsabilité du ministère de l'intérieur de s'assurer que ces missions disposent des moyens humains adaptés au niveau d'activité des services concernés. Il doit le faire en limitant le recours à des agents contractuels de courte durée, qui n'ont pas vocation à exercer ces missions permanentes.

Si les préfectures parviennent à répondre à leurs autres missions (sécurité et gestion de crise, élections et réglementation, animation des politiques publiques), elles manquent d'outils facilitant leur réactivité, notamment face au surcroît d'activité ou en période de crise. En particulier, les crises récentes ont montré la nécessité de pouvoir déployer des renforts

nationaux ou régionaux au profit des préfectures faisant face à une crise exceptionnelle. En outre, les moyens attribués aux préfectures par le dialogue de gestion sont obérés par leurs difficultés de recrutement, traduisant ainsi un lourd problème d'attractivité des postes ouverts.

La mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG), centré sur la dématérialisation de la délivrance des titres, avait conduit à la fermeture des guichets des préfectures, à l'exception de ceux des services chargés des étrangers. La restauration d'une fonction d'accueil du public s'est imposée, en particulier à destination des personnes ayant des difficultés dans l'usage des outils numériques. La restauration de cette fonction par la création de points d'accueil numériques reste assez hétérogène sur le territoire.

3 UN ROLE DE COORDINATION TERRITORIALE A ARTICULER AVEC L'ACTION DES OPERATEURS ET DE L'ÉTAT CENTRAL

Au-delà des moyens humains sur lesquels ils peuvent s'appuyer, les préfets, pour remplir leurs missions, doivent également être en mesure de coordonner l'action de l'État dans leur territoire. Ce rôle de coordination doit composer avec l'action des opérateurs de l'État, aux actions souvent marquées par une forte verticalité, ainsi qu'avec un État central qui fixe des objectifs aux préfets mais peut aussi être tenté d'intervenir directement sur le terrain. L'efficacité de l'action des préfets dépend également de leur capacité à établir des relations avec de nombreux acteurs, notamment les collectivités territoriales.

3.1 La capacité des préfets à coordonner l'action des services de l'État et des opérateurs

3.1.1 La coordination de l'action des services de l'État, placés ou non sous l'autorité des préfets

Aux termes du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, le préfet dirige, sous l'autorité des ministres et dans les conditions définies par ce décret, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État. Le décret prévoit toutefois qu'un certain nombre de services déconcentrés ne sont pas placés sous son autorité (cf. *infra*).

S'agissant des services placés sous leur autorité, les pouvoirs conférés par le décret du 29 avril 2004 et l'institution de réunions régulières du collège des chefs de services, souvent doublées de réunions bilatérales, permettent d'assurer une fluidité dans la relation entre les préfets et les services placés sous leur autorité. Au niveau départemental, le contenu de la relation entre les préfets et chacune des DDI s'est sensiblement amélioré par rapport aux constats effectués dans les années antérieures, grâce au déploiement d'outils de pilotage des DDI plus ou moins formalisés (lettres de missions, projet stratégique, tableau de suivi, etc.) et à un dialogue social de qualité. Certaines des DDI rencontrées ont toutefois relevé qu'elles pouvaient faire l'objet d'attentes différentes de la part du préfet et des directions régionales, ces dernières pilotant en fonction des priorités des administrations centrales, avec parfois une logique prononcée de silo reproduisant les silos centraux⁶².

L'autorité que les préfets de région ont sur les directions régionales n'est pas aussi forte que celles des préfets de département sur les DDI. Cela tient à l'organisation des directions régionales sur la base des périmètres ministériels, aux relations directes qu'elles entretiennent avec leur ministère de rattachement et au souci de certaines administrations centrales de les piloter assez directement. D'une manière plus générale, lorsque les ministres réunissent les

⁶² Ainsi une DDTM peut se trouver confrontée à des demandes du service chargée de la biodiversité d'une DREAL qui ne tiennent pas compte de l'impact de leurs demandes sur des projets d'énergie renouvelable ou de logement social, soutenus par d'autres services de la même direction régionale.

directeurs régionaux de leur périmètre ministériel, il n'y a pas d'information systématique des préfets de région sur le contenu de la réunion.

Cette différence se traduit également dans la nature de l'autorité que les préfets exercent sur les chefs de services déconcentrés. Cette autorité reste en-deçà d'une autorité hiérarchique pleine et entière. Le préfet est consulté par l'autorité compétente préalablement à toute proposition de nomination, affectation ou mutation des chefs de service déconcentré placé sous son autorité et de leurs adjoints. Il adresse annuellement à l'autorité investie du pouvoir de nomination une évaluation sous forme d'appréciation littérale ainsi qu'une proposition de notation pour chacun de ces chefs de service. Il est en principe informé de la note définitivement attribuée.

L'influence des préfets sur le choix des chefs de services déconcentrés est plus forte pour les DDI, pour lesquels le ministère de l'intérieur, qui assure leur gestion depuis 2020, suit assez systématiquement l'avis du préfet sur les candidats, que pour les directeurs régionaux. Plusieurs préfets de région ont ainsi indiqué qu'il arrivait qu'un ministère leur soumette le nom d'un seul candidat pour un poste de directeur régional. Ils ne sont pas non plus convaincus de l'impact réel des avis qu'ils produisent dans le cadre de l'évaluation des directeurs régionaux. Cette capacité limitée du préfet à choisir ses collaborateurs⁶³ peut affecter sa capacité à être le vrai patron des services de l'État.

Toutefois, la principale difficulté en la matière tient, comme évoqué plus haut, à la relation entre les préfets de département et les directions régionales. S'y ajoute le fait que deux directions régionales, la DREAL et la DRAC, conservent, sous forme d'« unités territoriales », des services départementaux qui leur sont hiérarchiquement rattachés et à l'égard desquels le préfet ne dispose que d'une autorité fonctionnelle partielle.

En matière de sécurité publique, les relations avec la police, la gendarmerie et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont fluides et régulières, prenant la forme de réunions hebdomadaires, associant police et gendarmerie mais aussi dans de nombreux départements le directeur du SDIS, et d'échanges continus, tant au niveau des préfets, des directeurs de cabinet que des sous-préfets d'arrondissement. Cette fluidité est importante dans un contexte où les réseaux sociaux d'une part et le développement, d'autre part, des polices municipales comme source d'information des élus locaux, rendent indispensable le partage rapide d'une information fiable au sein de l'État. En dépit de leur rattachement aux DDSP, les services du renseignement territorial ont conservé, avec l'accord de leur hiérarchie, une relation directe avec les préfets.

Toutefois, comme l'a souligné la Cour dans son rapport public annuel 2023, l'unité d'action de l'État dans les territoires n'est pas complètement assurée, dans la mesure où certaines administrations de l'État échappent à l'autorité des préfets. Certaines de ces exceptions sont justifiées par le principe de séparation des pouvoirs (juridictions judiciaires, administratives et financières), par la séparation entre autorité civile et militaire (armée) ou par l'exercice d'activités qui, sans être juridictionnelles, nécessitent une certaine indépendance (ainsi de l'inspection du travail ou des statistiques). D'autres exceptions relèvent de traditions administratives (services économiques et financiers, éducation nationale) ou de réformes récentes (santé publique et veille sanitaire) Ainsi la création des agences régionales de santé

⁶³ Cette limitation vaut d'ailleurs également pour la nomination des membres du corps préfectoral. Seuls les préfets les plus importants ont une réelle capacité de choix en la matière.

(ARS) en 2009 a retiré aux préfets une partie de leurs compétences et aussi des services sur lesquels ils pouvaient s'appuyer, puisqu'elles ont absorbé les services chargés de la santé dans les DDASS et les DRASS.

Ces exceptions à l'autorité du préfet n'interdisent pas les échanges. Ainsi, le préfet de département réunit régulièrement un collège des chefs de service qui comprend, outre les membres du corps préfectoral et les directeurs des services placés sous son autorité, d'autres responsables de l'État : le directeur départemental des finances publiques, le directeur académique des services de l'éducation nationale, les responsables des unités départementales de la DREAL et de la DRAC, ainsi que, le plus souvent, le responsable de la délégation départementale de l'ARS.

D'après les témoignages recueillis lors de l'enquête de la Cour, les relations avec ces services non placés sous l'autorité du préfet peuvent être de grande qualité, mais restent dépendantes de la qualité des relations qui se nouent entre les personnes, et donc susceptibles d'être remises en cause à chaque changement de titulaire.

3.1.2 Une capacité de coordination des opérateurs de l'État à renforcer

3.1.2.1 L'« agencification » peut compliquer les efforts du préfet pour assurer la cohérence de l'action de l'État

La principale difficulté identifiée dans la capacité des préfets à assurer l'unité d'action de l'État tient à la multiplication des opérateurs de l'État, dotés le plus souvent du statut d'établissement public, à caractère industriel et commercial (ANRU, ADEME) ou administratif (agences régionales de santé, ANAH, agences de l'eau) et bénéficiant, à ce titre, d'une autonomie, qui a pour conséquence qu'ils ne s'inscrivent pas dans la chaîne de commandement classique des services de l'État.

Dotés de conseils d'administration dont ils mettent en œuvre les décisions et parfois de services implantés sur le territoire, leurs actions sectorielles et marquées par une forte verticalité peinent à s'articuler avec la mission confiée aux préfets d'assurer la cohérence globale de l'action de l'État sur un territoire donné. Comme l'a résumé la Cour, dans son rapport public thématique (RPT) de 2017 sur les services déconcentrés de l'État : « *L'État hésite encore entre une décentralisation territoriale, reposant sur l'intervention de ses services déconcentrés, et une déconcentration fonctionnelle, caractérisée par la création d'agences ou d'opérateurs nationaux toujours plus nombreux* ».

Le fonctionnement en silo des opérateurs, dans une logique n'intégrant pas spontanément le rôle du préfet, peut conduire à un affaiblissement de sa position vis-à-vis des collectivités territoriales. Ainsi, dans la région Grand Est, un partenariat a été conclu en 2019 entre la direction régionale de l'agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le Conseil régional pour mettre en commun des crédits et se répartir les tâches dans le cadre d'un programme « Climaxion » pour la transition énergétique et l'économie circulaire, sans que la préfète de région n'ait été consultée préalablement sur ce mode d'organisation.

En effet, les agences disposent de leurs propres dispositifs de contractualisation, dont les préfets sont souvent absents. En outre, l'État leur a souvent confié la responsabilité d'organiser l'ingénierie de sa contractualisation. Ainsi, le support en ingénierie des CRTE est réparti entre l'ADEME, le CEREMA et l'ANCT. De son côté, l'ADEME noue des contrats avec différents acteurs, y compris les collectivités locales, représentant à ce jour près de 7 000 conventions.

Les préfetures rencontrées ont fait valoir que la non-association des préfets au processus d'attribution de subventions des agences pouvait les amener à financer des entités qui ne l'auraient pas été si le préfet avait été associé à la décision, dans la mesure où celui-ci peut disposer sur le candidat d'informations auxquelles l'agence n'a pas accès par le seul examen de la réponse à un appel à projets. Cela peut être le cas par exemple d'associations faisant l'objet d'un suivi par le renseignement territorial ou ne respectant pas la réglementation sur les établissements recevant du public, ou d'entreprises qui se sont mal comportées dans le cadre de plans sociaux.

Les préfets peuvent également ne pas être consultés quand un directeur général d'ARS décide de fermer une structure hospitalière. Parfois ils n'en sont même pas informés. Ainsi, dans la Meuse, le préfet a découvert dans la presse la fermeture des services maternité et pédiatrique de Bar-le-Duc par décision de l'ARS en juin 2019. Même si cette situation n'est pas la règle générale, il n'est pas normal que l'information du préfet sur ces fermetures soit fonction de la qualité des relations ou du bon vouloir du directeur général de l'ARS.

De même, les prises de position publiques des opérateurs peuvent placer en porte-à-faux les préfets ou compliquer leurs tâches, lorsqu'elles viennent en contradiction des positions prises par ces derniers au nom de l'État. A par exemple été évoqué le cas d'une ARS qui, dans le cadre d'une consultation publique lancé par un préfet sur une charte d'engagement départemental des utilisateurs agricoles de produits phytosanitaires (« charte de protection des riverains »), a déposé une contribution publique comportant des recommandations plus exigeantes que la législation, sans avoir préalablement fait part de sa position au préfet.

D'autres services de l'État ou des collectivités territoriales ont fait part de leurs difficultés à faire valoir les enjeux spécifiques qu'ils portent dans les domaines qui échappent à cette coordination, parce qu'ils relèvent de la compétence d'une agence. Ainsi, les SDIS soulèvent des difficultés d'interface avec les ARS sur les sujets d'intérêt commun (comme le temps d'attente aux urgences ou les carences ambulancières) et le besoin qu'ils ont du préfet pour réunir les différents interlocuteurs (DG ARS, DG CHU) et trouver des solutions. Des DDSP soulignent également que des décisions prises par l'ARS ont un impact sur l'action des services de police mais que l'ARS ne les consulte pas avant de les prendre.

Par ailleurs, la multiplication des agences nuit à la visibilité et à la lisibilité de l'action de l'État dans les territoires. Les transferts de mission opérés vers les agences privent l'État de l'affichage de crédits qui apparaissent attribués par elles. Dans leur appréciation de l'action de l'État, de nombreux élus locaux n'intègrent pas les financements des agences dans les soutiens de l'État à leur territoire. En outre, contrairement aux dispositions de la circulaire du Premier ministre du 17 février 2020 relative à la nouvelle stratégie de marque de l'État⁶⁴, la politique de

⁶⁴ La circulaire du Premier ministre du 17 février 2020 relative à la nouvelle stratégie de marque de l'État rappelle que « *Partout où [l'État] est présent, agit, finance - quelle que soit l'administration responsable - sa présence doit être clairement indiquée.* » Elle demande aux opérateurs de l'État d'intégrer le bloc Marianne avec

communication de certains opérateurs s'affranchit parfois de la Marianne et du drapeau tricolore. Ces manquements peuvent donner aux citoyens l'impression que l'État n'intervient plus au niveau territorial.

À ces difficultés générales, s'ajoute, pour les préfets de département, la question des opérateurs organisés au niveau régional. Ainsi pour les ARS, le pouvoir de décision et l'essentiel des moyens d'action sont au niveau régional. De ce fait, le dialogue qui peut se nouer entre un préfet de département et une délégation départementale de l'ARS atteint souvent rapidement ses limites, même si des protocoles départementaux ont été conclus entre directeur général d'ARS et préfets de département pour préciser leurs relations et modalités de travail, ainsi que les missions des délégations départementales. Cette difficulté est accrue dans le cas des opérateurs n'ayant pas de représentation au niveau départemental, comme l'ADEME, organisée en directions régionales.

3.1.2.2 D'importants progrès ont été réalisés ces dernières années dans les relations entre préfets et opérateurs

Le décret du 29 avril 2004 et la charte de la déconcentration du 7 mai 2015 prévoient des dispositions censées permettre aux préfets d'avoir une visibilité, à défaut d'un contrôle, sur les actions des établissements publics de l'État. Faute de sanctions réelles, ces dispositions sont toutefois peu effectives. Plus efficace, la participation des opérateurs au collège des chefs de service, ainsi que dans d'autres instances collégiales comme les comités administratifs régionaux (CAR) et les réunions préparatoires à ces comités (pré-CAR) constitue un moyen de les associer au processus de coordination des services de l'État. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, les délégués départementaux de l'ARS sont invités aux réunions de chefs de service organisées par les préfets de département et ont instruction de leur directeur général d'y aller. En Nouvelle-Aquitaine, le directeur régional de Pôle Emploi participe aux CAR, mais pas aux pré-CAR (il est toutefois destinataire de leurs comptes rendus). Il participe également à une réunion trilatérale mensuelle avec la préfète de région et la DREETS. Le document Missions prioritaires des préfectures 2022-2025 propose d'adapter le collège des chefs de service selon les enjeux afin d'y associer les opérateurs concernés.

De même, l'établissement en 2021 de feuilles de route interministérielles adressées aux préfets et fixant les réformes prioritaires pour chaque territoire, y compris dans des matières ne relevant pas de la compétence des services placés sous leur autorité, peut conforter les préfets dans leur rôle de pilotage global de l'action de l'État. Mais si les feuilles de route donnent une légitimité supplémentaire au préfet pour demander des comptes à un service de l'État non placé sous son autorité ou à une agence, elles ne lui donnent pas pour autant des moyens d'action supplémentaires (cf. *infra*).

Une solution imaginée pour éviter le contournement du préfet dans les actions des agences sur le territoire a été de faire du préfet leur délégué territorial. Elle est apparue dans la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation

l'intitulé « République française » a leur logo et à leur identité visuelle et de mettre en application les principes de la nouvelle charte.

urbaine pour l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), puis en 2004, par une modification de cette loi, pour l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a posé le principe selon lequel « *le préfet de région et le préfet de département seront les délégués territoriaux des agences nationales lorsque celles-ci exercent leurs attributions sur le territoire* ». L'article 59-1 du décret du 29 avril 2004, créé par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010, prévoit que « *Le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'État comportant un échelon territorial et figurant sur une liste établie par un décret en Conseil d'État.* » Le décret définit, dans ses articles 59-2 et 59-3, un socle commun d'attributions du délégué territorial⁶⁵.

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS) a fait du préfet de région le délégué territorial de l'ADEME. Elle a également prévu que le préfet de département assure, en tant que délégué territorial de l'OFB, la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement de l'Office dans les territoires relevant de son ressort avec les actions des autres services et établissements publics de l'État.⁶⁶ En 2023, huit établissements publics ont pour délégué territorial le préfet de région ou de département.

Tableau n° 16 : Opérateurs dont le préfet est délégué territorial

<i>Opérateur</i>	Préfet, délégué territorial	Année
<i>Agence nationale de l'habitat (ANAH)</i>	région et département	2003
<i>Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)</i>	département	2004
<i>Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)</i>	région	2012
<i>Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)</i>	département	2016
<i>Agence nationale du sport (ANS)</i>	région	2019
<i>Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)</i>	département	2019

⁶⁵ En qualité de délégué territorial, le préfet coordonne les actions de l'établissement avec celles conduites par les administrations et les autres établissements publics de l'État. Il s'assure de la cohérence de l'action respective des services de l'État et de l'établissement à l'égard des collectivités territoriales. Il exerce, en qualité de délégué territorial, les attributions suivantes, dans le cadre des compétences et des décisions des organes délibérants et exécutifs de l'établissement : 1° Il assure la représentation de l'établissement dans la région ou le département. À ce titre, il peut recevoir délégation de pouvoir de l'organe compétent pour négocier et conclure au nom de l'établissement toute convention avec les collectivités territoriales et leurs groupements ; en l'absence d'une telle délégation, il contresigne ces conventions ; 2° Il peut adresser au service territorial de l'établissement des directives d'action territoriale ; 3° Il est consulté par l'autorité compétente de l'établissement préalablement à l'évaluation du responsable territorial de l'établissement.

⁶⁶ Elle a par ailleurs prévu que le conseil d'administration des agences de l'eau soit systématiquement présidé par le préfet coordonnateur de bassin.

<i>Opérateur</i>	Préfet, délégué territorial	Année
<i>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)</i>	région	2022
<i>Office français de la biodiversité (OFB)</i>	département	2022

Source : *Cour des comptes*

Une note du 28 avril 2022 des secrétaires généraux des ministères de la transition écologique et de l'intérieur est venue encadrer les conditions opérationnelles d'application à l'ADEME des dispositions du décret de 2004 relatives à la fonction de délégué territorial. Elle prévoit que le préfet de région, désormais investi de la représentation de l'agence dans la région, peut en confier la représentation quotidienne au directeur régional de l'ADEME, dans des limites qu'il définit avec celui-ci. Dans ce but, le directeur régional doit transmettre régulièrement au préfet le calendrier prévisionnel des actions prévues (rencontres publiques, communication, rendez-vous). Cette note prévoit la mise en place du contreseing par le préfet de région des décisions d'aide financière de l'ADEME avec les seules collectivités territoriales et leurs groupements, précisant expressément que « *les conventions avec les entreprises, associations, délégataires de service public, SEM et SPL ne sont pas concernées* ». Le préfet peut déléguer ce contreseing au SGAR. Elle prévoit également une plus grande association du préfet de région à la définition des priorités régionales de l'agence et invite préfet et directeur régional à avoir des échanges bilatéraux réguliers. Elle demande enfin que le préfet de région adresse un avis au président de l'ADEME en vue de l'évaluation du directeur régional.

La désignation du préfet de région comme délégué territorial de l'ADEME a permis des progrès substantiels pour assurer la cohérence de l'action de l'agence avec l'action globale de l'État territorial. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, elle a conduit à la mise en place de réunions bilatérales régulières entre le préfet de région et le directeur régional de l'ADEME. Le SGAR diffuse l'information sur les conventions aux préfets de département. Toutefois ni le SGAR, ni les préfetures de département ne reçoivent d'information pendant la phase d'instruction des dossiers par l'ADEME.

3.1.2.3 Une capacité des préfets à recourir aux opérateurs renforcée en cas de crise

La nécessité de coordonner l'action des opérateurs, ainsi que l'ensemble des services de l'État, apparaît de manière plus aiguë encore dans le domaine de la gestion de crise. Du fait de la multiplicité des risques en cause, cette gestion se caractérise par la diversité des acteurs, publics et privés, qui y prennent part. Elle repose traditionnellement sur l'unité de commandement de ces acteurs par le préfet.

La pandémie du Covid 19 a toutefois bousculé cette conception. Les compétences des ARS en matière de crise sanitaire ont conduit à une gestion bicéphale de la crise par le préfet et le directeur général de l'ARS, qui n'a pas été sans difficulté, comme l'ont montré les rapports

de l'Assemblée nationale⁶⁷ et du Sénat⁶⁸ sur cette question. L'existence de deux chaînes de gestion de crise et de remontée des informations vers l'autorité centrale a pu créer des dysfonctionnements. Si préfets et ARS ont trouvé dans la plupart des régions et départements des manières de collaborer, la capacité à gérer la crise doit reposer sur une organisation adaptée et pas uniquement sur la bonne volonté des uns et des autres.

Afin de faire face à ce type de crises, l'article 27 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) permet un renforcement des prérogatives du préfet de département en cas d'événements d'une particulière gravité en lui donnant autorité sur les services et établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial, qui sont alors placés pour emploi sous son autorité. L'activation de ce dispositif est subordonnée à une décision du préfet de zone de défense et de sécurité qui autorise, sur demande du préfet de département, ce dernier à le mettre en œuvre, pour une durée maximale d'un mois, avec possibilité de renouvellement, par période d'un mois au plus si les conditions qui l'ont motivé continuent d'être réunies.

Le projet de loi prévoyait initialement d'exclure de ces pouvoirs renforcés les agences régionales de santé lorsque la situation justifie la mise en œuvre de mesures de lutte contre les menaces sanitaires graves par le ministère de la santé. Cet arbitrage paradoxal du Gouvernement, qui consistait à exclure du dispositif la situation même qui avait conduit à en constater la nécessité, a été remis en cause par le Parlement, et cette exception a été supprimée lors de l'examen du texte par le Sénat.

L'article 27 de la LOPMI constitue, s'agissant de la capacité du préfet à coordonner, en cas de crise, les opérateurs et les services de l'État non placés sous son autorité, une avancée dont il conviendra de mesurer l'efficacité dans les années à venir. Certains acteurs relèvent toutefois ses limites potentielles : d'une part, une bonne gestion de crise suppose une connaissance mutuelle préalable et une habitude de travailler ensemble au quotidien, qui se construisent dans la durée ; d'autre part, les prérogatives renforcées du préfet se limitent à la gestion de la crise elle-même et ne concerne pas l'après-crise.

À cette problématique de la coordination, s'ajoute celle de la contraction des compétences techniques sur lesquelles le préfet peut compter lorsqu'il gère une crise. Le RPT de 2017 sur *Les services déconcentrés de l'État* soulignait ainsi que « les contrôles de la Cour ont mis en exergue des interrogations sur la capacité de certains services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC) à faire face aux crises et sur celles des DDCS/PP à faire face aux crises sanitaires de grande ampleur. Il en va de même dans les services chargés de la prévention des risques naturels et technologiques. » Il indiquait également que « La ressource d'ingénierie utile à la politique de prévention des inondations s'est centralisée : gérée jusqu'en 2014 dans les huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE), rattachés aux préfets de région en tant que services déconcentrés, cette ressource a été absorbée depuis lors dans un établissement public national dont les préfets de région ne sont

⁶⁷ Mission d'information de l'Assemblée nationale relative à l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus Covid-19 (2020), qui recommandait notamment « pour mettre fin à la dualité de la chaîne de commandement, qui a été préjudiciable dans la gestion de la crise sanitaire », de « rendre aux préfets de département la compétence de la gestion de la crise sanitaire ».

⁶⁸ Commission d'enquête du Sénat pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion (2020).

*pas délégués territoriaux*⁶⁹. Les opérateurs d'ingénierie ont ainsi échappé à leur contrôle opérationnel et l'efficacité des politiques de prévention des inondations menées localement s'en est trouvée affectée. » L'enquête de la Cour a montré que ce constat restait d'actualité, l'État ayant vu certaines de ses compétences techniques s'affaiblir, ou les ayant regroupées à des niveaux qui ne permettent pas aux préfets de département d'y recourir aisément.

L'enquête de la Cour a fait apparaître la difficulté que représente pour les préfets le fait que de nombreux opérateurs⁷⁰ n'organisent plus d'astreintes le soir, en fin de semaine ou les jours fériés. Un préfet peut ainsi avoir à gérer une situation de crise (pollution, mortalité piscicole dans les rivières, etc.) sans pouvoir faire intervenir pendant un week-end les équipes des opérateurs qui disposent des compétences techniques permettant de procéder aux analyses indispensables tant pour fonder ses décisions que pour répondre aux questions et inquiétudes des citoyens, de la presse et des élus.

Sur cette question, sensible pour les préfets, on peut relever que la convention de partenariat, conclue le 5 janvier 2023 entre le ministère de l'intérieur et des outre-mer, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et l'OFB, afin d'organiser la relation entre le préfet, les services déconcentrés et l'OFB, prévoit des dispositions sur la continuité de service demandant à ce que l'OFB s'organise pour disposer, en semaine ainsi que les week-ends et jours fériés (« pendant les heures normales de service de l'établissement ») d'une présence territoriale d'agents en service permettant d'exercer les missions prioritaires, ou, quand cette présence ne peut être assurée, une organisation permettant de traiter les sollicitations téléphoniques institutionnelles et d'organiser la réponse aux éventuelles urgences nécessitant une intervention de l'OFB non reportable, en cas de survenance d'un événement d'ordre environnemental ou sanitaire exceptionnel imposant une intervention sans délai.

Cette convention traite également d'un autre « irritant » dans les relations entre préfets et opérateurs, à savoir la communication. Elle prévoit ainsi que le service départemental de l'OFB inscrit sa communication en matière de contrôles administratifs dans la stratégie de communication de la MISEN, validée par le préfet de département, en cohérence avec la stratégie de communication de l'OFB.

Une telle convention, dont il conviendra de mesurer l'effectivité sur le terrain, apparaît comme une réponse potentielle à plusieurs des difficultés relevées lors de l'instruction dans les relations entre préfets et opérateurs. Il serait intéressant de conclure ce type de conventions avec d'autres opérateurs, que le préfet en soit ou non le délégué territorial, en y incluant systématiquement des dispositions relatives à la communication et à la continuité de service.

Recommandation n° 6. (SG du ministère de l'intérieur) Conclure, sur le modèle de celle avec l'Office français de la biodiversité, des conventions avec d'autres opérateurs, comportant notamment des dispositions relatives à la communication et à la continuité de service.

⁶⁹ Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

⁷⁰ Ont notamment été évoqués lors de l'instruction l'OFB, le BRGM et le CEREMA. Le rapport de l'IGA sur Lubrizol indiquait également que l'ANSES et l'INERIS (hors CASU) n'avaient pas de système d'astreinte.

3.1.2.4 Le besoin d'un état des lieux approfondi des relations entre préfets et opérateurs

Au cours de son enquête, la Cour a constaté que, malgré les progrès réalisés ces dernières années, un certain nombre de questions restaient ouvertes s'agissant des relations entre préfets et opérateurs. Compte tenu de la multiplicité de ces derniers, la réponse à apporter suppose un état des lieux préalable et précis de ces relations. La diversité des opérateurs (s'agissant par exemple de leur statut, de leurs missions, de leurs sources de financement, de leurs périmètres géographiques, de l'existence ou non de services territoriaux propres) ne permet sans doute pas d'envisager une solution unique, qui encadrerait de manière uniforme leurs relations avec les préfets.

La formule du préfet, délégué territorial, qui a pu permettre dans certains cas (cf. *supra*) d'assurer une relation plus fluide entre préfets et agences, s'applique aujourd'hui à un nombre non négligeable mais limité d'opérateurs⁷¹. La question de son extension à d'autres établissements publics se pose. Une telle extension ne pourrait se faire qu'après une analyse au cas par cas, tenant compte des missions de ces établissements, de leur périmètre géographique, de l'existence ou non de services propres. Cette analyse est également nécessaire pour déterminer si le délégué territorial doit être le préfet de région ou le préfet de département. La DMATES partage l'idée de la Cour selon laquelle une extension de la fonction de délégué territorial à d'autres opérateurs ne pourrait se faire qu'au cas par cas. Elle estime que cette extension pourrait, par exemple, être étudiée pour l'Office national des forêts (ONF), notamment au regard des enjeux forestiers qui nécessitent une coordination avec les services de l'État et les collectivités territoriales, en particulier du fait du développement des feux de forêt.

La question du contenu de la fonction de préfet délégué territorial mérite d'être approfondie, même si la diversité des établissements publics concernés rend sans doute malaisée la définition d'un socle commun de la fonction plus étendu que celui déjà évoqué dans le décret du 29 avril 2004.

En effet, le rôle du délégué territorial s'exerce de manière différente selon que l'agence s'appuie sur les services déconcentrés de l'État pour son action territoriale (ANRU, ANCT, ANS) ou qu'elle dispose de services territoriaux propres (exemples de l'ADEME ou de l'OFB). Dans le premier cas, la désignation du préfet comme délégué territorial évite que des services placés en temps normal sous son autorité le contournent quand ils exercent des missions pour le compte d'une agence. Dans le second cas, elle a pour effet d'introduire le préfet dans des processus dans lesquels il n'intervenait pas précédemment.

En outre, la question des moyens dont disposent les préfets pour exercer cette mission de délégué territorial doit être posée. La création de l'ANCT et la désignation du préfet comme délégué territorial de cette agence a conduit les préfetures mais aussi les DDT à prendre en charge de nouvelles missions pour le compte de l'agence, sans qu'aucun moyen supplémentaire n'ait été alloué à cet effet⁷².

⁷¹ La DMATES a indiqué que la directrice de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) avait proposé que les préfets de département soient délégués territoriaux de l'ANTS. La question pourrait également être étudiée pour le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

⁷² Ce point avait été souligné par l'inspection générale de l'administration dans son rapport sur l'ANCT.

Recommandation n° 7. (SG du ministère de l'intérieur) Faire un état des lieux et une évaluation critique des solutions mises en œuvre pour assurer une meilleure coordination de l'action des préfets et des opérateurs.

3.2 Le pouvoir d'agir du préfet vis-à-vis des acteurs locaux

3.2.1 Des relations avec les collectivités territoriales déterminantes pour l'efficacité de l'action du préfet

Les relations avec les collectivités territoriales demeurent un élément déterminant de l'action des préfets. La plupart des politiques interministérielles sont en réalité des politiques qui nécessitent l'intervention à la fois de l'État et des collectivités territoriales (par exemple, politique de la ville, aménagement du territoire, développement économique, etc.). Même dans les domaines régaliens, le préfet travaille de manière étroite avec les maires, par exemple en matière de sécurité, de délivrance des titres ou d'organisation des élections. Un travail constant avec les élus est donc une condition de l'efficacité de son action. Une mésentente avec les élus les plus importants peut la rendre difficile. En outre, les élus locaux sont en demande du préfet. La présence physique du préfet ou du sous-préfet à de nombreuses occasions reste fortement souhaitée par les acteurs de la vie locale. Par ailleurs, l'enchevêtrement des compétences, la complexité et l'illisibilité croissante de l'action publique territoriale, avec la multiplication des agences, rend d'autant plus nécessaire le besoin d'un interlocuteur unique pouvant parler au nom de l'État. La crise sanitaire en a fourni l'illustration.

Dans sa relation avec les collectivités territoriales et leurs élus, le préfet a la possibilité d'user de ses pouvoirs de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire (cf. *supra*). De surcroît, les préfets de département peuvent, à compter du 1er janvier 2023, déférer au Procureur général près la Cour des comptes des irrégularités qualifiables d'infractions au droit public financier.

Il peut également s'appuyer sur son pouvoir d'attribution de subventions. Le nombre et l'importance de celles-ci n'ont cessé d'augmenter au fil des années. En 2022, elles représentent plus de 2 Md€ en autorisations d'engagement (AE). La plus importante est la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui, avec 1,05 Md€ en AE pour 2022, constitue la moitié du total. La DETR, qui peut bénéficier aux communes ne dépassant pas 2 000 habitants, ainsi qu'à celles de 2 001 à 20 000 habitants à faible potentiel fiscal, est attribuée par le préfet de département assisté par une commission d'élus qui définit en particulier les catégories d'opérations à financer. En outre, le préfet de département propose au préfet de région l'attribution de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), qui représente 873 M€ d'AE pour 2022, et dont le champ d'application est beaucoup plus vaste que celui de la DETR puisque toutes les communes et les EPCI à fiscalité propre y sont éligibles. Pour les départements a été créée en 2019 la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). Enfin, le préfet peut faire appel au fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT, 208 M€ pour 2022) pour des opérations locales contribuant au développement économique et au soutien de territoires vulnérables.

Par ailleurs, la territorialisation du plan de relance, dont un peu plus de 10 Md€ sont consacrés à des actions sélectionnées à l'échelon des territoires, s'est en partie appuyée sur les préfets, qui ont eu un rôle d'animation auprès de l'ensemble des acteurs locaux (collectivités territoriales, services déconcentrés, services locaux des opérateurs, etc.) et, pour certaines mesures, ont disposé du pouvoir de choisir les bénéficiaires, même si globalement la mise en œuvre du plan est restée assez centralisée (cf. *infra*).

La relation entre le préfet et les collectivités territoriales a été affectée par les évolutions institutionnelles de cette dernière décennie. La conception française de la décentralisation, fondée sur une complémentarité avec le processus de déconcentration, a longtemps induit un parallélisme institutionnel à chacun des niveaux concernés, par exemple entre le préfet et le président du conseil départemental, le préfet de région et le président du conseil régional. Ce parallélisme est mis à mal par l'affaiblissement des services de l'État au niveau départemental. Par ailleurs, la montée en puissance de certains acteurs locaux (régions, métropoles, intercommunalités) a pu conduire à une évolution de la relation entre le préfet et ces collectivités, des collectivités plus puissantes et dotées de cadres de haut niveau pouvant être moins en attente d'intervention préfectorale. Toutefois, même des collectivités puissantes ressentent le besoin d'un interlocuteur unique au niveau de l'État.

En outre, les collectivités territoriales, comme d'ailleurs les autres acteurs du territoire, sont en attente d'un cadre sécurisé avec des règles stables. Les réorganisations permanentes des services déconcentrés de l'État compliquent l'identification de l'interlocuteur pertinent et la continuité de la relation. La réduction des moyens des services de l'État peut aussi être mal perçue en ce qu'elle conduit ces services à être davantage dans un rôle de censeur de l'action des collectivités territoriales sans pouvoir indiquer comment remédier aux difficultés soulevées.

3.2.2 Un rôle important du préfet dans la contractualisation avec les collectivités territoriales

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales prennent de plus en plus la forme de contrats, devenus « *aujourd'hui le mode de relation privilégié entre l'État et les collectivités territoriales*⁷³ ». Le paysage contractuel entre l'État et les collectivités territoriales a été, pendant une trentaine d'années, dominé par le contrat de plan État-région (CPER) et par la politique de la ville⁷⁴. Le préfet de région négocie le CPER sur la base d'un mandat établi par le Premier ministre, puis le signe et l'exécute. Pour la politique de la ville, le préfet, qui est le délégué territorial à la fois de l'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), de l'ANRU et de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), est chargé, là aussi, de la préparation des contrats en lien avec les collectivités territoriales concernées, et de leur mise en œuvre côté État.

Le succès rencontré par les CPER et les contrats de ville a conduit l'État, en s'appuyant sur les préfets, à étendre sa politique contractuelle dans presque tous les domaines,

⁷³ Premier ministre, Circulaire relative à l'élaboration des contrats de relance et de transition écologique, 20 novembre 2020.

⁷⁴ Ces deux types de contrats représentent pour l'État des engagements financiers très importants : plus de 12 Md€ entre 2015 et 2020 pour les CPER, comme pour la politique de la ville entre 2014 et 2022 (financement par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) de 435 contrats de ville, soit 859 communes).

l'aménagement du territoire en premier lieu. Les contrats de ruralité (à partir de 2014) ont ouvert la voie aux programmes « Action cœur de ville » (lancés en 2018 au bénéfice des villes moyennes) et « Petites villes de demain » (engagés en 2020 pour des territoires ruraux). À leurs côtés sont apparus des engagements correspondant à des territoires particuliers : les pactes territoriaux (au profit de cinq territoires, depuis 2018) et le plan « Marseille en grand » (2021). La contractualisation s'est également étendue au domaine de la protection environnementale avec les territoires à énergie positive pour la croissance verte (2014) et les contrats de transition écologique (2018), à la politique budgétaire des collectivités (contrats de maîtrise des dépenses publiques en 2018), ou encore la sécurité et la prévention de la délinquance. Ainsi, les contrats locaux de sécurité, créés en 1997, ont vu leurs ambitions et leurs moyens s'accroître avec la création, en 2021, des contrats de sécurité intégrée.

Les contrats sont désormais si nombreux qu'il est impossible d'en établir un inventaire exhaustif. Une circulaire récente du Premier ministre prend acte de cette situation, en considérant que « *cette situation rend peu lisible l'action de l'État sur le territoire* ». Pour y remédier, l'État a créé en 2020 un nouveau type de contrat : le contrat de relance et de transition écologique (CRTE), avec pour ambition de couvrir le territoire français en devenant le « contrat des contrats ». 820 CRTE ont été signés (au 11 juillet 2022), et une vingtaine doivent l'être prochainement.

Toutefois les bases de l'action des préfets en matière de contractualisation sont fragiles, compte tenu de la réduction des moyens de l'administration territoriale de l'État. Le problème de la crédibilité des engagements budgétaires de l'État se pose également. Les subventions allouées aux collectivités au moyen de la DETR ou de la DSIL, jusque-là libres d'emploi, risquent d'être exclusivement affectées aux contrats précédemment conclus. La gestion des CRTE a compliqué davantage la situation, de nombreux interlocuteurs dénonçant leur contenu « fourre-tout », et leur soutenabilité budgétaire irréaliste. Une même inquiétude concerne les CPER, tant leurs difficultés d'exécution sont récurrentes.

En outre, le préfet dispose d'une visibilité réduite tant sur la situation financière des collectivités relevant de son ressort que sur les interventions de l'État et de ses opérateurs à leur profit. S'agissant de leur situation financière, les préfets se fondent principalement sur les échanges mis en place avec le réseau de la DGFIP, et plus occasionnellement des échanges avec les CRTC dans le cadre des contrôles budgétaires ou de la publication des contrôles de gestion qu'elles réalisent. Des informations plus substantielles concourraient utilement à leurs prises de décision notamment dans le cadre de négociations avec ces collectivités.

Si les DRFiP transmettent aux préfets, à des périodicités variables selon les départements, des notes de conjoncture sur la situation financière des collectivités de leur ressort, et plus particulièrement les plus fragiles, la DGFIP oriente davantage son offre de services vers les collectivités avec la mise en place progressive d'un réseau de conseillers aux décideurs locaux (CDL). Les préfets sont néanmoins en mesure de solliciter les missions régionales de conseil aux décideurs publics (MRCDP) pour l'examen de dossiers qui présentent des enjeux juridiques ou économiques significatifs au niveau territorial. Cette aide à la décision prend la forme d'analyses financières, fiscales ou budgétaires, de conseils pour des montages contractuels ou sur des problématiques complexes.

En revanche, les services de la DGFIP ne sont pas en mesure, à ce jour, de restituer aux préfets de manière régulière et automatisée, une information exhaustive sur les financements contractualisés par l'État et ses agences qui irriguent leur territoire, et *a fortiori* à destination d'une collectivité en particulier. La collecte de telles données pourrait théoriquement

s'effectuer depuis la partie versante ou la partie bénéficiaire des financements, mais se heurte à des obstacles systémiques⁷⁵ qui empêchent d'avoir une vision consolidée des engagements de l'État à l'échelle des territoires. La DGCL fait valoir que le système d'information qu'elle a ouvert en juin 2023 pour le pilotage et le suivi des CPER, Contrats-Territoires, est conçu de manière ouverte et évolutive, et pourrait servir à moyen terme au pilotage d'autres contractualisations nationales, comme les CCT et les CRTE.

Il conviendrait que la DGCL et la DGFIP travaillent à la mise en place d'un dispositif permettant de mettre à la disposition du préfet un tableau de bord recensant, sur son territoire, l'ensemble des financements de l'État, y compris ceux des agences.

3.2.3 Une mission non prévue par les textes, mais essentielle : la médiation et l'arbitrage

De par sa position, le préfet est parfaitement à même connaître des conflits et différends qui peuvent survenir sur le territoire de son département. Ceci peut l'amener à jouer un rôle de médiation et d'arbitrage. Même si ce rôle n'est fondé sur aucun texte, la médiation du préfet est recherchée du fait de son autorité, mais aussi de sa neutralité et de son indépendance à l'égard des intérêts locaux. Le préfet Paul Bernard évoquait ainsi le rôle du préfet⁷⁶ : « *aider à désamorcer les conflits en laissant s'exprimer les forces en présence et en tentant de les apprivoiser ; aider les acteurs à travailler en commun sans chercher à tout diriger ; essayer de tirer vers le haut, vers l'intérêt général, les solutions apportées à un conflit.* »

La population prête souvent au préfet une capacité d'imposer sa solution aux acteurs, alors qu'il n'a souvent pas de pouvoirs juridiques pour ce faire. L'intervention du préfet n'est toutefois pas comparable à celle d'un médiateur classique. Au-delà de son autorité morale et de son rôle symbolique de représentant de l'État, les pouvoirs qu'il détient par ailleurs, en matière d'ordre public ou au titre de diverses réglementations, lestent son intervention et la crédibilité de cette dernière.

Il est également souvent sollicité pour arbitrer des différends entre collectivités territoriales ou amené à intervenir pour faire en sorte que puissent travailler ensemble des collectivités qui ne le feraient pas spontanément.

3.2.4 Le pouvoir de dérogation

La généralisation par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 du droit de dérogation reconnu au préfet, après une phase d'expérimentation de deux ans sur le fondement du décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017, constitue une nouvelle ressource que les préfets peuvent utiliser pour ajuster la mise en œuvre de l'action publique au plus près du terrain. Ce droit à la

⁷⁵ Depuis la partie versante : le comptable qui procède au paiement n'est pas nécessairement situé dans le ressort de la préfecture (cas des agences qui versent des subventions via un flux financier qui transite par la DRFiP du lieu de leur siège social). Depuis la partie bénéficiaire : les comptes des collectivités sont tenus par les DRFiP depuis le logiciel Hélios qui ne permet pas d'effectuer des requêtes, empêchant l'identification des flux financiers provenant d'administrations centrales ou d'opérateurs de l'État.

⁷⁶ Paul Bernard, *Le Préfet de la République, Le chêne et l'olivier*, Ed. Economica, 1992.

différenciation territoriale est limité à certaines matières et encadré. Les projets d'arrêté préfectoral de dérogation (APD) sont transmis à la DMATES accompagnés d'une analyse justifiant le recours à la dérogation. Les directions centrales concernées sont immédiatement saisies par la DMATES et bénéficient de 15 jours pour faire part de leurs observations.

Entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2022, 349 saisines ont été portées à la connaissance de la DMATES et 220 arrêtés préfectoraux de dérogation ont été pris (163 par des préfets de département – 6 départements sont à l'origine de 50 APD et 42 préfets de département n'en ont jamais pris, ce qui montre une très forte hétérogénéité dans l'usage de ce pouvoir).

Tableau n° 17 : Répartition des saisines entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2022

	Taux	Principales normes concernées	Taux
<i>Subventions</i>	75%	Prorogation du délai de commencement de projet	20%
		Subventions de l'État pour projet d'investissement (liquidation, versement d'avances et d'acomptes)	20%
		Impossibilité de subventionner un projet commencé	5%
		Modalités de versement et liquidation	9%
		Prorogation au délai d'exécution d'un projet	5%
		Interdiction de subvention	5%
<i>Environnement agriculture et forêt</i>	18%	Autorisation des systèmes d'endiguement pour prévenir les inondations et submersions	9%
<i>Construction logement et urbanisme</i>	5%		
<i>Emploi et activité économique</i>	1%		
<i>Matières hors circulaire</i>	1%		

Source : DMATES

La prévalence des arrêtés de dérogation concernant les subventions et dotations s'explique par le fait que c'est l'un des domaines où le pouvoir réglementaire est le moins encadré par le pouvoir législatif.

Les préfets rencontrés par la Cour indiquent que la majorité des dérogations sont accordées aux collectivités pour prolonger les délais leur permettant de réaliser les projets pour lesquels ils ont obtenu une subvention DETR ou DSIL, que ce soit pour commencer les travaux ou les réceptionner. Le préfet des Alpes-Maritimes déroge également à la règle des 80 % maximum de subventions pour les petites communes sinistrées par la tempête Alex, pour monter à 100 %. Quelques dérogations ont été accordées à des entreprises, principalement en matière d'urbanisme ou d'environnement lorsqu'il s'agit de points mineurs et pour éviter qu'un dossier doive reprendre toutes les étapes d'un circuit administratif.

À ce jour, il n'a pas été rapporté d'usage abusif du droit à déroger. 63% des saisines donnent lieu à un arrêté préfectoral de dérogation. Les 37 % restants ne recouvrent pas

seulement des refus des administrations centrales mais aussi des cas où le préfet a pu trouver une autre solution ou n'est pas allé au bout de la démarche. Ce dispositif répond à des situations ponctuelles et locales qui permettent au préfet de renforcer son rôle auprès des acteurs locaux, mais son utilisation doit évidemment rester exceptionnelle.

3.2.5 La durée des fonctions des préfets amoindrit leur capacité à agir vis-à-vis des acteurs locaux

Un préfet occupe au cours de sa carrière un grand nombre de postes, avec un rythme de changement important. Ce rythme tient en partie au souci d'éviter que les liens favorisés par une trop grande permanence dans un poste puissent affecter la neutralité de ses décisions. Il résulte surtout d'une gestion des emplois préfectoraux fondée sur des « chaînes » de nominations : les vacances créées par les départs à la retraite et les autres mouvements sortants sont pourvues par des mutations de préfets situés plus bas dans la hiérarchie des postes, qu'il faut à leur tour remplacer. Or, l'efficacité d'un préfet, ou d'un sous-préfet, repose sur la connaissance du territoire dans lequel il exerce ses fonctions et sur sa capacité à développer et entretenir des relations de confiance avec les élus. Cela suppose qu'il dispose d'une certaine durée.

La Cour des comptes, dans son référé du 2 juillet 2014 portant sur la gestion des préfets de 2005 à 2011, regrettait une durée d'affectation trop brève des préfets : elle était de deux ans, soit nettement moins que lors de la précédente enquête qui avait établi qu'en 2005, cette durée était de deux ans et demi.

Le tableau ci-dessous montre que les critiques de la Cour avaient été partiellement entendues par le ministère de l'intérieur : la durée moyenne de séjour en poste des préfets ou des sous-préfets s'est globalement allongée, de trois à quatre mois, entre 2017 et 2021 pour atteindre deux ans et demi en 2021. Toutefois, cette tendance ne s'est pas poursuivie en 2022, puisqu'on note une baisse de plus de trois mois de la durée moyenne de séjour des préfets. La baisse, plus légère, concernant les sous-préfets peut, quant à elle s'expliquer par la fin de mission des sous-préfets à la relance dont beaucoup ne sont restés que 18 mois en poste.

Tableau n° 18 : Durée moyenne en poste des préfets et sous-préfets (en mois)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Préfets</i>	26,4	25,5	29,3	33,5	30,4	27,1
<i>Sous-préfets</i>	27,4	28	29	31	31	30,4

Source : Secrétariat général du ministère de l'intérieur

Le ministère fait en outre valoir que, pour les sous-préfets, le décret du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet « prévoit une nomination pour trois ans qui doit permettre de faire de trente-six mois la durée de référence de maintien en poste des sous-préfets d'arrondissement et des secrétaires généraux de préfecture ».

Cette intention du ministère de l'intérieur, qui répond aussi bien aux souhaits de la Cour qu'à la demande des élus (unanimes à critiquer le passage trop rapide des membres du corps

préfectoral), devra être évaluée sur une période significative. En effet, si le décret du 6 avril 2022 fixe des durées maximales d'exercice continu des fonctions pour les préfets et sous-préfets, il n'impose pas de durée minimale. La durée de trois ans, qui s'applique aux seuls sous-préfets, correspond à « une durée initiale maximale » (qui peut être prolongée jusqu'à cinq ans sur un même poste), qui n'empêche donc en rien que la durée effective soit inférieure.

Il reste donc essentiel, comme le demande la Cour, que la gestion des nominations et des déroulements de carrière des préfets et sous-préfets prenne pleinement en compte la nécessité d'une durée suffisante pour qu'ils puissent tenir pleinement leur rôle.

3.3 Un État central qui a du mal à respecter la déconcentration

La fonction du préfet est duale. Il est le représentant de l'État dans son ressort territorial, doté de pouvoirs propres dans le cadre du principe de déconcentration⁷⁷, mais il a aussi pour mission de représenter des autorités politiques, comme les ministres et le Gouvernement. À ce titre, le préfet doit expliquer la politique du Gouvernement aux élus locaux, aux acteurs des territoires et aux citoyens, en faisant preuve de pédagogie, de loyauté et d'intelligence des situations. Il doit à ce titre faire la promotion des nouveaux dispositifs résultant de la politique du Gouvernement (nouveaux types de contrats aidés, d'aides aux entreprises ou de contrats avec les collectivités territoriales, etc.).

Il doit donc combiner la rigueur administrative avec une certaine dépendance à l'égard du politique, par sa loyauté au Gouvernement. Il a, en tant que représentant de l'État, des marges d'autonomie importantes, qui peuvent être remises en cause par les initiatives du pouvoir central, lorsque ce dernier décide d'encadrer strictement son action ou d'intervenir directement dans l'administration des territoires.

3.3.1 Les feuilles de route et l'évaluation des préfets

Le comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 5 février 2021 a décidé que le Premier ministre adresserait à chaque préfet de région et de département une feuille de route interministérielle, afin d'identifier les axes prioritaires de l'action de l'État dans ces territoires. Cette feuille de route, dont les modalités ont été définies par circulaire du Premier ministre du 19 avril 2021, vise à donner aux préfets un mandat interministériel sur trois ans et à renforcer leur rôle de pilotage et d'animation des services et opérateurs de l'État, à cadre organisationnel inchangé.

La feuille de route comprend deux parties : la première comporte une sélection de réformes prioritaires du Gouvernement⁷⁸, qui nécessitent un investissement particulier et un

⁷⁷ Selon ce principe, les services déconcentrés doivent, dans une logique de subsidiarité, gérer toutes les missions administratives de l'État, en dehors de celles de conception, d'orientation, d'évaluation et de contrôle qui relèvent des administrations centrales ou de services dits à compétence nationale créés par l'État.

⁷⁸ L'ensemble des réformes prioritaires fait l'objet d'un suivi animé par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) à travers un tableau de bord unique et territorialisé (outil « PILOTE »), alimenté par les données saisies par les chefs de projet aux niveaux national et régional.

engagement personnel du préfet, proposée par lui et approuvée par les ministères concernés. Il est demandé aux préfets de ne pas proposer que des réformes relevant du périmètre des services placés sous leur autorité. La seconde partie porte sur des projets structurants locaux, qui peuvent être des projets de politiques publiques ou d'aménagement du territoire, voire de transformation des services de l'État. Pour chacun de ces projets, les préfets proposent un indicateur de suivi et une cible à atteindre. Les objectifs et indicateurs ont été arrêtés par les préfets de région sous la supervision de la DMAT.

La proposition de feuille de route est élaborée par le préfet, qui associe l'ensemble des services de l'État et opérateurs. Elle est transmise au préfet de région, qui veille à la cohérence des productions des différents préfets, puis validée dans le cadre d'un travail interministériel coordonné par la DMAT et la DITP, avant d'être signée par le Premier ministre. Les préfets de région présentent les avancées et difficultés éventuelles de la mise en œuvre des feuilles de route lors de réunions interministérielles organisées par le directeur de cabinet du Premier ministre.

Les résultats obtenus dans la déclinaison de ces documents sont intégrés aux critères d'appréciation de l'action des préfets⁷⁹. Ce dispositif conduit à une interministérialisation partielle de l'évaluation des préfets, la moitié de leur rémunération variable étant décidée dans ce cadre. Elle doit conduire à une évaluation des résultats du préfet moins liée aux seules politiques relevant du ministère de l'intérieur (ordre public, étrangers, sécurité), même si d'ores et déjà le conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation (CSATE)⁸⁰, dans ses évaluations, ne tient pas compte uniquement de ces politiques.

La circulaire de la Première ministre du 19 septembre 2022 relative aux politiques prioritaires du Gouvernement fixe une nouvelle liste de politiques prioritaires, mises en œuvre à compter de janvier 2023. De nouvelles feuilles de route seront fixées sur cette base. L'évaluation des préfets sur les anciennes politiques prioritaires s'est ainsi faite sur deux ans au lieu de trois.

Après une première réaction de scepticisme, les préfets se sont emparés du dispositif et en ont fait un exercice de mobilisation des services tant dans la phase d'élaboration de la feuille de route que dans celle du suivi, qui figure souvent à l'ordre du jour du collège des chefs de services. Ils voient des avantages à la feuille de route. En particulier, sa signature par le Premier ministre permet de hiérarchiser les multiples priorités assignées par les ministères. Elle peut également faciliter la prise de poste d'un nouveau préfet qui saisit d'emblée quelles sont les priorités que lui assigne le Gouvernement. Enfin, elle peut sécuriser le préfet dans ses relations avec le Gouvernement, les orientations que lui donne celui-ci étant affichées dans la feuille de route. En effet, si les feuilles de route n'ont pas été elles-mêmes publiées, il a été demandé aux préfets de communiquer largement sur leur contenu, parfois repris de manière détaillée sur le site de certaines préfectures. Elles ont en outre été communiquées à des associations qui en avaient fait la demande.

⁷⁹ La première évaluation sur les résultats validés dans PILOTE a eu lieu à la fin de 2022, en vue d'une prise en compte dans le complément indemnitaire annuel (CIA) du préfet en février-mars 2023. Les préfets de département transmettent leur auto-évaluation au préfet de région qui la revoit et la transmet aux ministères. La DITP fait la synthèse des retours des ministères qui sont présentés à un comité d'évaluation interministériel.

⁸⁰ Depuis 2006, le CSATE, formé de préfets, exerce une mission de conseil et de soutien aux préfets et sous-préfets. Le président arrête l'évaluation des préfets et, sur proposition des membres du conseil, celle des sous-préfets.

La Cour a toutefois constaté plusieurs difficultés dans la mise en œuvre de ces feuilles de route.

Tout d'abord, le choix des indicateurs et des cibles a fait l'objet de critiques. Pour chaque réforme sélectionnée, l'évaluation de la mise en œuvre se fait sur la base des indicateurs définis au niveau national, accompagnés de cibles à atteindre, déclinés dans chacun des territoires concernés. Les préfets n'ont pas été associés à la définition de ces indicateurs, ni des cibles retenues pour la déclinaison des politiques nationales. Définis nationalement, ils ne tiennent pas toujours compte des spécificités locales. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, l'indicateur pour la couverture de la métropole par des zones à faible émission de mobilité est fondé sur un pourcentage du nombre d'habitants de la métropole alors que la métropole de Nice couvre une grande partie de l'arrière-pays et de la montagne. Il conviendrait de co-construire les indicateurs et les cibles avec les préfets et leurs services. La DITP reconnaît que le choix des indicateurs des premières réformes prioritaires n'a pas toujours été pertinent. Pour la deuxième génération, la circulaire du 19 septembre 2022 précise que chaque politique prioritaire ayant vocation à être déclinée localement doit être adaptée, sous la responsabilité des préfets, aux enjeux de chaque territoire, avec des cibles différenciées définies à l'issue d'un échange entre l'administration centrale et les services déconcentrés. La DITP a indiqué que, dans le cadre de cette circulaire, du temps serait donné pour la concertation sur les nouveaux indicateurs et cibles avec le niveau déconcentré.

D'autre part, les données permettant de mesurer l'atteinte des objectifs sont remplies dans l'outil PILOTE au niveau national ou régional, sans que les préfets soient consultés. La DITP fait valoir qu'ils ont la possibilité de réagir aux résultats qui apparaissent dans PILOTE, qu'ils sont invités à commenter, expliquer ou compléter. Elle précise que dans le cadre d'une nouvelle version de PILOTE en cours de construction, seront pris en compte des résultats plus qualitatifs. En réponse à la Cour, la DITP a indiqué que le « premier exercice des feuilles de route a fait apparaître des besoins d'améliorations techniques que la Cour a identifiés et qui ont reçu des réponses dans le cadre du CIP du 9 mai 2023. » Il conviendra de faire le bilan de ces réponses.

Une autre difficulté tient à ce que les préfets doivent rendre des comptes et sont évalués sur des politiques sur lesquelles ils n'ont pas ou peu la main. En effet, de nombreuses réformes prioritaires relèvent de services de l'État non placés sous l'autorité du préfet, comme l'éducation (par exemple, « savoir nager et savoir rouler », « assurer le remplacement des enseignants absents » ou « améliorer le niveau d'apprentissage en fin de CP/CE1 »), l'enseignement supérieur (« déployer Parcours Sup »), la justice (« déployer la justice de la vie quotidienne » ou « simplifier l'accès à l'aide juridictionnelle »), ou les agences régionales de santé (« développer le numérique en santé » ou « relancer l'investissement du quotidien dans les établissements de santé »). D'autres relèvent des compétences des collectivités territoriales (« déployer le plan vélo », « proposer des petits déjeuners gratuits dans les écoles des quartiers et à la cantine à un euro » ou « mieux accompagner les mères en périnatalité, dans le cadre des 1000 premiers jours de l'enfant »).

La DITP fait valoir que le préfet représente l'ensemble des ministres, qu'il convient de distinguer son rôle au service de l'État de la question de l'autorité hiérarchique, et que les préfets peuvent faire pression sur les élus locaux pour les inciter à avancer sur les sujets concernés.

De fait, les feuilles de route donnent aux préfets une légitimité supplémentaire pour demander des comptes aux services et opérateurs de l'État non placés sous leur autorité, mais pas de moyens de pression supplémentaires pour les obtenir, et encore moins de leviers d'action

pour agir directement sur l'atteinte de ces objectifs. Toutefois, le ministère de l'intérieur indique que, lors de l'évaluation des préfets, l'analyse des résultats a montré qu'ils avaient réussi à faire avancer des réformes au-delà des politiques publiques sur lesquelles ils ont autorité grâce à leur rôle d'ensemblier, et par un accompagnement dans le pilotage, éventuellement assorti d'une aide financière, des réformes inscrites dans leur feuille de route.

L'intervention des feuilles de route dans les domaines qui relèvent des compétences des collectivités territoriales est plus délicate. La capacité des préfets à faire pression sur les élus locaux s'inscrit dans le cadre de relations d'interdépendance et de rapports de force qui peuvent en compliquer l'exercice. Mais surtout, le principe même d'assigner aux représentants de l'État des objectifs dans des domaines qui relèvent des compétences des collectivités territoriales est contestable. Outre qu'il fait peu de cas de la répartition des compétences entre État et collectivités territoriales, il participe d'une tendance plus générale de l'État central à réinvestir ses services déconcentrés dans les compétences décentralisées (cf. *infra*), alors que, comme cela a été souligné dans la deuxième partie des présentes observations, ces services n'ont déjà plus les moyens d'assurer leurs missions propres.

Recommandation n° 8. (DITP, SG du ministère de l'intérieur) Recentrer les feuilles de route interministérielles des préfets sur les réformes prioritaires dont la mise en œuvre relève des compétences de l'État.

3.3.2 Le poids persistant des circulaires

Les préfets et services déconcentrés doivent être en mesure de prendre en compte, dans la mise en œuvre des politiques publiques dont ils ont la charge, la réalité du territoire et la particularité des situations concrètes. Or, l'abondance des circulaires produites par les administrations centrales et la méticulosité de leurs prescriptions vont à l'encontre de cet objectif.

Cette difficulté n'est pas nouvelle. La multiplication de ces circulaires avait conduit le Premier ministre à prendre le décret du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires⁸¹, qui prévoit que les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'État sont tenues à la disposition du public sur un site internet relevant du Premier ministre (circulaires.legifrance.gouv.fr). Une circulaire ou une instruction qui ne figure pas sur ce site n'est pas applicable. Les services ne peuvent en aucun cas s'en prévaloir à l'égard des administrés.

La circulaire du 17 juillet 2013 relative à la simplification administrative et au protocole des relations avec les services déconcentrés avait invité les ministères à passer à un autre mode de relations que le recours aux circulaires. Ces dernières devaient être réservées à la diffusion d'instructions pour la mise en œuvre d'une politique publique et ne pas excéder cinq pages. Plus récemment, la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail demande à nouveau que le nombre de circulaires soit réduit

⁸¹ Codifié en 2015 dans le code des relations entre le public et l'administration.

significativement et que leur usage soit « recentré exclusivement sur l'accompagnement, le suivi et l'exécution des réformes ».

Si les ministères s'efforcent de réduire le nombre et la longueur de leurs circulaires, elles sont toutefois souvent accompagnées d'annexes comportant de nombreuses prescriptions complémentaires : ainsi pour les seuls mois de janvier et février 2023, quatre circulaires⁸² adressées aux préfets avaient une longueur, annexes comprises, supérieure à 40 pages.

3.3.3 La prolifération des appels à projets nationaux

La tentation de l'État central d'intervenir directement dans les territoires se traduit également par le développement des appels à projets et à manifestations d'intérêts nationaux, ou par la création de fonds interministériels fonctionnant sur ce mode (par exemple, fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines⁸³, fonds pour la transformation de l'action publique, fonds pour l'innovation et la transformation numériques).

Ce tropisme s'est encore accru avec le plan de relance, dont la très grande majorité des crédits ont été décidés depuis Paris. Dans son rapport de mars 2022 sur *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, la Cour relevait qu'au sein du plan, un peu plus de 10 Md€ étaient consacrés à des actions dont l'attribution est décidée à l'échelle des territoires, ce qui représente à peine un dixième de la totalité des sommes consacrées à ce plan (100 Md€). Seule une partie de cette somme, qui comprend également les attributions décidées localement par les opérateurs, relevait d'un pouvoir d'attribution par les préfets. L'influence de ces derniers a toutefois été accrue au fil de la mise en œuvre du plan de relance, avec un rôle d'animation auprès des acteurs locaux (collectivités territoriales, services déconcentrés, services locaux des opérateurs, etc.) et, pour certaines mesures, avec le pouvoir de choisir les bénéficiaires. Ainsi, la mesure relative aux réhabilitations des friches industrielles et urbaines (dite « fonds Friches » pour 588,9 M€), incluse dans le volet écologie, a été pilotée par les préfets de région, qui ont organisé le processus de sélection des bénéficiaires, le calendrier et le rôle de chaque acteur.

D'autres appels à projet ont partiellement associé les préfets mais sans leur laisser un réel pouvoir de décision. Ainsi, s'agissant des « opérations de rénovation thermique de l'État et de ses opérateurs » (enveloppe de 235 M€), l'appel à projets lancé par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) prévoit l'envoi direct à Paris des projets d'un montant supérieur à 5 M€ (8 M€ pour l'Ile-de-France). Les projets inférieurs à ce montant sont examinés par la conférence régionale de l'immobilier public présidée par le préfet de région mais la liste qui résulte de cet examen doit être remontée à la DIE « pour interclassement et validation nationale ».

Les appels à projet et à manifestation d'intérêts lancés dans le cadre de France 2030 n'ont en rien tiré les leçons du plan de relance sur ce point. Ils reposent largement sur des instructions menées par des opérateurs (BPI France, ADEME, Agence nationale de la

⁸² Elles portent respectivement sur la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers, les priorités pour 2023 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants, dont les personnes réfugiées, la composition et les règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2023 ainsi que la répartition de la dotation politique de la ville pour 2023.

⁸³ Supprimé par la loi de finances pour 2023.

recherche...) et font peu appel à la connaissance des territoires et des acteurs locaux qu'ont les préfets.

Ces appels à projets nationaux, qui conduisent des administrations centrales ou des opérateurs nationaux à attribuer depuis Paris des subventions pour des sommes parfois faibles, constituent une remise en cause de la déconcentration. Ils placent les préfets et les services de l'État en porte-à-faux par rapport à leurs interlocuteurs locaux. Ils ne sont en effet pas toujours informés de l'existence de l'appel à projet et de ses modalités et ne peuvent donc pas accompagner les acteurs locaux, ce qui affecte leur crédibilité. Ils ne sont parfois pas consultés sur les attributions des subventions, alors que parfois une meilleure connaissance des antécédents des bénéficiaires aurait conduit à les écarter. Parfois, les bénéficiaires sont informés qu'ils sont retenus directement depuis Paris sans que le préfet en soit préalablement informé.

Cette situation conduit à une déperdition d'énergie et à des dépenses inutiles. Dans plusieurs préfectures et collectivités territoriales visitées, des agents sont mobilisés pour tenter de dresser des tableaux de tous les appels à projet nationaux.

Enfin, ce mode de répartition des subventions favorise les structures ayant la capacité d'assurer une veille de ces appels à projets et d'y répondre. Des acteurs locaux qui auraient mérité d'en bénéficier peuvent manquer ces opportunités faute d'information. De plus, les petites collectivités territoriales, petites entreprises et petites associations, peu dotées en capacités d'ingénierie, ont du mal à y accéder avec succès.

Dans un échange avec la Cour, la DGCL estimait souhaitable de recenser les appels à projets ou à manifestations d'intérêt résiduels sur un portail unique. Dans le document « missions prioritaires des préfectures 2022-2025 », le ministère de l'intérieur estime que « *face au grand nombre d'appels à projets et à manifestation 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* ». De nombreux agents des préfectures rencontrés dans le cadre de la présente enquête ont aussi fait part du besoin qu'ils ressentaient d'un outil informatique national recensant tous les appels à projet et à manifestation d'intérêt.

Il serait opportun que le Premier ministre réduise par circulaire le nombre de ces appels à projets nationaux. À cet égard, la Cour se félicite que le Gouvernement ait choisi de déléguer les crédits du Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (« Fonds vert »)⁸⁴ aux préfets de région, avec une fongibilité des enveloppes entre les différentes mesures proposées, plutôt que de les répartir dans le cadre d'appels à projets nationaux.

En outre, si des initiatives ont été prises pour faciliter l'accès aux aides disponibles sur les territoires avec notamment la création de la plateforme Aides-territoires⁸⁵, l'objectif n'a pas été complètement atteint, faute d'obligation d'y faire figurer tous les appels à projets. Il conviendrait qu'une disposition normative stipule que seuls les appels à projets figurant sur un portail interministériel unique peuvent donner lieu au versement de subventions.

⁸⁴ Circulaire du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires du 14 décembre 2022 relative au déploiement du Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (« Fonds vert »).

⁸⁵ Aides-territoires, start up d'État du réseau Beta.gouv.fr, est un service public en libre accès, porté par la direction générale du logement, de l'aménagement et de la nature (DGALN) et l'ANCT. Elle vise à recenser les aides récurrentes, les appels à projet et les appels à manifestation d'intérêt, disponibles aux niveaux national et local. Peu d'interlocuteurs de la Cour dans l'instruction du présent rapport en ont toutefois évoqué l'existence.

Recommandation n° 9. (SG du ministère de l'intérieur et DGCL) : Proposer au Premier ministre une circulaire visant à réduire le nombre d'appels à projets ou à manifestations d'intérêt et une disposition normative rendant obligatoire le dépôt des appels sur un portail interministériel unique.

3.3.4 Un poids excessif de l'administration centrale dans la contractualisation avec les collectivités territoriales

Les administrations centrales conservent un poids important dans la contractualisation avec les collectivités territoriales, limitant ainsi considérablement les marges de manœuvre des préfets en la matière.

Ainsi, pour le contrat de plan État-région (CPER) 2021-2027, les régions ont jugé que les mandats définitifs notifiés aux préfets de région le 23 octobre 2020 par le Premier ministre étaient multithématiques, fermés et très cadrés par l'État central, sans prise en compte des préoccupations locales. La Cour constate effectivement, à l'examen de ces mandats, que les intentions initiales de prise en compte des spécificités régionales, mentionnées dans les pré-mandats, n'ont pas été respectées.

En outre, l'action des préfets de région est parasitée par des discussions et arbitrages parfois réalisés par les administrations centrales sans qu'ils y soient associés. La DGCL indique que dans le cadre de sa mission de coordonnateur national des CPER, elle « *veille tout particulièrement à la bonne information des préfets et de leurs équipes. Lorsque des points bloquants sont identifiés, les arbitrages proposés aux cabinets ministériels sont précédés d'échange à niveau technique, tant avec les services du préfet de région que ceux des ministères concernés* ». Pour autant, les préfets de région estiment que les cabinets ministériels ont tendance à dialoguer directement avec les élus et les collectivités territoriales, sans que les sujets soient toujours examinés en amont avec les préfets. Ces derniers sont parfois informés par les conseils régionaux des discussions que ceux-ci mènent avec les cabinets des ministres.

Par ailleurs, le calendrier de conclusion des contrats qui s'impose aux préfets est si contraint qu'il ne peut pas être respecté. Il est à l'origine du contenu décevant de nombre d'entre eux. Quel que soit le type de contrat, les délais fixés aux préfets pour mettre en place les nouveaux dispositifs sont bien trop courts, ce qui nuit à leur qualité. Cela a été le cas pour les CRTE, les opérations « Action cœur de ville » ou les contrats de sécurité intégrée, mais aussi pour les CPER.

Des contrats créés récemment, comme les contrats de maîtrise des dépenses publiques, dits contrats de Cahors, et les contrats de sécurité intégrée (CSI) montrent également un préfet soumis à une forte pression des administrations centrales. Dans son rapport annuel sur les finances publiques locales de 2020, la Cour a dressé un bilan contrasté des contrats de Cahors, qui laissent peu de marges de manœuvre au préfet de département. S'agissant des CSI, le préfet est chargé de leur mise en œuvre, en s'assurant qu'ils s'adressent « *prioritairement aux grandes agglomérations ou aux bassins de délinquance les plus importants* ». Toutefois sa marge d'appréciation est très encadrée : les CSI sont, avant leur signature par le préfet, soumis à la validation du ministre de l'intérieur.

Il convient que les préfets puissent jouer pleinement leur rôle dans l'élaboration des contrats avec les collectivités territoriales. Cela suppose que les mandats qui leur sont donnés par les administrations centrales leur laissent des marges de manœuvre pour prendre en compte les spécificités territoriales et que le temps leur soit laissé pour mener des négociations approfondies avec les collectivités. Les administrations centrales devraient également s'interdire de négocier directement avec les collectivités sans que le préfet soit pleinement associé à ces consultations.

Recommandation n° 10. (SG du ministère de l'intérieur et DGCL) : Donner au préfet les moyens de jouer son rôle dans l'élaboration des contrats en lui laissant les délais nécessaires à la prise en compte des spécificités territoriales.

3.3.5 Une tendance à la recentralisation de la gestion de crise à réfréner

Les acteurs territoriaux de la gestion de crise (préfets, mais aussi responsables des forces de police et de gendarmerie, de SDIS, ou des collectivités territoriales) relèvent une tendance croissante de l'État central à gérer les crises depuis Paris, dès lors que celles-ci suscitent l'intérêt des médias nationaux. Cela a pu être observé lors de la crise des gilets jaunes ou de la crise sanitaire, mais aussi lors de crises plus ponctuelles.

Cette évolution est liée à l'accélération du temps médiatique et au développement des chaînes d'information en continu, qui tendent à imposer leur rythme et leurs centres d'intérêts aux responsables politiques, ce qui conduit à des demandes de remontée d'information en temps réel des échelons centraux aux services sur le terrain, laissant peu de temps à l'analyse ou à la prise en compte de l'expertise des échelons intermédiaires. Des responsables de forces de sécurité ou de SDIS rencontrés ont ainsi fait état de la difficulté dans laquelle ils pouvaient se trouver placés pour éviter que l'échelon central soit informé avant le préfet, compte tenu des sollicitations dont ils faisaient l'objet.

Cette tendance est accrue par les nouveaux moyens de communication (internet, visioconférences, murs d'images reprenant celles captées par la vidéoprotection) qui donnent parfois le sentiment, erroné, que les crises peuvent être gérées directement depuis Paris, y compris parfois l'ordre public.

Elle peut aussi être renforcée par la centralisation de certains services de l'État qui hésitent à agir avant d'avoir le feu vert ou les instructions de leurs centrales. Des responsables de SDIS ou de collectivités territoriales rencontrés ont ainsi fait part de leur étonnement devant la faible autonomie des délégués territoriaux des ARS ou des DASEN pendant la crise sanitaire.

Cette recentralisation présente plusieurs risques. Tout d'abord, l'absence de connaissance du contexte territorial peut conduire à des erreurs d'appréciation, ou, tout au moins, limiter la prise en compte des spécificités locales et la concertation avec les collectivités territoriales, comme l'ont montré certaines difficultés dans les relations avec les élus locaux dans la gestion de la crise sanitaire. L'ingérence des niveaux centraux dans la crise peut compliquer sa gestion par le préfet, a fortiori s'il n'y a pas de coordination formalisée des

interventions des différents acteurs centraux⁸⁶. Enfin, elle peut soulever des questions de responsabilité s'agissant de décisions prises par des autorités distinctes de celles juridiquement compétentes pour gérer la crise.

3.3.6 Un État central qui réinvestit ses services déconcentrés dans les compétences décentralisées

L'État central a tendance à réinvestir ses services déconcentrés dans les compétences décentralisées, alors même que les moyens humains de ces services ont été fortement réduits et qu'ils ne disposent souvent plus en leur sein des compétences nécessaires pour ce faire. Cela se traduit, comme cela a été souligné, par des feuilles de route évaluant les préfets sur des actions relevant des compétences des collectivités territoriales ou par une contractualisation État-collectivités territoriales très encadrée par les choix des administrations centrales. Ce phénomène a également été observé massivement à l'occasion du plan de relance, qui a conduit l'État à se réinvestir dans le développement économique des territoires⁸⁷ alors même que cette compétence relève des conseils régionaux.

Il se constate aussi au quotidien sur des questions de moindre ampleur, le pouvoir central ayant tendance à faire appel aux préfets pour traiter les sujets fortement médiatisés même lorsqu'ils ne relèvent pas des compétences de l'État. Ainsi, il a été demandé aux préfets à l'automne 2022 d'inspecter tous les centres d'accueil des mineurs dans le cadre de la protection de l'enfance, alors que l'aide sociale à l'enfance relève de la compétence des départements et que les services de l'État n'ont plus les moyens afférents pour réaliser cette mission.

Parfois, les préfets ont conservé des responsabilités alors que les moyens n'existent plus. Ainsi, alors que les DDT n'ont plus de personnels dédiés aux sujets relatifs à la chasse, compte tenu des transferts de missions aux fédérations de chasseurs, le préfet conserve des pouvoirs en la matière (approbation du plan de chasse annuel) et doit assurer, dans de nombreux départements, un suivi attentif de ce sujet sensible.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La coordination par le préfet des services de l'État placés sous son autorité ne pose pas de difficulté, même si l'autorité des préfets de région sur les directions régionales n'est pas aussi forte que celle des préfets de département sur les directions départementales interministérielles. La présence des responsables des services non placés sous l'autorité des préfets, notamment l'éducation, les finances publiques, et dans de nombreux cas les agences régionales de santé, dans le collège des chefs de service présidé par le préfet, permet d'assurer des relations qui sont le plus souvent de qualité.

Le rôle de coordination du préfet doit composer avec l'intervention des opérateurs de l'État dont les actions sectorielles et marquées par une forte verticalité ne s'articulent pas

⁸⁶ Voir le rapport IGA-IGAS-CGEDD-CGAAER-CGEIET, Retour d'expérience après l'incendie d'un site industriel à Rouen en septembre 2019, analyse et propositions sur la gestion de crise (mai 2020).

⁸⁷ Cour des comptes, rapport public annuel 2023, Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer, publié sur www.ccomptes.fr.

spontanément avec la mission confiée aux préfets d'assurer la cohérence globale de l'action de l'État sur un territoire donné. Toutefois des avancées ont été réalisées ces dernières années pour répondre au risque de contournement du préfet par les opérateurs. En particulier, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« loi 3DS ») a fait du préfet de région le délégué territorial de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du préfet de département celui de l'Office français de la biodiversité (OFB). En outre, la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) permet un renforcement des prérogatives du préfet de département en cas d'évènements d'une particulière gravité en lui donnant autorité sur les services et établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial, qui sont alors placés pour emploi sous son autorité. Le ministère de l'intérieur devrait conclure avec d'autres opérateurs des conventions sur le modèle de celle conclue avec l'OFB en janvier 2023. Il doit également dresser un état des lieux des différentes solutions mises en œuvre pour organiser les relations entre préfets et opérateurs et en faire une évaluation critique.

Par ailleurs, le positionnement du représentant de l'État est fragilisé par la tendance de l'État central à ne pas respecter le principe de déconcentration des politiques publiques, en particulier par un usage immodéré des appels à projets nationaux. La Cour recommande de réduire le nombre de ces appels à projets et de rendre obligatoire leur dépôt sur un portail interministériel unique. De même, les marges de manœuvre des préfets dans la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales sont réduites par un encadrement excessif de ces exercices par les administrations centrales, se manifestant notamment par des délais irréalistes ne permettant pas la prise en compte des spécificités territoriales. Enfin, la Cour relève une tendance à gérer les crises depuis le niveau central, ce qui ne favorise pas une parfaite prise en compte du contexte local.

En outre, l'État central a tendance à réinvestir ses services déconcentrés dans des compétences décentralisées, alors même que leurs moyens humains ont été fortement réduits et qu'ils ne disposent souvent plus en leur sein des compétences nécessaires pour ce faire. À cet égard, si la mise en place de feuilles de route interministérielles constitue un outil intéressant, la Cour considère que les préfets ne devraient pas être évalués sur la mise en œuvre de politiques ne relevant pas des compétences de l'État.

4 LA CAPACITE DES PREFETS A GERER LEURS MOYENS : DES DISPOSITIFS ENCORE EMBRYONNAIRES

La capacité des préfets à gérer leurs moyens se heurte à des contraintes dont ils ne maîtrisent pas tous les leviers malgré les marges de manœuvre qui leur sont laissées pour ce qui relève de certains aspects de leur périmètre comme les effectifs ou les organisations. Le ministère de l'intérieur a engagé des travaux sur les processus de répartition des ressources et mis en œuvre de nouveaux dispositifs au profit des préfets. Les fonctions support sur lesquelles s'appuient les préfets pour gérer leurs moyens ont également fait l'objet de profondes réorganisations ces dernières années.

Tableau n° 19 : Effectifs des fonctions support

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
Immobilier / moyens	1453	1453	1484	1445	1387	1825	1977	36,1 %
Informatique	140	152	157	145	1218 (+1088)*	1258	1263	802,4 %
Ressources humaines	1177	1214	1245	1207	1203	1906	2151	82,7 %
Budget / achats	1056	1034	1063	1026	1000	1391	1544	46,3 %
Total fonctions support	3 826	3 853	3 949	3 823	4 808	6 380 (+1803)**	6 935 (+89)**	81,3 %

Source : ministère de l'intérieur

* dont transfert SIDSIC du programme 333

** dont transferts au titre de la création des SGCD qui ont concerné 1892 agents des DDI (1803 en 2021 et 89 en 2022) qui ont été ventilés sur les différents domaines des fonctions support.

La création du programme 354 au 1^{er} janvier 2020 a conduit au transfert des emplois des personnels des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC), portés jusqu'alors par le programme 333, qui rassemblaient depuis 2011 au sein de services unifiés les équipes informatiques des préfetures et des DDI. Ainsi, près de 1 100 ETP sont venus abonder l'« appui et support informatique » en 2020.

La mise en place des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) a entraîné en 2021 et 2022 des transferts entrants de près de 1900 ETP venus des DDI dans les domaines des fonctions support (budget - achats, ressources humaines, affaires immobilières).

4.1 La création des SGCD

Le regroupement des moyens de fonctionnement des DDI, des services régionaux et des SGAR au sein du programme 333 depuis le 1^{er} janvier 2011 a permis, selon le ministère, des gains budgétaires et une optimisation de la gestion courante. Ce succès a conduit les décideurs publics à poursuivre la logique de rationalisation de l'ATE en fusionnant au sein de secrétariats généraux communs les fonctions support des DDI et des préfectures et en positionnant les crédits dédiés au sein d'un nouveau programme (P354 « *Administration territoriale de l'État* ») issu de la fusion des programmes 333 « *Moyens mutualisés des administrations déconcentrés* » et 307 « *Administration territoriale* ».

Les objectifs de cette réorganisation sont de professionnaliser les agents affectés à des fonctions support, de rationaliser les effectifs sur ces fonctions grâce à la mutualisation puis de réallouer les marges d'emplois ainsi dégagées sur les fonctions métiers tout en garantissant la réalisation effective de l'offre de service des fonctions support malgré ces réductions d'effectifs.

L'article 3 du décret de création des SGCD précise leur champ de compétences : « *le secrétariat général commun départemental assure la gestion de fonctions et moyens mutualisés en matière budgétaire, d'achat public, d'affaires immobilières, de systèmes d'information et de communication, de logistique, de ressources humaines, de relation avec la médecine de prévention et de mise en œuvre des politiques d'action sociale* ».

Cette création est le fruit d'un processus de concertation engagé dès 2018 entre les services du Premier ministre et les préfets de région⁸⁸ pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020, repoussée au 1^{er} janvier 2021 en raison de la crise sanitaire. Toutefois, en dépit de ce report, les conditions de réussite de la mise en œuvre de cette réforme n'étaient pas réunies et les créations de SGCD se sont déroulées de manière très hétérogène sur le territoire, souvent dans la douleur comme le relève le rapport du Sénat de juin 2022⁸⁹. Dans un entretien avec le journal de AEF info, le directeur de la modernisation et de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) du ministère de l'intérieur reconnaît « *qu'il faudra certainement 4 à 5 ans pour que les SGC puissent fonctionner de manière fluide* ».

Le ministère de l'intérieur a indiqué qu'une mission inter-inspections d'évaluation de l'organisation et du fonctionnement des SGCD avait rendu ses conclusions en juin 2023, que leur analyse était en cours au sein des secrétariats généraux des ministères concernés et qu'elles feraient « l'objet d'un plan d'action ». La Cour prend acte de ces indications, à ce stade imprécises, et rappelle que les difficultés rencontrées par les SGCD doivent être impérativement traitées.

⁸⁸ Circulaires du Premier ministre en date du 24 juillet 2018 demandant aux préfets de région leurs propositions d'évolution de l'organisation territoriale des services publics puis du 12 juin 2019 sur la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État et du 2 août 2019 sur la constitution de secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles.

⁸⁹ Rapport d'information n°740 du 29 juin 2022 sur les secrétariats généraux communs.

4.1.1 Les refus d'agents d'être affectés en SGCD ont affecté la mise en place des secrétariats généraux

Les transferts des agents des DDI et préfectures vers les SGCD ont donné lieu à des situations très diverses. Au niveau national, le refus de rejoindre leur poste a concerné 476 ETP dont 78 ETP du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 142 ETP du ministère de la transition écologique et solidaire, 225 ETP des ministères sociaux et 31 ETP de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

La circulaire du Premier ministre du 2 août 2019⁹⁰ précise que le transfert des agents au sein des SGCD s'effectuera sur la base du volontariat, sous la forme d'une intégration directe, du détachement, de la position normale d'activité, de l'affectation ou de la reprise des contrats.

Le bon déroulement de la phase de préfiguration a pu permettre à certains SGCD de fonctionner dès le départ dans des conditions relativement favorables sur le plan des ressources humaines mais ne les a pas exemptés des mouvements naturels des agents liés à la réussite aux concours, à des départs pour raisons personnelles ou à des projets professionnels.

La situation a été plus compliquée pour les SGCD qui ont fait l'objet d'un refus de transfert généralisé, lié à une phase de préfiguration compliquée ou par mimétisme des agents sur le choix de leur hiérarchie en DDI. Ainsi, dans certains SGCD, des services ne fonctionnent qu'avec des contractuels de courte durée et il a dû être fait appel à des apprentis, stagiaires et jeunes en service civique pour remplacer des agents titulaires.

Le SGCD n'est pas considéré comme attractif et n'arrive pas à recruter des fonctionnaires, en interne comme en externe. La possibilité depuis 2022 de recourir plus facilement à des contrats pluriannuels a permis localement de recruter sur certains postes spécifiques. Toutefois, le recours majoritaire à des contrats courts pour des postes vacants de longue durée implique une rotation importante des contractuels, chronophage pour les agents titulaires qui doivent former une nouvelle personne tous les 3 à 4 mois.

La conséquence a été, dès le début de la réorganisation, une perte de compétences des SGCD, notamment en matière de gestion des ressources humaines pour les agents des DDI. Les SGCD ont ainsi dû recourir massivement à des contractuels pour combler les emplois laissés vacants. De plus, si certains ministères ont fait porter l'effort des réductions d'effectifs des dernières années sur l'échelon régional ou l'échelon central, d'autres ont fait peser ce poids sur leurs services déconcentrés du niveau départemental, conduisant à des tensions sur certaines fonctions en local bien avant la réforme.

4.1.2 Des chantiers de convergence des procédures en matière de ressources humaines faisant l'objet d'appréciations très divergentes entre le niveau central et le niveau local

Si la constitution des SGCD s'est effectuée de manière très différente selon les territoires, les chefs de ces services sont unanimes pour regretter le manque de volonté des administrations centrales d'avancer sur la question des chantiers de convergence. Ce constat

⁹⁰ Circulaire du Premier ministre n°6104 SG du 2 août 2019

n'est pas partagé par les administrations centrales, dont le tableau de suivi des chantiers de convergence du COPIL du 22 novembre 2022 indique que sur 36 objectifs à atteindre, 22 ont déjà complètement ou partiellement abouti et 9 sont en cours de réalisation avec un horizon de mise en œuvre pour 2023 et 2024.

Des chantiers présentés comme aboutis sur la feuille de suivi ne semblent pas avoir fait l'objet d'une mise en œuvre au plan local par certains SGCD, comme les modalités d'alimentation des comptes épargne temps (CET) ou le télétravail. D'autres qui ne figurent pas dans la liste des chantiers de convergence, comme les règlements intérieurs ou le sujet de l'harmonisation des règles concernant les primes, pèsent néanmoins sur le travail des agents.

Certains SGCD ont fait le choix de commencer par mutualiser l'organisation d'événements simples et rassembleurs comme les journées d'accueil des nouveaux arrivants et les carrefours d'information RH. Un des projets reconnus comme aboutis au niveau central comme au niveau local est l'harmonisation des aides à la restauration collective pour les personnels des ministères du périmètre de l'administration territoriale de l'État. Il s'agit de permettre à ces agents, déjeunant dans un même restaurant administratif et relevant d'une même entité, de bénéficier d'aides complémentaires à la restauration identiques, quel que soit le ministère d'origine. Ce projet a toutefois été lancé dès 2017.

En revanche, les SGCD ont vu leur travail dans l'organisation des élections professionnelles compliqué par le fait que chaque ministère diffuse sa circulaire avec des directives et une méthodologie spécifique. De plus, le manque de coordination dans la préparation en amont des élections a conduit à constater tardivement que les listes électorales des DDI généraient des erreurs pouvant concerner jusqu'à 20 voire 30 % du corps électoral lors de leur intégration dans le système d'information du vote électronique des préfectures, ce qui a conduit à revenir au vote à l'urne avec ses contraintes (isoloirs, impression de bulletins...).

La coexistence de plusieurs systèmes d'information RH est à l'origine des principales difficultés rencontrées par les agents des SGCD. La multiplicité des applications auxquelles ils doivent recourir : « *Dialog2, Renoirh ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Renoirh ministère de la transition écologique et solidaire, Renoirh ministères sociaux, BO Agri, Portail RH ministère de la transition écologique et solidaire, Renoirh poste, Renoirh mobilité, Hub RH, Odissée, EAO, GAO, Léo, Salsa, Casper ministère de l'intérieur, Casper DDT, Casper DDETSPP, Estève, Agrimob, MobMI, Agorha, Geci, Paco, gestion grève, etc.* » et la nécessaire connaissance des différents régimes RH rend leur travail très complexe. Les chantiers de convergence sur ces thématiques auraient dû être priorisés bien en amont de la réforme afin de faciliter le travail des agents et garantir le succès de la réforme. Or, il est constaté que la convergence de certains processus comme la gestion des campagnes de mobilité, préalable à la convergence des SIRH, n'a pas encore abouti.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique a toutefois souligné l'avancée de plusieurs chantiers relatifs aux outils RH qui devraient permettre de faciliter le travail des agents des SGCD. Il en va ainsi de l'harmonisation des processus d'évaluation, qui va permettre le déploiement de l'outil ESTEVE au sein du ministère de l'intérieur en 2024 et 2025, du déploiement de l'outil « système d'information décisionnel » (SID), rassemblant les effectifs des cinq ministères de l'administration territoriale de l'Etat dans quatre SGCD pilotes en 2023 avant d'être généralisé à tous les SGCD en fin d'année, ou encore des progrès du déploiement du dossier individuel agent (DIA) et du dossier comptable numérique (DCN), au sein du système GAUDDI (gestion de l'archivage et du stockage unifiés du dossier individuel des agents).

D'autre part, le développement d'un outil commun pour l'administration territoriale de l'État, permettant aux gestionnaires habilités d'effectuer des requêtes RH sur l'ensemble de leur périmètre, interfacé avec les différents SIRH, est en cours, en lien avec le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

La concertation et la préfiguration préalables à la mise en œuvre des SGCD n'ont pas permis d'obtenir l'adhésion et les résultats attendus lors de la première année. Le décalage de ressenti entre le niveau central et le niveau local, tant au niveau des SGCD que de leurs usagers, perdurera tant que les administrations centrales n'auront pas déployé les outils et les process des chantiers de convergence. En outre, les gains de productivité attendus de la réforme ne se sont à ce stade pas concrétisés, alors que la qualité de service s'est, de l'avis des services usagers, dégradée. Ces difficultés doivent impérativement faire l'objet de mesures fortes dans le plan d'action qui sera tiré des conclusions de la mission inter-inspections sur les SGCD, notamment dans le domaine des SIRH, au regard de leur importance pour la réussite de cette réforme.

Recommandation n° 11. (SG du ministère de l'intérieur, DGAFP) : Accélérer les chantiers de convergence informatique permettant de réduire les difficultés découlant de l'utilisation de SIRH différents dans l'administration territoriale de l'État

4.2 Un pilotage des emplois et de la masse salariale qui doit évoluer pour gagner en souplesse et en efficience

4.2.1 De nouvelles modalités de répartition des emplois à mettre en œuvre

Le rapport de la Cour relatif aux « effectifs de l'administration territoriale de l'État » relevait d'une part que l'allocation des effectifs au sein de l'ATE n'était pas optimale et ne résultait d'aucune analyse du besoin et d'autre part, que les objectifs de redéploiement entre missions n'ont pas été atteints.

Le manque de cohérence dans la période récente entre les réductions d'effectifs et l'évolution des moyens des missions prioritaires ne permet pas d'assigner des priorités claires aux préfets, les laissant, comme le permet la gestion déconcentrée du programme 354, allouer leurs moyens en fonction des priorités locales. La DMATES indique que la recommandation de la Cour « *Élaborer une méthode d'évaluation des effectifs de référence par préfecture et y recourir pour déterminer la répartition des effectifs à la hausse comme à la baisse* » sera mise en œuvre en 2024. Elle note que la création de 100 ETP supplémentaires en 2024 puis de 80 ETP en 2025 et 2026 devrait permettre une répartition sur la base d'une évaluation objective du besoin.

L'indicateur retenu par la DMATES comme le plus pertinent pour la répartition des effectifs est le taux d'administration : le nombre d'agents de préfecture rapporté à la population d'un département. La situation actuelle montre un taux d'administration qui s'échelonne de 0,23 % en Isère à 1,37 % en Lozère. L'objectif de la DMATES est de rapprocher le taux d'administration des 0,4 % mais vise surtout une réduction des écarts extrêmes à partir de 2024.

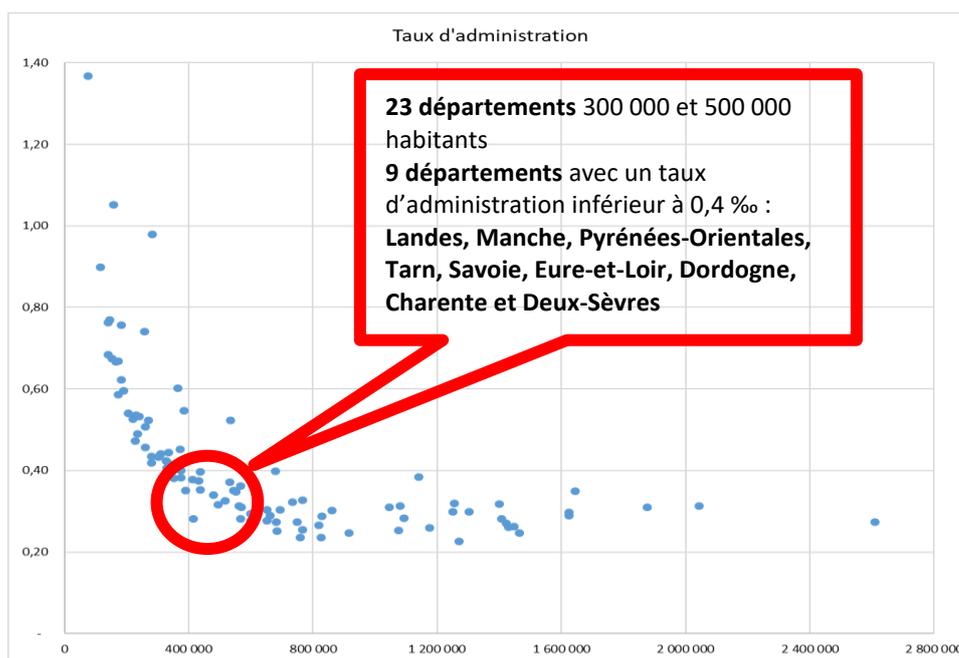
La DMATES va utiliser cet indicateur pour la répartition des emplois qu'elle opère entre les régions. Elle a indiqué à la Cour qu'elle allait inciter les préfets de région à utiliser les mêmes indicateurs pour la répartition entre les départements, selon le barème suivant :

Taux d'administration moyen par strate de population :

- 0,29 ‰ dans les 22 départements comptant plus d'1 million d'habitants ;
- 0,31 ‰ dans les 29 départements comptant entre 500 000 et 1 million d'habitants ;
- 0,41 ‰ dans les 23 départements comptant entre 300 000 et 500 000 habitants.
- 0,66 ‰ dans les 26 départements comptant moins de 300 000 habitants (dont 0,78 ‰ dans les départements de moins de 200 000 habitants).

Les préfetures de la strate 300 000-500 000 habitants ayant un taux inférieur à 0,4 ‰ sont identifiées par la DMATES comme les plus en difficulté car disposant de marges de manœuvre limitées pour s'organiser efficacement au regard de leur activité. Au-delà de 500 000 habitants, un taux plus proche des 0,3 ‰ permettrait, selon la DMATES, de s'adapter plus facilement aux évolutions d'activité et d'organisation. Toutefois, lors de ses déplacements, la Cour a pu observer que les préfetures de taille importante sont également en forte tension sur certaines de leurs missions et que la taille n'est pas le gage d'une plus grande souplesse dans la répartition des effectifs.

Graphique n° 4 : Taux d'administration



Source : DMATES

D'autres indicateurs, comme une répartition des effectifs par mission, sont envisagés à titre secondaire notamment pour l'instruction et la délivrance des titres, dont la part des effectifs varie selon les départements entre 7 % pour les plus petites préfetures à 25 % pour les plus grandes dans les départements les plus peuplés. Pour les CERT, différentes méthodes sont appliquées. Certains préfets de région notifient séparément les effectifs de la préfeture et du CERT associé, d'autres notifient de manière globalisée. Cela a conduit certains préfets de

département à faire porter les réductions d'emplois sur les CERT, plutôt que sur les autres services de la préfecture ou à réallouer des moyens initialement prévus pour les CERT vers d'autres services, notamment en 2020, le Covid ayant entraîné une forte baisse des demandes de titres. Toutefois, lorsque cette demande est repartie à la hausse, certains CERT se sont retrouvés en difficulté car à court d'effectifs. Une gestion centralisée des effectifs des CERT (ou « déterritorialisation ») est à l'étude ; dans l'attente, le ministère assure un suivi des effectifs au niveau central.

Des indicateurs de performance liés à l'activité pourraient permettre de mieux quantifier les effectifs en fonction des besoins et des spécificités des préfectures. Le choix du ministère de l'intérieur de se baser sur des indicateurs reflétant une meilleure évaluation du besoin va dans le sens des recommandations de la Cour, à condition que les évolutions du schéma d'emploi ne soient pas gagées par des décisions politiques et des changements incessants dans la priorisation des missions. Ainsi, le ministère de l'intérieur n'a pu engager cette démarche en 2023, les 42 emplois prévus au schéma d'emploi ayant été répartis selon les priorités géographiques (Mayotte, Corse, Hauts-de-France) et certaines missions (sécurité, lutte contre les séparatismes, communication, gestion de crise).

En tout état de cause, l'application de critères d'activité ne saurait porter uniquement sur les créations d'emploi mais bien sur l'ensemble des effectifs.

4.2.2 Le dispositif « 3 % »

Le dispositif de réallocation d'emplois au niveau régional sur le périmètre ATE, dit dispositif « 3 % », a été mis en place par l'instruction du ministère de la transformation de la fonction publique – MCP en date du 22 décembre 2021, adressée aux préfets de région, aux préfets de département et aux chefs de services déconcentrés de l'État du périmètre ATE.

Ce dispositif donne aux préfets une capacité de réallocation des emplois entre BOP, dans la limite de 3 % de l'effectif total ATE. Il succède à la réserve nationale d'emplois mise en extinction. L'objectif sous-jacent est de nouer un dialogue de gestion entre les préfets et les chefs de services déconcentrés de l'ATE sur l'adéquation entre la répartition des effectifs dans les services et les besoins au regard des priorités des politiques publiques dans les territoires.

Pour 2022, première année de fonctionnement du dispositif, sur les 1936 ETP potentiellement concernés, seuls 266 mouvements ont été opérés, avec des taux d'utilisation très variables selon les régions.

Tableau n° 20 : Redéploiements opérés par région au 30 septembre 2022

<i>Région</i>	Effectif cible	Redéploiement autorisé	Redéploiement réalisé	ETP redéployé
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	3 669	110	19%	20,7
<i>Hauts-de-France</i>	5 013	150	12%	18,0
<i>Provence Alpes-Côte d'Azur</i>	4 331	130	13%	17,2
<i>Centre-Val de Loire</i>	2 839	85	8%	6,5
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	7 158	215	8%	17,4
<i>Normandie</i>	3 497	105	6%	6,7
<i>Bretagne</i>	3 503	105	5%	5,0
<i>Grand Est</i>	5 705	171	4%	6,0
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	6 615	199	3%	6,0
<i>Occitanie</i>	6 476	194	2%	3,1
<i>Pays de la Loire</i>	3 454	104	0%	0,5
Total	64 523	1 936	6%	107,1

Source : direction du budget

Sur les huit programmes concernés par le dispositif, les programmes P217 « Transition écologique et cohésion des territoires » et le P354 « Intérieur et Outre-mer » connaissent le plus grand nombre de mouvements. Ces deux programmes sont également les mieux dotés en effectifs du périmètre ATE. Le programme 217 concentre au niveau national 39,4 redéploiements pour 39,4 créations et 39,9 suppressions et le programme 354 concentre 38 créations pour 32,5 suppressions, soit un solde positif de 5,5 ETP.

Tableau n° 21 : Mouvements par programme au 30 septembre 2022

<i>Programme</i>		Créations ETP	Suppressions ETP	Solde ETP
<i>Agriculture et souveraineté alimentaire</i>	P206	6	9,3	-3,3
	P215	4,2	6,1	-1,9
<i>Culture</i>	P224	3,6	3,6	0
<i>Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique</i>	P134	0,5	1,5	-1
<i>Intérieur et Outre-mer</i>	P354	38	32,5	+5,5
<i>Solidarités, autonomie et personnes handicapées</i>	P124	4,7	6,7	-2
<i>Transition écologique et cohésion des territoires</i>	P217	39,4	39,9	-0,5
<i>Travail, plein emploi et insertion</i>	P155	3,6	7,5	-3,9
Total		100	107,1	-7,1

Source : direction du budget

La région Bourgogne Franche Comté est celle qui a utilisé le plus ce dispositif avec 19 % de redéploiement, soit 20 ETP sur les 110 ETP redéployables. A contrario, les Pays de la Loire, l'Occitanie et la Nouvelle Aquitaine sont à 3 % ou moins des effectifs redéployables.

En Nouvelle-Aquitaine, 6 ETP ont été redéployés représentant 4 ETPT. Il s'agit de 3 postes à la DREAL correspondant à des postes de contractuels de courte durée et 1 poste à la DDETS correspondant à un poste de responsable SIC qui a été transféré à la préfecture. L'objection soulevée par les chefs de services déconcentrés est que l'on n'est plus dans une logique temporaire d'adaptation des effectifs aux missions mais que ces mouvements s'inscrivent dans le socle et se traduisent par une perte définitive d'ETP.

En région Grand Est, les directeurs régionaux n'ont pas souhaité travailler sur les emplois et les missions prioritaires sur lesquels ils pourraient avoir de la marge, conduisant le SGAR à taxer entre 0 et 1 poste à chaque direction régionale au profit de l'échelon départemental (DDI ou direction de préfecture), pour un total de 6 ETP (4 % des ETP redéployables).

Un bon fonctionnement de ce dispositif nécessite de la souplesse dans les organisations au niveau départemental mais également au niveau des ressources humaines. Les rapporteurs de la Cour ont pu constater lors de leurs déplacements le manque de moyens humains dans de nombreux services, particulièrement au niveau départemental, ce qui complique la manœuvre de redéploiement. Une des seules options à la main des préfets est de jouer la carte de la subsidiarité entre les échelons régionaux et départementaux.

Toutefois, cette subsidiarité se heurte aux relations entre les administrations centrales et les directions régionales. Il existe plusieurs dialogues de gestion, entre les administrations centrales et les préfets de régions, entre les administrations centrales et leurs directions régionales, qui sont parfois opposés. Les directeurs régionaux reçoivent des directives précises

de leur administration centrale sur les moyens à mettre en œuvre, sans cohérence avec les priorités exprimées par les préfets de région.

Il convient de prolonger le dispositif « 3 % », afin d'en évaluer la pertinence sur le moyen terme. Pour améliorer son efficacité, il est nécessaire de renforcer l'organisation du travail en amont, entre les préfets de région et les administrations centrales, notamment sur le dialogue de gestion préparatoire à la notification des enveloppes régionales d'emplois.

L'annonce du lancement d'un « *observatoire des effectifs* » par la DMATES en 2023 répond à la recommandation de la Cour de fiabiliser les données relatives aux emplois de l'ATE⁹¹ et une meilleure visibilité sur les méthodologies de décompte des effectifs des différents ministères. Un agent du ministère de l'intérieur a été affecté à cet observatoire qui, pour bien fonctionner, supposera que l'ensemble des ministères de l'ATE s'implique dans ces travaux.

4.2.3 Le transfert du titre 2 des DDI au programme 354, un sujet qui reste ouvert

Le regroupement des fonctions supports au sein des SGCD et du programme 354, la mise en œuvre du dispositif permettant aux préfets de redéployer jusqu'à 3 % des emplois sur le périmètre de l'ATE, les mesures de simplification et de déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines, conduisent à se demander s'il est opportun de conduire à son terme la démarche de mutualisation de l'ensemble des moyens de l'ATE en transférant le titre 2 des DDI vers le programme 354.

Si le programme 354 comprend les emplois et la masse salariale des agents affectés au sein des préfetures, des SGCD, des SGAR ainsi que les emplois de direction des DDI, il n'inclut pas ceux des autres agents des DDI ni ceux des directions régionales, qui restent portés par les différents programmes ministériels. Si certains préfets se disent favorables au transfert de l'ensemble des effectifs des DDI vers le programme 354, les ministères font valoir qu'ils perdraient leur capacité à donner des directives aux agents chargés de mettre en œuvre les politiques voulues par leurs ministres et jugent un tel procédé contraire aux principes de la LOLF. Le ministère de l'intérieur craint, quant à lui, un désintérêt croissant des autres ministères pour l'administration départementale.

Au regard des difficultés rencontrées par les SGCD, une telle évolution n'est dans l'immédiat pas envisageable. Les réformes et mesures évoquées précédemment doivent déjà démontrer leur utilité et produire pleinement leurs effets avant toute mise en œuvre d'une nouvelle mesure qui fait l'objet d'une forte contestation de certains ministères et qui aurait des conséquences importantes sur les relations entre administrations centrales et services déconcentrés.

⁹¹ Rapport S2022-0494 sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État (exercice 2010-2021) - Recommandation n°1 : Fiabiliser les données relatives aux emplois de l'ATE, notamment au niveau régional (directions régionales, SGAR).

4.2.4 Un recours massif aux contractuels

Le recours aux agents contractuels pour pourvoir les postes vacants est de plus en plus fréquent dans les préfetures et les organisations qui leur sont rattachées. La concurrence avec le secteur privé, les collectivités territoriales et entre services de l’État a conduit le Gouvernement à assouplir les règles en matière de recrutement des agents contractuels.

L’arrêté interministériel du 20 avril 2021 élargit la compétence des préfets de région et de département aux actes de recrutement des agents non titulaires de droit public dans les SGAR, les préfetures, les sous-préfetures et les SGCD pour les contrats d’une durée inférieure ou égale à 3 ans lorsqu’ils ne sont pas soumis au visa préalable du contrôleur budgétaire ou lorsqu’ils sont conformes au référentiel de rémunération du secrétariat général du ministère de l’intérieur. Avant cet arrêté, la compétence des préfets était limitée aux contrats d’engagement d’une durée inférieure à 12 mois cumulés sur une période de 18 mois. L’arrêté interministériel du 21 mai 2021 étend également cette compétence aux préfets de zone pour les agents contractuels de droit public recrutés par les SGAMI⁹².

La souplesse apportée au recrutement des agents contractuels par ces arrêtés fait écho aux demandes des préfets et aux difficultés rencontrées. Toutefois, la Cour a constaté que les nouvelles compétences prévues par ces arrêtés sont souvent partiellement maîtrisées voire méconnues des agents chargés du recrutement.

Le recrutement des agents contractuels de droit public est en outre contrarié par une procédure longue au regard de la dynamique du marché du travail, conduisant souvent à l’échec du recrutement. Ainsi, l’étude des candidatures de contractuels ne peut se faire avant le constat du caractère infructueux du recrutement d’un fonctionnaire titulaire. Ces délais conduisent les candidats, surtout lorsqu’ils disposent de compétences recherchées, à privilégier des offres du secteur privé pour lesquelles les délais sont plus courts et les employeurs plus réactifs. Cette problématique de délais a été très souvent évoquée par les agents chargés du recrutement.

Tableau n° 22 : Recours aux contractuels en ETPT et type de contrat

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>CDD</i>	1 211	2 071	2 120	1 707	1 963	2 290	3 503*
<i>CDI</i>	119	114	121	98	91	195	91

Source : DMATES

*En 2022, 64% des ETPT sont sur des contrats infra-annuels et 36% sur des contrats supra-annuels

Le nombre de contrats « courts » augmente sensiblement depuis 2019. En 2022, il atteint un niveau record depuis 2016 en raison notamment du plan mis en œuvre par le ministère de l’intérieur pour réduire les délais de délivrance des titres en permettant des recrutements massifs sous cette forme. L’analyse des données est cependant limitée par les possibilités de l’outil BGP2, qui ne rend compte que du nombre d’ETPT annuels. De plus, les données relatives aux

⁹² Le préfet de police, le préfet de zone de défense et de sécurité de Paris et les préfets sous l’autorité desquels sont placés les secrétariats généraux pour l’administration de la police en outre-mer ne sont pas concernés par cet arrêté.

durées des contrats relèvent d'une compétence RH déconcentrée au niveau des préfetures et des SGCD.

Depuis 2022, un nouveau tableau analytique permet toutefois de distinguer les contrats de moins d'un an sur une même année civile (appelés contrats infra-annuels par le ministère de l'intérieur), réservés à des besoins ponctuels et non durables de l'administration, des contrats de moins d'un an à cheval sur deux années civiles (appelés contrats supra-annuels). Ce tableau illustre la façon dont des contrats – représentant l'équivalent de 1 891 ETP fin 2021 - sont clos avant la fin décembre et rouverts en début d'année suivante, afin de respecter le schéma d'emploi et corrélativement, le plafond d'emplois au 31 décembre. Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels (DPGEC) décrit les prévisions d'entrées et de sorties des personnels par programme et notamment des contractuels en précisant ceux qui font l'objet d'un contrat infra annuel. Ce document est soumis au visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel qui vérifie si le solde des entrées et sorties correspond au schéma d'emploi autorisé en loi de finances.

La déconnexion entre ces obligations de gestion des emplois et la réalité des besoins au regard des missions contraint les services à mettre en œuvre ce détournement des règles de consommation afin d'assurer la continuité du service. Cette pratique n'a par ailleurs aucune incidence sur la maîtrise de la masse salariale. Au contraire, elle génère une complexité qui se traduit par un coût de gestion supplémentaire pour l'administration et un renforcement des difficultés de recrutement.

Tableau n° 23 : Présence des ETP contractuels selon la période de l'année

	ETP infra annuels présents en fin de mois	ETP supra annuels présents en fin de mois	Total ETP contractuels présents en fin de mois
30/11/2021	1 928	1 294	3 222
31/12/2021	0	1 331	1 331
31/01/2022	1 837	681	2 518
28/02/2022	1 932	748	2 680
31/03/2022	2 046	807	2 853

Source : DMATES. La DMATES différencie des contrats « infra-annuels » et « supra-annuels » selon leur présence au 31 décembre. Les premiers ont la particularité d'échapper au décompte du plafond d'emploi.

Dans son contrôle d'avril 2022 sur « les effectifs de l'administration territoriale de l'État », la Cour relevait le recours massif à des agents contractuels de courte durée pour faire face aux pics d'activité mais également pour compenser les suppressions de postes, principalement dans les centres de délivrance de titres et aux services des étrangers. La Cour recommandait de « limiter le recours aux contractuels infra-annuels dans les préfetures » au regard du coût financier et humain de cette gestion des contrats courts et de la précarité de ce type d'emploi, qui ne peut être une solution durable au sous-effectif dans les préfetures.

Les constats résultant du présent contrôle ainsi que ceux exposés dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*⁹³ conduisent la Cour à réitérer cette recommandation.

Le ministère de l'intérieur ne peut se satisfaire de recourir dans de telles proportions à des contractuels de courte durée à la place de personnels titulaires sur des emplois pérennes et doit revoir sa doctrine d'emploi en conséquence. Le recrutement de contractuels de courte durée doit se limiter aux pics d'activité ou répondre à des besoins exceptionnels. Une augmentation du schéma d'emploi et du plafond d'emploi pour les adapter aux besoins pérennes doit être recherchée et une plus grande souplesse laissée au responsable du programme 354 afin que le ministère de l'intérieur puisse gérer ses dépenses de personnel (titre 2) de façon plus efficiente.

Recommandation n° 12. (DB, SG MIOM) : Limiter le recours aux contractuels de courte durée aux cas de surcharge ponctuelle d'activité.

4.3 Des modalités de répartition des responsabilités et un pilotage des moyens budgétaires à moderniser

4.3.1 La mise en œuvre de la circulaire de mars 2021

La circulaire du Premier ministre du 10 mars 2021 relative à la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines pour renforcer la capacité d'action de l'État dans les territoires a fait suite au comité interministériel de transformation publique du 5 février 2021 à Mont-de-Marsan au cours duquel a été réaffirmé le rôle des préfets comme responsables de la mise en œuvre des politiques publiques tout en leur donnant davantage de moyens d'action. Deux leviers sont privilégiés : un cadre budgétaire modernisé et simplifié donnant de réelles latitudes en matière de pilotage des crédits et des emplois et le développement des moyens permettant une réelle stratégie en matière de ressources humaines pour améliorer le recrutement, favoriser la mobilité et l'attractivité en dotant l'échelon départemental de compétences renforcées.

Depuis la fin d'année 2022, le responsable de programme 354 applique l'intégralité des mesures de la circulaire, qui sont en voie d'appropriation par les services déconcentrés selon le secrétariat général du ministère de l'intérieur. Ainsi, les préfets de région se voient déléguer l'intégralité de leur dotation dès les premiers jours de janvier avec une plus grande souplesse quant à leur répartition.

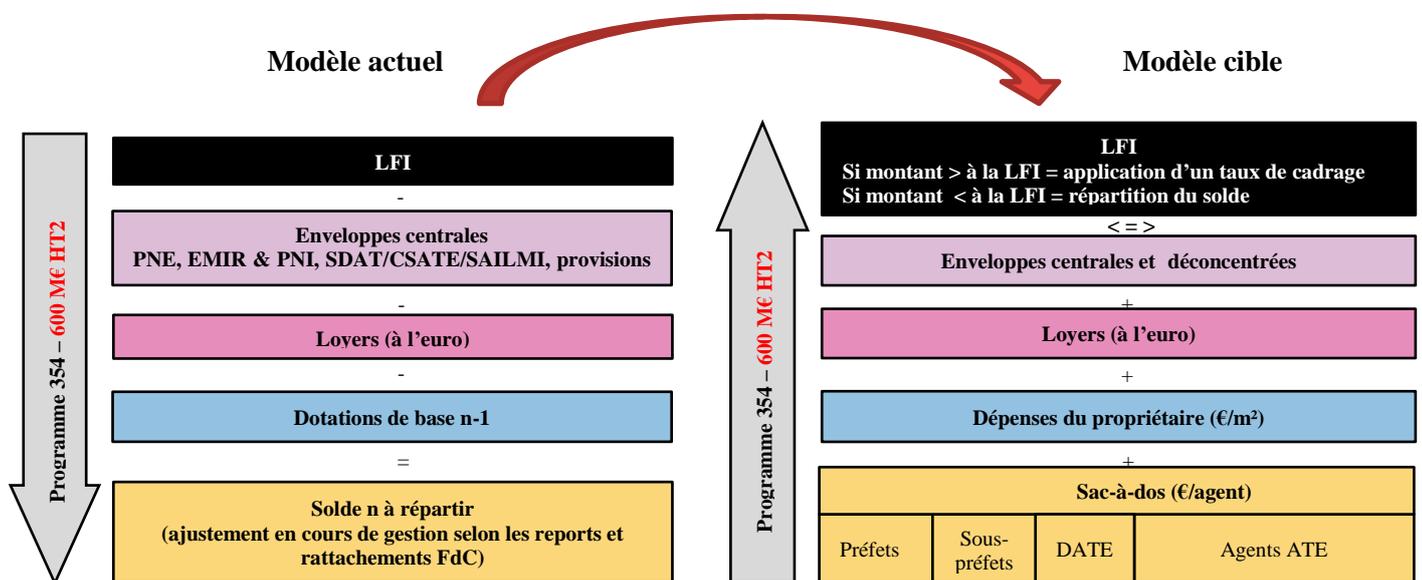
⁹³ Le plafond d'emplois du programme 354 a été dépassé de 130 ETPT en 2022 par rapport à celui prévu par le DPGCEP.

4.3.2 Des modalités de répartition des dépenses de fonctionnement (« hors titre 2 ») à moderniser

Les travaux menés concernant la construction budgétaire du hors titre 2 prévoient une inversion du modèle actuel en partant de la base pour remonter au niveau central.

Le modèle cible prévoit un coût par agent appelé « sac-à-dos » et des dépenses obligatoires correspondant au besoin réel, à la différence du modèle actuel basé sur la dotation de l'année précédente et un solde disponible réparti au niveau local.

Graphique n° 5 : Modèle actuel et modèle cible de répartition du hors titre 2



Source : DMATES

La répartition des crédits alloués aux investissements immobiliers, déconcentrés au niveau des préfets de région, est également amenée à évoluer selon plusieurs critères : une dotation de 12€ par m² de surfaces soutenues localement, une réduction de 2 % des crédits pour les régions métropolitaines et une augmentation de 15 % des crédits pour les territoires d'outre-mer.

Cette réforme suscite des préoccupations quant à une baisse substantielle des dotations pour certaines régions. Afin d'éviter ces impacts négatifs, il est étudié une augmentation de l'enveloppe, préservant ainsi le niveau des dotations pour toutes les régions concernées par une baisse de crédits.

4.3.3 Des lignes hiérarchiques peu claires qui nuisent à l'optimisation des moyens

Les services chargés des ressources humaines au sein des administrations déconcentrées comprennent les SGCD – dont certains se voient confier des compétences régionales –, les secrétariats généraux des directions régionales, les plates-formes RH des SGAR ainsi que les SGAMI.

Bien qu'ils soient dotés de missions distinctes, leur coordination est essentielle pour relever les défis de l'administration territoriale en termes d'attractivité, de recrutement de nouveaux profils, d'accompagnement du changement par la formation et le management. Le fonctionnement optimal du réseau des acteurs locaux des ressources humaines se heurte pourtant à l'existence de lignes hiérarchiques distinctes, au risque d'une concurrence et d'une dispersion des moyens qui nuit à leur cohérence et à leur performance.

Les plates-formes RH (PFRH), en dépit de leur positionnement au sein des SGAR, sont ainsi identifiées comme des outils à la main de la DGAFP. La Cour a constaté que les cadres des SGCD rencontrés ne considéraient pas les plates-formes RH comme des partenaires privilégiés. La DRH du ministère de l'intérieur s'appuie essentiellement sur les SGAMI et les SGCD. L'attribution de postes contractuels, cependant, relève de la DMATES. Ainsi, en dépit des moyens déployés, les conditions ne sont pas remplies pour porter une politique de l'État territoriale et intégrée en matière de ressources humaines.

Cette difficulté structurelle pourrait compromettre la mise en œuvre de la stratégie territoriale RH de l'État, définie en avril 2022 par la DGAFP⁹⁴. Il est d'ailleurs significatif que ce document ne cite les SGCD qu'à la marge et s'appuie sur la définition de feuilles de route régionalisées des PFRH. Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, l'organisation des ressources humaines entre le niveau central et les niveaux zonaux, régionaux et départementaux doit être revue afin d'être plus efficiente et plus lisible pour les acteurs de la chaîne.

Dans le domaine des achats, des réflexions sont en cours pour optimiser la répartition des achats entre le SGAMI, la plateforme régionale des achats (PFRA au sein des SGAR) et les SGCD. Décharger les SGCD des marchés supérieurs à 40 000 € HT (seuil en-dessous duquel un marché peut être passé sans publicité ni mise en concurrence préalables) sur le segment des fournitures courantes et services au profit des PFRA permettrait d'optimiser le vivier des acheteurs dont la filière est particulièrement en tension.

Après les transformations importantes des dernières années, les ministères de l'administration territoriale de l'État (ministère de la transition écologique, ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de l'économie, des finances et de la relance, ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère des solidarités et de la santé) ont lancé en 2021, des travaux visant à proposer des orientations pour bâtir une vision interministérielle et partagée de l'ATE. Ce « *projet stratégique de l'administration territoriale de l'État* » (PSATE) couvre la période 2022-2025 et s'adresse à l'ensemble des agents de l'ATE, pour lesquels il ambitionne une meilleure qualité de vie au travail ainsi qu'une plus grande cohérence et une complémentarité renforcée entre les organisations et les expertises

⁹⁴ La stratégie territoriale RH de l'État vise à « incarner de manière plus soutenue les politiques de ressources humaines de l'État dans les territoires ». Cf. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/la-dgafp/notre-coeur-dactivite/animer-les-politiques-rh-territoriales/la-strategie-territoriale-rh-de-letat>

concourant à l'exercice de leurs missions dans les territoires. Le PSATE a vocation à être décliné dans les départements par un projet stratégique territorial.

4.3.4 Une répartition des responsabilités à préciser dans la gestion de l'immobilier préfectoral

Dans le cadre de son contrôle sur « la gestion de l'immobilier du réseau préfectoral⁹⁵ » la Cour a relevé la très grande hétérogénéité du parc immobilier préfectoral, principalement de bureaux, et la médiocre connaissance de son état général et de son évolution dans le temps, qui complique le pilotage d'une réelle stratégie immobilière et les efforts de rationalisation nécessaires.

Pourtant, les réformes et décisions politiques successives, dont le PPNG, ont fortement affecté l'immobilier préfectoral en l'obligeant à s'adapter, à la fois à de nouvelles missions et à de nouvelles formes de travail, collective avec le développement des plateformes et à distance avec le télétravail. Ces évolutions ont été parfois contradictoires, avec d'un côté une réduction significative de l'accueil du public, de l'autre la création de points numériques. Le rassemblement des services au sein de maisons de l'État et le développement depuis quelques années de Maisons France Services dans les locaux des sous-préfectures ont conduit à reconfigurer et dynamiser le réseau, qui avait connu peu d'évolutions lors des décennies précédentes.

Ces décisions, entraînant des travaux lourds et coûteux dans des locaux parfois peu adaptés, ont conduit à faire bénéficier l'immobilier préfectoral de crédits importants, en augmentation de 17 % entre 2016 à 2021 pour atteindre 238 M€ (plan de relance inclus). Ces crédits ont été répartis entre des financements historiques et des compléments exceptionnels et bien qu'ils aient gagné en simplification après les fusions des programmes 723 et 724 au sein du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » en 2018 et des programmes 307 et 333 au sein du programme 354 « Administration territoriale de l'État » en 2020, l'efficacité de leur mise en œuvre n'est pas établie ; des améliorations s'imposent au niveau de la programmation et de la gestion patrimoniale.

Les crédits consacrés aux dépenses du propriétaire ont presque doublé en CP et ont été multipliées par 2,5 en AE entre 2016 et 2021 pour financer des grands projets emblématiques à forte visibilité alors que les dépenses de l'occupant ont baissé de 2 % en AE et 18 % en CP. L'entretien courant est dès lors sensiblement en deçà du minimum théorique requis et les travaux de « gros entretien renouvellement » et de remise aux normes se limitent aux prescriptions des diagnostics obligatoires. Les dépenses de personnel sont en augmentation, traduisant le transfert des ETP dans le cadre de la création des SGCD. Ainsi, les effectifs déconcentrés concourant à la politique immobilière des préfetures, et depuis 2021 des DDI, passent de 793 à 1 131 ETP.

Dans ce domaine, plus qu'ailleurs, une clarification des responsabilités entre les SGCD et les SGAMI est nécessaire pour ce qui relève de la maîtrise d'ouvrage et la conduite d'opérations d'investissement. Si la rédaction de schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) a permis aux préfets de région d'établir une stratégie immobilière cohérente à leur

⁹⁵ Cour des comptes « La gestion de l'immobilier du réseau préfectoral » 2022

niveau, sa mise en œuvre se heurte à des moyens financiers certes en croissance mais globalement insuffisants et au manque d'effectifs et de compétences dans les SGCD, qui pour beaucoup d'entre eux n'ont pas réussi à attirer les agents en charge des fonctions immobilières dans les DDT(M).

4.4 Un retard à rattraper sur les dispositifs d'attractivité

La Cour a pu observer lors de ses déplacements dans les préfectures que la question de l'attractivité était essentielle et dépend de plusieurs facteurs. Ainsi, des préfectures qui pouvaient sembler attractives comme Nice ou Bordeaux rencontrent également des difficultés à recruter en raison du coût élevé de la vie, notamment du logement.

Cela se traduit dans les indicateurs conçus par le groupe de travail « attractivité géographique et fonctionnelle » de la DMATES. Ainsi, fin 2019, plus de 50 % des postes ouverts au niveau national étaient sans candidats (dont 80% pour l'Ariège et 78 % pour le Loir-et-Cher) et le taux de renouvellement des personnels atteignait 27 % dans le Val-de-Marne et plus de 10 % dans 26 préfectures.

Le ministère de l'intérieur s'est mobilisé tardivement sur la question de l'attractivité en ne mettant en œuvre que depuis peu des dispositifs favorisant l'administration territoriale de l'État alors qu'ils existent depuis près de 10 ans dans certains ministères. Toutefois, le sujet semble avoir été pris en compte et de multiples chantiers sont aujourd'hui en cours.

La DRH du ministère de l'intérieur a, par exemple, créé en mars 2020 un groupe de travail sur l'attractivité géographique et fonctionnelle pour les personnels administratifs techniques et spécialisés (PATS), avec comme objectif d'identifier les départements les moins attractifs et de remédier à ces situations.

4.4.1 La priorité subsidiaire d'affectation

La prioritaire subsidiaire d'affectation (PSA) est un dispositif institué par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique. Son article 25 prévoit qu'un fonctionnaire ayant exercé des fonctions pendant une durée minimale dans un territoire ou une zone rencontrant des difficultés particulières de recrutement puisse bénéficier d'une priorisation en gestion.

Une annexe aux lignes directrices de gestion fixées par la loi a été présentée pour avis au comité technique ministériel du 8 décembre 2021. Elle énumère les 11 départements métropolitains les moins attractifs qui sont dans l'ordre : Seine-Saint-Denis, Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Orne, Indre, Haute-Savoie, Essonne, Yvelines, Seine-et-Marne et Rhône ; le Val d'Oise est en 17^{ème} place (pour couvrir la totalité de la région Ile-de-France), ses agents sont éligibles à la PSA. Le nombre d'agents ayant bénéficié de la PSA en 2022 n'a pu être communiqué à la Cour.

Par ailleurs, les agents qui ont effectué trois années de service dans un de ces territoires peuvent bénéficier depuis le 1^{er} janvier 2022 d'une priorisation pour une mutation dans un autre

territoire sans toutefois que l'autorité compétente de gestion renonce à son pouvoir légal d'appréciation.

4.4.2 L'indemnité temporaire de mobilité

Le décret n° 2008-369 du 17 avril 2008 créé une indemnité temporaire de mobilité (ITM) qui peut bénéficier aux agents effectuant une mobilité géographique ou fonctionnelle à la double condition qu'elle soit décidée par l'administration et qu'il existe une difficulté particulière à pourvoir un emploi. L'objectif est de favoriser la mobilité des agents sur des territoires ou des postes peu attractifs mais d'importance pour le fonctionnement des services. Le montant maximal de l'ITM est de 10 000 euros, versé en plusieurs fois sur la période de référence pendant laquelle l'agent doit rester en poste (3 à 6 ans).

Ce dispositif est mis en œuvre pour la première fois par le ministère de l'intérieur par arrêté du 20 janvier 2022, comportant une liste de 407 emplois y ouvrant droit avec un montant fixé pour la grande majorité des emplois à 8 000 euros pour une période de référence de 3 à 4 ans. Les postes concernés sont majoritairement des postes techniques et SIC en administrations centrales et services déconcentrés ; il y a aussi quelques postes administratifs au sein des préfectures de l'Indre (11), de la Haute-Savoie (28), de l'Orne (13), de l'Essonne (37) et du Val-de-Marne (22) notamment en SGCD (17 postes). Au cours de l'année 2022, d'autres postes ont également été rendus éligibles par arrêté.

Pour l'exercice 2022, une enveloppe globale de 500 000 euros répartie sur les quatre périmètres bénéficiaires (P152, P176, P216 et P354) devait permettre de financer 157 indemnités temporaires de mobilité pour un montant moyen de 8 000 euros.

Les ministères qui ont mis en œuvre l'ITM depuis plusieurs années ont conseillé au ministère de l'intérieur d'appliquer un ratio de 1 à 3 entre postes budgétés et postes offerts, certains postes vacants n'étant pas connus ou ne trouvant pas preneur. De même, les annonces de postes génériques composant une équipe interchangeable doivent être diffusées en même temps, même si un seul est ponctuellement vacant. Il s'agit d'éviter tout contentieux si un second poste vient à être vacant puis pourvu (ex : une équipe de TSIC, une équipe accueil étrangers en préfecture, une équipe de standardistes).

Pour un budget prévu pour 157 ITM, ont donc été effectivement publiés 451 postes (arrêté du 20 janvier 2022 et arrêtés complémentaires en cours d'année) dont 236 pour le périmètre du secrétariat général (SG) du ministère de l'intérieur.

Tableau n° 24 : Bilan ITM 2022

<i>Services SG bénéficiaires</i>	Postes budgétés	Total postes proposés	Postes avec ITM pourvus	Ratio poste pourvu / poste budgété
<i>Préfecture 36 (SG)</i>	5	11	3	60 %
<i>Préfecture 61 (SG)</i>	5	13	1	20 %
<i>Préfecture 74 (SG)</i>	6	28	5	83 %
<i>Préfecture 91 (SG)</i>	15	81	20	133 %

<i>Services SG bénéficiaires</i>	Postes budgétés	Total postes proposés	Postes avec ITM pourvus	Ratio poste pourvu / poste budgété
<i>Préfecture 94 (SG)</i>	15	22	4	27 %
<i>SGAMI sud (SG)</i>	31	81	9	29 %
Total	77	236	42	55 %

Source : DMATES

Le bilan de l'exercice 2022 pour le périmètre SG montre des résultats très hétérogènes selon les préfetures. S'agissant du premier exercice relatif à ce dispositif, la Cour préconise de maintenir et d'étendre le périmètre de l'ITM pour les exercices 2023 et 2024 afin de mieux en mesurer la performance.

Une enquête qualitative visant à déterminer l'importance de l'ITM dans la décision d'un agent de candidater sur un des postes proposés pourrait utilement être menée par le ministère de l'intérieur pour vérifier l'intérêt du dispositif.

4.4.3 Les chartes d'attractivité

Le préfet du département des Alpes-Maritimes a mis en œuvre une charte d'attractivité de la direction de la réglementation, de l'intégration et des migrations pour faire face aux difficultés d'attractivité de cette direction et combler les nombreuses vacances de postes.

Elle est organisée autour d'un premier axe promouvant un accompagnement personnalisé dont les mesures sont à la fois qualitatives (comme l'accompagnement à la prise de poste qui se traduit par des parcours découverte, des informations et des formations, une meilleure prise en compte de la qualité de vie au travail) et quantitatives (comme des points de NBI, une revalorisation du régime indemnitaire (IFSE) ou encore la possibilité de travailler un samedi par mois pour résorber les stocks de dossiers « étrangers » avec une compensation financière avantageuse). Le deuxième axe porte sur la valorisation de l'engagement et du parcours professionnel et comporte des mesures telles qu'une majoration du CIA et une meilleure prise en compte de l'emploi occupé dans l'avancement au choix.

La charte de la préfecture des Alpes-Maritimes ne fait toutefois pas l'objet de ressources ou de modalités de gestion particulières et c'est le préfet de département qui la met en œuvre sans moyens supplémentaires du niveau régional. Sa portée est donc limitée aux marges de manœuvre du préfet.

Cette charte constitue une bonne pratique qui permet de valoriser et compléter les mesures prévues au niveau national par l'instruction de décembre 2018 de la DRH du ministère de l'intérieur⁹⁶ relative au renforcement de l'attractivité des services « étrangers » en préfecture à travers quatre axes d'attractivité : une approche indemnitaire spécifique favorisant la fidélisation des agents, une adaptation des modalités du temps de travail pour une meilleure

⁹⁶ Instruction SG-DRH n°18-001369-I du 27 décembre 2018 relative au renforcement de l'attractivité des services « étrangers » en préfecture.

prise compte des contraintes personnelles des agents, une approche qualitative des missions par la formation et une approche renouvelée des parcours professionnels visant à valoriser une durée d'affectation par l'avancement et des mobilités professionnelles.

La bonne application des mesures décrites dans cette instruction se heurte toutefois aux difficultés de la révision de la cartographie des points de NBI, qui n'est que partielle faute d'un nombre de points suffisant et du choix fait par certaines préfectures de ne pas pénaliser les agents perdant leur fonction d'accueil en leur retirant leur NBI, au risque de recours contentieux devant le tribunal administratif.

4.4.4 Dans certains territoires, une attractivité mise à mal par la difficulté d'accès des agents au logement

Les difficultés de recrutement rencontrées dans plusieurs préfectures – en particulier dans des métropoles - sont exacerbées par les conditions d'accès des agents au logement. Dans les territoires où le marché immobilier est en tension, ces difficultés concernent l'ensemble des collectivités publiques. Les échanges avec les acteurs rencontrés ont révélé des situations personnelles particulièrement critiques, se soldant parfois par des départs.

À ce titre, les prérogatives du préfet en matière de logement social méritent d'être rappelées. Le préfet dispose ainsi (art. R.441-5 du code de la construction et de l'habitation) d'un contingent d'affectation atteignant 30 % des logements des différents organismes, dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État. Le préfet peut déroger à ces limites, à titre exceptionnel et pour une durée limitée, afin de loger des agents chargés de mission de sécurité publique ou pour répondre à des besoins du monde économique.

Pour autant, la question principale, au sein de ces territoires en tension, est le non-respect par certaines communes du seuil légal de logements sociaux. La Cour relève toutefois que dans certains territoires où les préfets ont des difficultés à loger leurs agents, les actions entreprises auprès des élus pour faire respecter les quotas de logements sociaux définis par la loi⁹⁷ (qui impose aux communes de plus de 3 500 habitants hors Ile-de-France et plus de 1 500 habitants en Ile-de-France, sous certaines conditions, d'avoir un nombre total de logements locatifs sociaux représentant au moins 25 % des résidences principales et rend possible un quintuplement des pénalités) ne sont pas assez dissuasives.

La capacité du préfet à répondre aux besoins de logement des agents les plus modestes repose ainsi sur un suivi attentif des plans de rattrapage et sur la pleine mise en œuvre de l'instruction interministérielle du 23 juin 2020 invitant les préfets à « *mobiliser toute la palette des mesures possibles* » à l'encontre des communes qui n'ont « *pas démontré un volontarisme suffisant* ».

Au-delà des solutions offertes par le logement social, auquel ne peuvent accéder qu'une partie des agents, la Cour n'a pas eu connaissance dans les préfectures visitées de projets de collaboration spécifique avec des bailleurs. Ce type de collaboration, selon un modèle qui reste à préciser, semble pourtant inévitable en raison des carences constatées sur les marchés immobiliers locaux en forte tension. Le ministère des armées a par exemple lancé en février

⁹⁷ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

2022 le plan « ambition logement » visant à moderniser et augmenter le parc de 8 000 à 15 000 logements domaniaux à l'horizon 2057 à travers une externalisation, pour un montant de 2,7 Md€.

D'autres solutions mériteraient d'être étudiées comme l'extension de la bourse aux logements sociaux réservés aux agents de l'État en Ile-de-France (BALAE) à des départements particulièrement en tension. Une mission interministérielle portée par la DGAFP est actuellement en cours pour développer la connaissance des dispositifs et des offres disponibles au profits des agents, mais elle a également prévu de se pencher sur les zones où l'offre est saturée et de chercher des solutions permettant une augmentation du parc de logements.

4.4.5 Des éléments de rémunération peu compétitifs pour le recrutement de contractuels sur les métiers en tension

La rémunération des agents contractuels est présentée comme un frein au recrutement. Elle répond à des principes différents de ceux applicables aux fonctionnaires titulaires, avec un référentiel de rémunérations spécifiques validé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et une procédure nécessitant le visa du contrôleur budgétaire régional dès lors qu'elle dépasse l'indice majoré 600. La rémunération est déterminée selon les fonctions que le contractuel sera amené à occuper, les qualifications et diplômes obtenus et l'expérience professionnelle.

Si les contractuels peuvent bénéficier de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement ainsi que des compléments de rémunération variables dans la limite de 5% du traitement brut, ils ne bénéficient pas de l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE) ni du complément indemnitaire annuel (CIA), qui ne sont pas remplacés par des primes d'un niveau comparable, ce qui rend leurs rémunérations souvent peu attractives par rapport au secteur privé.

Le référentiel des métiers SIC en tension a été mis à jour en 2019 mais devrait être réactualisé chaque année au regard des besoins du ministère et du marché de l'emploi tout comme la liste des métiers en tension bénéficiant d'un référentiel dérogatoire. À titre d'exemple, un contractuel recruté sur un poste d'ingénieur concepteur-développeur d'applications informatiques de niveau bac+5 avec une expérience de 5 à 10 ans sera rémunéré au niveau IM 747 – IM 872, soit entre 43 200 et 50 400 euros bruts par an selon le référentiel 2019. Dans le secteur privé, le salaire d'un ingénieur informatique concepteur développeur applicatifs avec 5 à 10 ans d'expérience est plutôt compris entre 48 000 et 69 000 euros.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique travaille avec la direction interministérielle du numérique et la direction du budget à une actualisation du référentiel ministériel de 2019 sur la rémunération des agents contractuels de la filière numérique, qui devrait être mise en œuvre pour la fin d'année 2023. Dans le cadre de ces travaux sont prévues une amélioration de l'identification des métiers en tension au sein de la filière numérique, une actualisation du répertoire des métiers des trois fonctions publiques et, après un parangonnage, la fixation de montants des rémunérations en cohérence avec ceux du secteur privé.

Cependant, la Cour observe que le temps administratif se révèle souvent nettement plus long que la dynamique du marché de l'emploi, particulièrement sur les métiers en tension. Alors que les besoins évoluent rapidement en fonction des avancées technologiques et des changements économiques, les procédures administratives pour recruter sur ces métiers s'avèrent fastidieuses et chronophages. En conséquence, la fonction publique rencontre des difficultés pour recruter ces profils en raison de son manque d'attractivité.

Recommandation n° 13. (DRH-MI, DGAFF) : Revoir les éléments de rémunération pour rendre plus attractif le recrutement d'agents contractuels sur des métiers en tension ou nécessitant des compétences pointues.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les préfets ont une maîtrise insuffisante de la gestion de leurs moyens. La mise en place par les secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) d'une gestion intégrée des moyens des préfectures et - hors dépenses de personnel - des DDI dans les départements est à la peine en raison de l'impréparation de la réforme et de la trop grande lenteur de l'avancement des chantiers de convergence, notamment ceux destinés à permettant de réduire les difficultés découlant de l'utilisation de SIRH différents dans l'administration territoriale de l'État. Cette réforme ne pourra montrer son plein apport que dans plusieurs années. A ce stade, les gains de productivité attendus de la réforme ne se sont pas concrétisés, alors que la qualité de service s'est, de l'avis des services usagers, dégradée.

Plusieurs mesures récentes créées pour développer les marges de gestion des préfets n'ont pas encore démontré leur efficacité. C'est le cas du dispositif « 3 % », qui permet au préfet de région de redéployer entre programmes budgétaires 3 % des effectifs sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État dans sa région : les marges de manœuvre qu'il offre n'ont été que faiblement utilisées en 2022, première année de son existence. Il convient de prolonger ce dispositif afin d'en évaluer la pertinence sur une durée plus longue. Les procédures de gestion des agents contractuels ont été assouplies mais elles méritent d'être encore simplifiées, notamment pour faciliter la possibilité de recruter sur des métiers en tension ou nécessitant des compétences pointues.

En revanche, le recours excessif aux contrats infra-annuels pour exercer des missions permanentes doit, comme la Cour l'avait demandé dans son rapport « Les effectifs de l'administration territoriale de l'État », être réduit. Cela suppose d'ajuster le schéma d'emplois et le plafond d'emplois du programme 354 en conséquence.

Les préfectures souffrent du retard de déploiement par le ministère d'outils d'attractivité, qui a contribué à leur décrochage au regard des autres employeurs publics comme privés.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur doit poursuivre ses efforts en vue de fonder la répartition des emplois entre préfectures sur des critères objectifs, conformément à la demande de la Cour, et appliquer ce nouveau modèle de répartition non seulement aux créations d'emplois mais à l'ensemble des effectifs des préfectures.

ANNEXE

Annexe n° 1. Évolution de l'effectif des préfectures, en ETPT, par mission, et pour les fonctions support	113
--	-----

Annexe n° 1. Évolution de l'effectif des préfectures, en ETPT, par mission, et pour les fonctions support

Sources de l'ensemble des tableaux : ministère de l'intérieur (données ANAPREF)

Mission « Sécurité »

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Ordre public</i>	220	234	252	263	271	277	288	31,2%
<i>Sécurité et défense civiles</i>	836	825	858	868	869	880	868	3,8%
<i>Prévention</i>	352	337	354	348	342	345	336	-4,6%
<i>Planification</i>	198	204	207	209	209	207	212	6,8%
<i>Gestion de crise et post-crise</i>	168	165	175	175	185	194	196	16,4%
<i>Défense civile</i>	117	119	122	136	133	135	123	5,8%
<i>Circulation et sécurité routières, gestion des droits à conduire</i>	188	224	762	652	648	632	611	224,3%
<i>Prévention sécurité routière</i>	62	61	59	49	53	50	55	-10,1%
<i>Professions et activités réglementées en lien avec la circulation et la sécurité routière</i>	127	162	175	172	172	167	157	23,9%
<i>Sanctions et activités liées</i>			242	219	227	228	225	-6,7%
<i>Secrétariat des commissions médicales</i>			131	107	99	95	92	-29,3%
<i>Organisation des examens et répartition des dossiers Auto-Ecole</i>			155	104	97	91	81	-48,1%
<i>Police administrative et sécurité</i>	835	867	935	898	897	898	901	8,0%
<i>Armes et explosifs</i>	303	315	328	313	322	326	335	10,5%
<i>Manifestations et rassemblements</i>	232	250	259	246	241	236	236	1,9%
<i>Professions et activités réglementées en lien avec la sécurité, hospitalisations sans consentement, travail illégal</i>	300	302	347	338	334	336	330	10,1%
<i>Prévention de la radicalisation</i>	90	113	112	115	113	116	128	41,8%
Total Sécurité	2169	2263	2918	2796	2798	2803	2796	28,9%

Mission « Représentation de l'État, communication, standard et accueil général »

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Communication interministérielle</i>	294	295	304	307	319	341	317	8,0%
Représentation de l'État	1 997	1 946	1 924	1 851	1 789	1 761	1 710	-14,4%
<i>Affaires réservées et protocole (hors distinctions honorifiques)</i>	430	389	367	357	347	335	327	-23,9%
<i>Conduite des véhicules de fonction</i>	488	485	489	478	474	477	480	-1,8%
<i>Résidences du corps préfectoral (effectifs affectés aux résidences)</i>	947	915	888	835	795	770	737	-22,2%
<i>Distinctions honorifiques</i>	132	157	181	181	173	178	166	26,0%
<i>Standard</i>	526	530	527	509	494	496	513	-2,6%
<i>Accueil général et points numériques</i>			554	485	483	577	605	9,3%
Représentation de l'État, communication, standard et accueil général	2 817	2 771	3 309	3 151	3 085	3 174	3 145	11,6%

Mission « Instruction et délivrance de titres »

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
Droit à conduire	1486	1509	743	730	724	675	689	-53,6%
<i>CERT : délivrance des droits à conduire</i>				710	696	644	654	-7,8%
<i>Missions de proximité liées aux permis de conduire</i>				21	29	31	35	70,1%
Véhicules	1240	1127	576	546	548	528	518	-58,2%
<i>CERT : instruction des demandes liées à l'immatriculation des véhicules</i>			380	383	396	386	373	-1,8%
<i>Missions de proximité liées aux véhicules</i>			196	163	152	142	145	-25,9%
Etrangers	2983	3276	3690	3764	3838	3967	4150	39,1%
<i>Naturalisations</i>	391	419	425	432	448	461	453	15,9%
<i>Eloignement</i>	320	351	460	496	494	498	533	66,5%
<i>Séjour</i>	1700	1798	1976	2016	2106	2148	2248	32,2%

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Asile - missions hors GUDA</i>	303	410	336	313	308	299	306	0,9%
<i>Contentieux</i>	269	299	336	342	338	331	338	25,7%
<i>Asiles - missions en GUDA</i>			158	165	144	139	153	-3,1%
<i>Instruction des demandes d'autorisation de travail</i>						90	118	
Accueil et régie	934	824						
Cartes nationales d'identité et passeports	894	860	748	720	712	654	781	-12,6%
<i>CERT : instruction des demandes de CNI/passeports</i>			571	583	579	523	652	14,1%
<i>Missions de proximité liées aux CNI/passeports</i>			177	137	133	131	129	-27,0%
Instruction et délivrance de titres	7537	7596	5757	5762	5822	5824	6138	-17,7%

Mission « Élections, expertise juridique et lutte contre la fraude »

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Élections</i>	342	375	322	332	357	358	377	10,1%
<i>Associations</i>	251	260	258	241	228	229	227	-9,3%
<i>Réglementation (hors sécurité et sécurité routière)</i>	322	283	268	255	254	248	236	-26,7%
<i>Pôle juridique</i>	226	253	243	221	224	229	232	2,3%
<i>Conseil juridique hors collectivités locales</i>		91	112	110	111	113	115	26,7%
<i>Contentieux hors étrangers</i>		100	131	112	113	117	116	16,3%
Lutte contre la fraude	98	152	260	264	260	266	258	163,1%
<i>Lutte contre la fraude à la délivrance de titres (y compris en CERT)</i>		147	247	246	243	247	241	63,8%
<i>Lutte contre la fraude / CODAF</i>		5	13	18	17	19	17	231,1%
Élections, expertise juridique et lutte contre la fraude	1240	1323	1351	1314	1322	1331	1330	7,3%

Mission « Relations avec les collectivités territoriales »

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Contrôle de légalité</i>	885	924	970	915	919	900	887	0,2%
<i>Réception et tri stratégique des actes</i>	267	260	280	261	258	246	234	-12,3%
<i>Domanialité, fonctionnement des institutions locales et police municipale</i>	175	187	199	190	193	189	184	5,0%
<i>Fonction publique territoriale</i>	107	123	119	115	114	119	120	12,1%
<i>Urbanisme</i>	147	159	163	154	159	154	159	8,2%
<i>Marchés publics</i>	189	195	209	196	195	192	189	0,3%
<i>Contrôle budgétaire</i>	277	272	277	263	260	263	256	-7,6%
<i>Intercommunalité</i>	279	266	260	248	252	244	243	-13,1%
<i>Dotations aux collectivités</i>	593	640	690	672	670	663	685	15,6%
<i>Dotations sans modulation locale</i>	141	148	155	147	147	141	143	1,3%
<i>Dotations avec modulation locale et subventions</i>	293	332	375	374	371	380	403	37,7%
<i>Affaires scolaires</i>	21	22	19	19	20	15	15	-27,1%
<i>FCTVA</i>	139	139	140	133	133	128	124	-10,4%
<i>Pôle interrégional d'appui et contrôle de légalité (PIACL)</i>				25	21	21	1	-94,2%
<i>Relations avec les collectivités locales</i>	2034	2102	2197	2123	2123	2091	2072	1,8%

Mission « Animation des politiques interministérielles »

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Politique de la ville, cohésion sociale, aménagement du territoire et ruralité</i>	420	433	582	605	625	649	659	57,1%
<i>Politique de la ville</i>	278	286	295	292	295	302	303	9,2%
<i>Cohésion sociale</i>	142	147	151	143	140	134	133	-6,1%

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Aménagement du territoire et ruralité</i>			136	170	191	213	223	63,6%
<i>Emploi et développement économique</i>	475	466	386	330	310	302	290	-38,8%
<i>Environnement et développement durable</i>	805	795	752	712	692	666	654	-18,8%
<i>Gestion des fonds européens</i>	127	65	37	26	26	23	30	-76,3%
<i>Coordination interministérielle</i>	743	753	799	794	1088	1049	974	31,0%
<i>Niveau infradépartemental et départemental</i>	436	461	492	476	460	458	438	0,5%
<i>Niveau régional</i>	307	292	307	318	628	591	536	74,3%
<i>Logement et expulsions locatives</i>	579	592	620	611	597	596	587	1,3%
<i>Logement</i>	350	306	292	291	282	277	275	-21,7%
<i>Expulsions locatives</i>	229	287	328	321	315	319	312	36,5%
<i>Animation des politiques interministérielles</i>	3150	3105	3175	3079	3339	3285	3195	1,4%

Mission « Management et appui au pilotage stratégique »

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
<i>Management stratégique</i>			1499	1460	1962	2155	2274	51,7%
<i>Appui au pilotage stratégique</i>			814	829	835	929	933	14,6%
<i>Secrétariat particulier</i>			691	701	711	765	748	8,2%
<i>Pilotage de la performance</i>			122	128	124	163	185	51,0%
<i>Total Management et appui au pilotage stratégiques</i>	2 352	2 314	2 313	2 289	2 797	3 084	3 207	36,3%

Fonctions support

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2016/2022
Immobilier / moyens	1453	1453	1484	1445	1387	1825	1977	36,1 %
<i>Immobilier</i>	793	819	877	878	866	1131	1233	
<i>Gestion immobilière</i>						108	162	
<i>Maintenance bâtiments et travaux</i>	672	684	721	705	700	843	898	33,5 %
<i>Sécurité et sûreté des sites</i>	121	135	156	173	166	173	167	37,3 %
<i>Moyens</i>	660	636	607	568	522	694	745	
<i>Courrier, SVE et archives</i>	456	447	431	399	370	464	503	10,5 %
<i>Imprimerie et reprographie</i>	94	92	92	94	84	94	87	-6,7 %
<i>Nettoyage</i>	110	97	84	75	68	86	79	-28,4 %
<i>Gestion du parc automobile</i>						46	72	
Informatique	140	152	157	145	1218	1258	1263	802,4 %
<i>Appui et support informatique</i>	80	90	90	85	1153	1079	1018	1179,2 %
<i>Développement et maintenance applicative</i>	27	25	28	23	27	66	83	205,2 %
<i>Réseaux de télécommunication</i>	33	37	39	38	38	113	162	389,0 %
Ressources humaines	1177	1214	1245	1207	1203	1906	2151	82,7 %
<i>Gestion RH</i>	636	672	705	678	708	1278	1473	131,5 %
<i>Action sociale</i>	391	392	389	378	347	429	455	16,3 %
<i>Formation</i>	150	150	151	150	148	200	223	48,4 %
Budget / achats	1056	1034	1063	1026	1000	1391	1544	46,3 %
<i>Gestion budgétaire</i>	1056	1034	1063	1026	1000	1261	1367	29,5 %
<i>Plateforme Chorus</i>	399	374	350	329	323	349	379	-5,1 %
<i>Pilotage budgétaire</i>	656	660	693	684	667	624	604	-7,9 %
<i>Exécution budgétaire et comptable (hors plateforme Chorus)</i>			20	13	11	271	369	
<i>Achats</i>						123	175	
Total fonctions support	3 826	3 853	3 949	3 823	4 808	6 380	6 935	81,3 %

