

OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-7 du code des juridictions financières)

LES EFFECTIFS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Exercices 2010-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes le 14 avril 2022.

En application de l'article L.143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	5
1 DU FAIT DES REFORMES SUCCESSIVES ET FAUTE DE DONNEES FIABLES, L'EVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT EST DIFFICILE A APPREHENDER	7
1.1.1 Depuis dix ans, l'État territorial a subi de nombreuses réformes affectant son périmètre et son organisation.....	7
1.1.2 La multiplicité des ministères intervenant dans le décompte des effectifs affecte la fiabilité des données remontées au ministère de l'intérieur	8
2 LES PREFECTURES ET LES DDI ONT SUBI DES BAISSSES D'EFFECTIFS COMPENSEES PAR DES RECRUTEMENTS MASSIFS DE PERSONNELS TEMPORAIRES	11
2.1.1 En préfecture, les suppressions d'emplois contraignent à recourir à un volume croissant de contractuels de courte durée	11
2.1.1.1 Les réductions d'effectifs des préfectures ont essentiellement porté sur des agents administratifs de catégorie C affectés en sous-préfecture	11
2.1.1.2 Les hausses d'effectifs sur les secteurs prioritaires du Plan préfectures nouvelle génération ont été effacées du fait des schémas d'emplois subséquents	13
2.1.1.3 Les suppressions de postes en préfecture n'ont pas été réalistes.....	16
2.1.2 En DDI, les ministères sociaux et le ministère de l'écologie ont fait porter l'essentiel de leur réduction d'effectifs sur leurs services déconcentrés départementaux.....	18
2.1.3 L'année 2021 amorce un tournant avec la fin des économies d'emploi, tant en préfecture qu'en DDI.....	22
3 L'ALLOCATION DES EFFECTIFS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT N'EST PAS OPTIMALE	24
3.1.1 L'allocation des emplois entre préfectures ne résulte d'aucune analyse du besoin, ce qui génère de fortes disparités entre régions.....	24
3.1.2 Pour les DDI, la question de la mutualisation des emplois sous l'égide du ministère de l'intérieur reste posée	28
4 LE VIEILLISSEMENT DES AGENTS DE L'ATE IMPOSE UNE REFLEXION SUR LES VOIES DE RECRUTEMENT ALORS QUE LES SUPPRESSIONS DE POSTE ONT CESSÉ ET QUE L'ATTRACTIVITE FAIT PARFOIS DEFAUT.....	30
4.1.1 L'ATE présente une moyenne d'âge plus élevée que dans le reste de l'administration.....	30
4.1.2 Dans un contexte de stabilisation des effectifs, les départs en retraite devront être compensés par des recrutements importants.....	31
ANNEXES.....	33

SYNTHÈSE

Les services de l'État territorial sont à un tournant de leur histoire. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) de 2010, qui a consisté à créer des directions régionales qui respectent les périmètres ministériels et des directions départementales qui agrègent des moyens relevant de plusieurs ministères, s'est suivie de dix années de réductions ininterrompues d'effectifs, conduisant à la perte de plus de 11 000 ETPT¹ soit 14% de l'effectif initial. L'année 2022 marque la fin de cette trajectoire avec une stabilisation des emplois pour la première fois depuis au moins dix ans. Face à l'âge moyen, particulièrement élevé, des agents de l'ATE et au déficit d'attractivité de certains territoires, l'enjeu est désormais d'éviter que les postes préservés ne restent vacants faute de candidats.

Dans les préfetures, les suppressions de poste, qui ont représenté la quasi-totalité des réductions d'effectifs du ministère de l'intérieur, n'ont pas été réalistes. Les gains sur les missions prioritaires dégagés dans le cadre du plan préfeture nouvelle génération (PPNG) de 2016 ont été effacés par le maintien de réductions d'effectifs importantes après 2018. Aujourd'hui, les préfetures ne fonctionnent qu'au moyen de contrats courts qui précarisent leurs titulaires et désorganisent les services.

Dans les directions départementales interministérielles (DDI), l'appréciation des trajectoires d'effectifs doit prendre en compte les nombreux transferts d'effectifs et de missions. Pour autant, force est de constater que les ministères, notamment l'écologie et les ministères sociaux, ont principalement fait porter les suppressions de postes sur leurs services départementaux, au bénéfice des directions régionales qui ont été relativement épargnées. Des données plus fiables sont néanmoins nécessaires pour pouvoir l'affirmer définitivement, et le ministère de l'intérieur, qui a récupéré le suivi des DDI en 2020, doit s'y atteler.

Les suppressions de poste en préfeture auraient justifié une réflexion sur la répartition de l'effort en fonction de la réalité des besoins de chaque région. C'est le contraire qui s'est produit puisque la répartition des coupes n'a visé qu'à préserver des équilibres historiques sans rapport avec l'évolution de la population ou de l'activité. Le ministère de l'intérieur gagnerait à s'inspirer des méthodes pratiquées par les autres ministères de l'ATE pour évaluer des effectifs de référence en fonction du niveau d'activité attendu ou constaté.

Les réformes les plus récentes² conduisent à renforcer la position centrale du préfet vis-à-vis des effectifs déconcentrés des autres ministères. Là où la RéATE avait cherché à concilier la logique verticale et ministérielle de la LOLF avec la logique horizontale de la gestion locale, cet équilibre s'est modifié au profit d'une interministerialisation relevant du ministère de l'intérieur. Faut-il aller au terme de cette évolution en transférant l'ensemble des effectifs des DDI aux préfetures ? Si certains préfets s'y disent favorables, les ministères mettent en avant le risque de déresponsabilisation de leur administration centrale si les agents censés mettre en œuvre les politiques qu'ils décident ne relèvent plus de leur gestion.

¹ -11 763 ETPT entre 2012 et 2020, tous ministères, tous programmes et tous niveaux (régional et départemental confondus)

² Soit la mutualisation des moyens et des fonctions support des DDI sous l'autorité du préfet, le transfert des emplois de directeurs de DDI des services du premier ministre vers l'intérieur et la faculté octroyée au préfet de région de redéployer jusqu'à 3% des emplois de l'ATE

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (SGMI) : Fiabiliser les données relatives aux emplois de l'ATE, notamment au niveau régional (directions régionales, SGAR).

Recommandation n° 2 (SGMI) : Définir de nouvelles priorités d'allocation des effectifs par service au sein des préfectures.

Recommandation n° 3 (SGMI, direction du budget) : Limiter le recours aux contractuels infra-annuels dans les préfectures.

Recommandation n° 4 (SGMI) : 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.

INTRODUCTION

L'administration territoriale de l'État (ATE) désigne l'ensemble des services de l'État placés sous l'autorité du préfet de région ou de département en application du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets. L'ATE désigne donc l'ensemble formé par les préfetures et les directions régionales et départementales listées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : Organisation de l'ATE au niveau régional et départemental³

<i>Niveau régional – Directions ministérielles</i>		
Ministère	Direction	Programmes budgétaires
Intérieur	Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR)	P354 <i>Administration territoriale de l'Etat</i>
Agriculture	Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts (DRAAF)	P215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> P206 <i>Sécurité sanitaire des aliments</i>
Environnement	Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)	P217 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'environnement</i>
Ministères sociaux et de l'économie	Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)	P124 <i>Moyens des politiques sociales</i> P155 <i>Conception des politiques de l'emploi</i> P134 <i>Développement des entreprises et régulation</i>
Culture	Directions régionales des affaires culturelles (DRAC)	P224 <i>Soutien aux politiques du ministère de la Culture</i>
<i>Niveau départemental – Directions départementales interministérielles (DDI)</i>		
Direction	Champ de compétence	Programmes budgétaires
Directions départementales de la protection des populations (DDPP) ⁴	Inspecteurs vétérinaires du ministère de l'agriculture et agents de la répression des fraudes du ministère de l'économie.	P206 <i>Sécurité sanitaire des aliments</i> P134 <i>Développement des entreprises et régulation</i>
Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)	Inspecteurs du travail et agents en charge de la politique de l'emploi issus du ministère du travail ; agents du ministère des solidarités et de la santé en charge de la cohésion sociale.	P124 <i>Moyens des politiques sociales</i> P155 <i>Conception des politiques de l'emploi</i>

³ La répartition des effectifs par structure et par programme en 2020 figure en annexe.

⁴ Ou les DDETSPP dans les départements de moins de 400 000 habitants.

Niveau régional – Directions ministérielles		
Directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT-M)	Agents du ministère de l'agriculture et de la transition écologique et solidaire	P217 Conduite et pilotage des politiques de l'environnement P215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ;

Source : Cour des comptes

L'ATE représente une faible part des agents de l'Etat affectés sur un territoire, par comparaison par exemple avec les enseignants, les forces de sécurité intérieure ou les agents des impôts. Au total, les services sous l'autorité directe du préfet comptent pour 5% de la totalité des 1,9 million de fonctionnaires de l'État⁵, Éducation nationale comprise, qui œuvrent en dehors des administrations centrales.

Tous ministères et tous niveaux confondus, les effectifs de l'ATE sont passés de 82 429 ETPT à 70 666 ETPT entre 2012 et 2020, soit une réduction de 14%.

Tableau n° 2 : Effectif total de l'ATE, 2012 -2020⁶

ETPT	2012	2020	Évolution
Total ATE	83 027	70 608	-14%

Source : Enquête effectifs – ministère de l'intérieur

Ce chiffre ignore toutefois les nombreux transferts d'effectifs – y compris à destination des collectivités locales - qui ont affecté les directions territoriales de l'État sur les dix dernières années. Le présent audit flash vise à analyser plus finement les sous-jacents de cette évolution, en la décomposant par structure, programme, et niveau d'administration. Il aborde les points suivants :

- i. La fiabilité des données des effectifs de l'ATE
- ii. La répartition détaillée des suppressions d'emplois, entre préfetures et DDI et au sein des programmes support des DDI
- iii. Les méthodes d'allocation des effectifs
- iv. Les perspectives pour l'avenir

Pour mémoire, l'architecture budgétaire du ministère de l'intérieur comporte trois missions (Sécurité, Immigration et intégration, Administration générale et territoriale de l'Etat). Cette dernière mission comporte elle-même trois programmes : le programme 232- *Vie politique* ; le programme 2016 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ; et le programme 354- *Administration territoriale de l'Etat*, programme support du budget des préfetures.

⁵ Source : DGAFP (Rapport annuel 2021)

⁶ Les bornes temporelles varient en fonction de données disponibles. Dans la mesure du possible, les périodes les plus longues ont toujours été privilégiées.

1 DU FAIT DES REFORMES SUCCESSIVES ET FAUTE DE DONNEES FIABLES, L'EVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT EST DIFFICILE A APPREHENDER

1.1.1 Depuis dix ans, l'État territorial a subi de nombreuses réformes affectant son périmètre et son organisation

La réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE), entérinée par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010, visait à regrouper les moyens déconcentrés de certains ministères sous l'autorité du préfet. L'organisation qui en résulte, qui articule des directions régionales qui respectent en partie les périmètres ministériels, et des directions départementales qui agrègent des moyens et des effectifs relevant de plusieurs ministères, et donc de plusieurs programmes budgétaires⁷, reste encore valable aujourd'hui.

La réforme de la carte des régions, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, ne modifie pas cet équilibre mais conduit à la fusion des directions régionales concernées.

Le rythme des réformes s'est accéléré récemment avec le regroupement des services support des directions départementales interministérielles (DDI) et des préfetures dans des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) au 1^{er} janvier 2021, et l'absorption, au 1^{er} avril 2021, des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE) dans les directions régionales et départementales de la cohésion sociale (DRJSCS et DDCS), devenues directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), et DDETS au niveau départemental. Dans le même temps, les compétences en matière de jeunesse et sports sont sorties du périmètre de l'ATE pour être rattachées aux rectorats.

Cette dernière vague de réforme s'est accompagnée d'importants transferts entre programmes budgétaires, qui rendent moins lisible l'évolution des effectifs sur moyenne période :

⁷ Soit les programmes 124 – *Conduite des politiques sociales* de la mission Solidarité et Insertion, le programme 134 – *Développement des entreprises et régulation* de la mission Économie, les programmes 206 – *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et 215 – *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* de la mission Agriculture, 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'environnement* de la mission Écologie, et depuis 2021 le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission Travail et Emploi, le programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

- La création du programme 354 – *Administration territoriale de l'État* au 1^{er} janvier 2020 fusionne les anciens programmes 307 – *Administration territoriale* et 333 – *Moyens mutualisés de l'administration déconcentrée* sous l'égide du ministère de l'intérieur.

- La même année, la création des SGC entraîne un transfert de 1803 ETPT de fonctions supports en provenance de l'ensemble des programmes dont relèvent les emplois des DDI vers le nouveau programme 354⁸.

- La création des DDETS a conduit à l'arrivée de nouveaux 4539 agents dans les DDI et au départ de 2350 ETPT. Cette réforme ajoute également le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* à la liste, déjà longue, des programmes support du titre 2 et des emplois de l'État territorial.

Sur la période récente, d'autres réformes, moins importantes, ont également entraîné des mouvements d'effectifs entre programmes, comme la création des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) au 1^{er} janvier 2012⁹, qui mutualisent les services informatiques de l'ATE sous l'autorité du préfet¹⁰. De même, les inspecteurs du permis de conduire (1372 ETPT), à l'origine agents du ministère de l'écologie, ont été rattachés en 2015 au ministère de l'intérieur sans pour autant intégrer le programme 307¹¹.

1.1.2 La multiplicité des ministères intervenant dans le décompte des effectifs affecte la fiabilité des données remontées au ministère de l'intérieur

Le ministère de l'intérieur conduit chaque année une enquête sur les effectifs de l'ATE auprès des ministères. Les données qui en résultent ne sont toutefois pas aisées à analyser, en particulier au niveau régional, pour plusieurs raisons :

- Les ministères utilisent des méthodes variables de comptabilisation : dans certains cas il s'agit du plafond notifié, dans d'autres il s'agit de prévisions de réalisations ; l'unité de décompte est tantôt l'ETP, tantôt l'ETPT ;

- Des corrections parfois importantes sont apportées sur les données de l'année n-1 lors de l'enquête concernant les effectifs de l'année n et ce sans justification apportée lors de l'instruction, comme le démontre les exemples des emplois du P216 affectés en SGAR ainsi que ceux du P124 affectés en DR(D)JSCS ci-après ;

⁸ Ce transfert est complété en 2021 par l'intégration des effectifs support des ex-DIRECCTE, intégrées à l'ATE suite à leur fusion avec les DDCS (80 ETPT).

⁹ Circulaires du Secrétaire Général du Gouvernement des 25 janvier et 5 décembre 2011

¹⁰ En 2016, l'ensemble des emplois afférents, soit 1138 ETPT, ont été regroupés au sein du programme 333 et sont désormais inscrits au programme 354.

¹¹ Ils figurent encore, par défaut, parmi les emplois du programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Tableau n° 3 : Variation des données selon la période de comptabilisation

ETPT	Emplois pour 2019 comptabilisés en 2019	Emplois pour 2019 comptabilisés en 2020
SGAR - Total	794	1341
<i>Dont P216</i>	116	595
<i>DR(D)JSCS- P124*</i>	1732	1485

Source : Enquête effectifs ATE – données du ministère de l'intérieur *hors conseillers techniques sportifs (CTS)

En outre, il est quasiment impossible de retranscrire l'évolution des effectifs des secrétariats généraux des affaires régionales (SGAR) : en effet jusqu'à la fusion des programmes 333 et 307, ces emplois régionaux étaient éclatés entre les deux programmes¹². Depuis que les programmes sont regroupés, les emplois ne sont pas isolés et sont donc confondus avec les emplois départementaux.

Au niveau départemental, les données sont plus fiables bien que certains les nombreux transferts entre programmes rendent la lecture plus complexe (*voir supra*).

Le défaut de fiabilité des données de l'ATE au niveau régional, que les services du Premier ministre ont reconnu dès 2017¹³, n'est pas neutre. Cela contraint le suivi des emplois à cette échelle, alors que le gouvernement a affiché la volonté de préserver les emplois départementaux par rapport aux directions régionales, en allant jusqu'à fixer en 2015 une règle de répartition des schémas d'emploi de 2/3-1/3 au profit des départements¹⁴. Le ministère de l'intérieur, qui est désormais en charge des politiques relatives à l'État territorial, doit amender sa méthode d'enquête afin de fiabiliser les données d'effectifs de l'ATE.

Le secrétariat général du ministère de l'intérieur souscrit à cette recommandation. Il ambitionne à ce titre de fixer un cadre méthodologique commun aux cinq ministères concernés, en distinguant clairement les niveaux départemental et régional, et d'opérer ce recensement dans les documents budgétaires. Selon le ministère, cette question sera à l'ordre du jour des comités techniques ATE qui se réunissent tous les mois depuis le 1^{er} janvier 2022.

¹² Selon les RAP 2019 de chacun des programmes, les emplois de SGAR, d'adjoints et des chargés de mission relèvent du P333, et les emplois des fonctions support des plateformes régionales RH, Chorus et achats relèvent du P307. Toutefois au sein du 307, ces emplois sont confondus avec ceux des plateformes interdépartementales d'instruction des titres, qui relèvent du niveau départemental et non régional.

¹³ Le bilan des dialogues de gestion 2017 de l'ATE, préparé en amont de la conférence nationale de l'ATE, indique ainsi que « *La synthèse des effectifs fait apparaître, une fois encore, un manque d'homogénéité des données entre les différents réseaux ministériels mais aussi entre le niveau central et déconcentré (...). Jusqu'ici la collecte d'informations a conduit à une disparité des données préjudiciable à l'analyse des dialogues de gestion.* ».

¹⁴ Selon les compte-rendu des conférences nationales de l'ATE de 2016 et 2017, il apparaît néanmoins que cette règle a été dans l'ensemble respectée, a minima sur ces exercices.

Recommandation n°1 (SGMI) : Fiabiliser les données relatives aux emplois de l'ATE, notamment au niveau régional (directions régionales, SGAR).

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Depuis la RéATE, l'État territorial a subi de nombreuses réformes affectant le périmètre respectif de chacune de ses composantes, ce qui rend plus complexe l'analyse des trajectoires d'effectifs sur longue période. S'y ajoute le fait que, faute d'une méthode solide permettant d'homogénéiser les remontées entre ministères, les données fournies par le ministère de l'intérieur ne sont pas fiables, notamment au niveau régional. La fiabilisation nécessaire des données doit être conduite par le ministère de l'intérieur, chef de file, avec le concours des autres ministères de l'ATE.

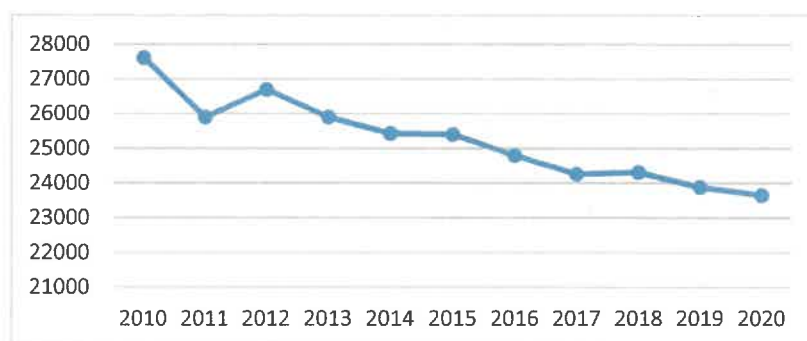
2 LES PREFECTURES ET LES DDI ONT SUBI DES BAISES D'EFFECTIFS COMPENSEES PAR DES RECRUTEMENTS MASSIFS DE PERSONNELS TEMPORAIRES

2.1.1 En préfecture, les suppressions d'emplois contraignent à recourir à un volume croissant de contractuels de courte durée

2.1.1.1 Les réductions d'effectifs des préfectures ont essentiellement porté sur des agents administratifs de catégorie C affectés en sous-préfecture

Entre 2010 et 2020, les effectifs physiques des préfectures hors corps préfectoral¹⁵ sont passés de 27 613 à 23 652, soit une baisse de 14%. À la différence des DDI (*voir infra*), cette réduction s'est faite à périmètre quasi constant puisque l'évolution nette des transferts entrants et sortants entre 2010 et 2019 est de 14%. Seule réforme d'ampleur des missions préfectorales sur la période, le plan préfectures nouvelle génération (PPNG) de 2016 a en réalité été conçu pour adapter les missions aux réductions d'effectifs, et non l'inverse.

Graphique n° 1 : Évolution des effectifs physiques des préfectures, 2010-2020



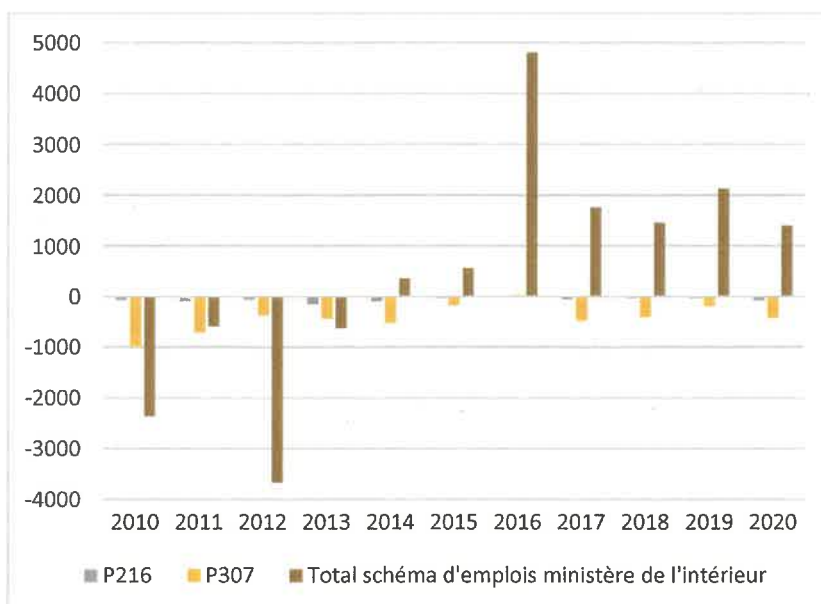
Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur. En 2020 les données sont nettes des transferts liés à la fusion avec le P333 et la création des SGCD.

En dix ans, le programme 307/354 a réalisé un schéma d'emplois (soit un objectif de suppressions de postes) cumulé de – 4748 ETP, soit plus de 16% des emplois de 2010. Cette réduction a représenté la quasi-totalité des efforts en effectifs du ministère de l'intérieur depuis 2014, lorsque les recrutements de policiers et de gendarmes sont repartis à la hausse. De surcroît, même entre 2010 et 2014, lorsque le ministère rendait des emplois, les préfectures ont contribué la plupart du temps très au-delà de leur poids dans les effectifs ministériels. (voir graphique ci-après)¹⁶.

¹⁵ Les effectifs du corps préfectoral sont restés stables sur la période, autour de 550 ETP.

¹⁶ En 2011, le schéma d'emplois légèrement positif de la mission Sécurité (+197 ETP) conduit à ce que celui du P307 représente 120% du schéma d'emplois ministériel – c'est à dire absorbe la quasi-totalité des baisses. En 2012, cette part est de 10%, équivalente aux effectifs du programme.

Graphique n° 2 : Comparaison des schémas d'emplois des programmes 307 et 216, et de l'ensemble du ministère de l'intérieur* (en ETP)

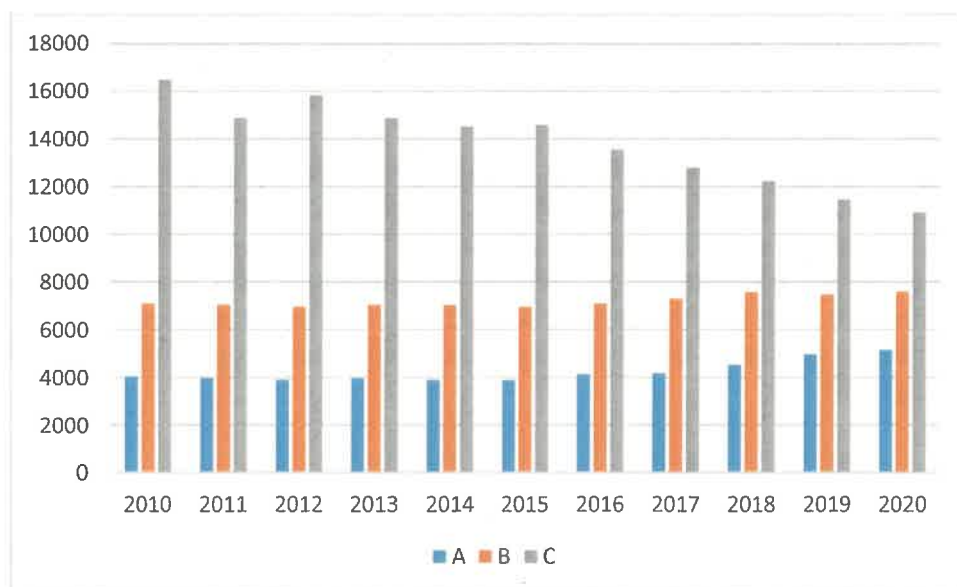


Source : PAP et RAP *Périmètre : missions Administration générale et territoriale de l'État, et Sécurités.

Les postes supprimés ont principalement été des postes d'agents administratifs de catégorie C affectés en sous-préfecture. Le corps préfectoral et, dans une moindre mesure, le personnel technique ont été épargnés, du fait de leur poids relativement moindre dans les effectifs du programme.

L'analyse par catégorie démontre que les réductions ont principalement porté sur des postes de catégorie C, dont les suppressions (-34%) ont plus que compensé l'augmentation des postes de catégorie A (+28%) et B (+7%).

Graphique n° 3 : Évolution des effectifs physiques du P307 par catégorie, 2010-2020



Source : PAP et RAP, Cour des comptes à partir de données de la DRH ministère de l'intérieur

Les schémas d'emplois ont souvent été appliqués en priorité aux sous-préfectures. Dans les Alpes-de-Haute-Provence par exemple, les sous-préfectures de Forcalquier et de Barcelonnette ont vu leurs effectifs passer respectivement de 10 à 7 et de 8 à 5 depuis 2010. Il n'est pas rare que certaines sous-préfectures comptent entre 3 et 5 agents¹⁷, corps préfectoral inclus, ce qui rend ces structures très fragiles en cas de vacance de poste prolongée.

Tableau n° 4 : Évolution comparée des effectifs physiques en préfecture et en sous-préfecture, 2012-2019

Effectifs physiques	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Préfectures	22 076	21 833	22 179	22 538	21 993	21 609	21 172	21 146	- 4%
Sous-Préfectures	5 263	5 111	4 977	4 859	4 633	4 273	4 088	3 994	- 24%

Source : Cour des comptes à partir de données de la DRH du ministère de l'intérieur

2.1.1.2 Les hausses d'effectifs sur les secteurs prioritaires du Plan préfectures nouvelle génération ont été effacées du fait des schémas d'emplois subséquents

Le PPNG avait fixé l'objectif de renforcer de 1000 ETP quatre missions prioritaires que sont la sécurité et l'ordre public, le contrôle de légalité et budgétaire, la lutte contre la fraude et la coordination interministérielle. Face aux difficultés des préfectures, notamment liées à la crise migratoire, cet objectif avait été rabaissé à +603 ETP à fin 2020¹⁸. L'évolution des effectifs par mission est néanmoins délicate à analyser dans la mesure où les préfets disposent d'une liberté de choix pour allouer les ressources localement en fonction des besoins et de l'organisation retenue.

À l'échelle agrégée, l'évolution de l'allocation des emplois depuis 2010 reflète les transformations liées à PPNG puis à la réponse à la crise migratoire : les suppressions de poste se sont concentrées sur la délivrance des titres hors étrangers, les fonctions de représentation, les fonctions support et, dans une moindre mesure, sur le contrôle de légalité¹⁹.

¹⁷ Par exemple les sous-préfectures de Nérac (47), Clamecy (58), Ancenis (44), La Châtre (36) et Rochechouart (87) comptent moins de 4 ETPT en 2020, sous-préfet inclus.

¹⁸ Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire mission Administration générale et territoriale de l'État, 2020

¹⁹ L'évolution de la fonction « Élections, réglementation et lutte contre la fraude » n'est pas pertinente du fait des nombreuses modifications intervenues sur cette catégorie dans le logiciel de comptabilité analytique ANAPREF.

Tableau n° 5 : Évolution des emplois par mission, 2010-2021 (en ETPT)

ETPT	Évolution 2010-2021
Représentation de l'État et communication	-32%
Sécurité	+ 23%*
Délivrance des titres	-30%
dont étrangers	+ 43%
Élections, réglementation et lutte contre la fraude	-42%
Relations avec les collectivités locales	-5%
Animation des politiques interministérielles	-0,30%
Soutien	- 29%**

Source : Cour des comptes à partir de données issues d'ANAPREF. *À partir de 2012. **Net de +2574 ETPT transférés pour les secrétariats généraux communs (2020 et 2021). Afin de permettre la comparaison temporelle, les ressources affectées au soutien sont comptabilisées hors fonctions d'accueil, résidence, garage et standard, qui sont décomptées dans le périmètre « Représentation de l'État ».

Les objectifs de redéploiement d'effectifs ne sont pas atteints. En effet, en comparant les emplois affectés à chacune des missions prioritaires du PPNG entre 2016 et 2020, on constate une augmentation globale de +1 123 ETPT, soit largement au-delà des cibles fixées en 2015. Toutefois cette comparaison ignore le transfert de quelques 2000 ETPT affectés à la sécurité routière, initialement comptabilisés sous la rubrique « Élections et réglementation » du logiciel de comptabilité analytique et basculés dans la rubrique « Sécurité » à compter de 2017. À périmètre constant, la hausse n'est plus que de 528 ETPT, ce qui est en-deçà des cibles même revues à la baisse. En définitive, seules les missions « Lutte contre la fraude » et « Coordination interministérielle » ont véritablement bénéficié de gains d'effectifs, alors que les missions « Sécurité » hors réglementation routière et « Relations avec les collectivités » sont restées stables voire en baisse.

Tableau n° 6 : Évolution des emplois sur les missions prioritaires du PPNG, 2016-2020 (en ETPT)

ETPT	2016	2020	2016-2020
Sécurité et ordre public	2 271,1	2 797,7	+336,5
hors professions réglementées circulation routière, commissions médicales, examens auto-école		2 202,5	-68,6
Contrôle de légalité et budgétaire	1161,90	1179,26	+17,4
Lutte contre la fraude	98,1	259,6	+161,5
Coordination interministérielle	2 920,9	3 338,6	+417,7
Total	6 452,0	7 575,2	+528,0

Source : Cour des comptes à partir de données ANAPREF

Cette situation s'explique par le double jeu de la crise migratoire, qui a justifié un renforcement des missions liées aux étrangers (+29% entre 2016 et 2020), et par le maintien

d'importantes suppressions de postes au-delà de PPNG (-671 ETP en 2019 et 2020), alors que le plan visait déjà à répondre aux économies d'emplois prévues entre 2016 et 2018.

En 2021, soit au-delà de l'horizon de PPNG, l'effort semble s'être relâché avec une nouvelle baisse sur toutes les missions prioritaires, et une stabilité sur la mission « *Lutte contre la fraude* ».

Tableau n° 7 : Évolution des emplois sur les missions prioritaires de PPNG, 2020-2021 (en ETPT)

<i>ETPT</i>	2020	2021	2020-2021
<i>Sécurité et ordre public</i>	2 797,7	2 607,5	-190,2
<i>Contrôle de légalité et budgétaire</i>	1 179,26	1 098,50	-80,8
<i>Lutte contre la fraude</i>	259,6	257,9	-1,7
<i>Coordination interministérielle</i>	3 338,6	2 948,8	-389,8
Total	7 575,2	6 912,8	-662,4

Source : Cour des comptes à partir de données ANAPREF

Les schémas d'emplois postérieurs à 2018 ont finalement conduit à effacer tous les gains réalisés dans le cadre du PPNG. Les objectifs fixés en 2016 n'ont pas été atteints, sans que de nouveaux n'aient pour l'instant été identifiés. Comme la Cour l'y invitait déjà en 2017²⁰, le ministère de l'intérieur doit définir des priorités claires pour les préfetures dans les années à venir, dans le cadre de la nouvelle directive nationale d'orientation en cours d'élaboration. Selon le ministère, c'est notamment à cette fin qu'il a initié la démarche « missions prioritaires des préfetures 2022-2025 », afin de définir des priorités d'action pour les quatre ans à venir, autour de six thématiques : (i) la sécurité et la gestion des crises, (ii) la citoyenneté et l'application de la loi, (iii) l'administration des étrangers, (iv) le renforcement des politiques interministérielles en appui des acteurs du territoire, (v) l'accueil des usagers. Toutefois, dans le respect de la gestion déconcentrée du P354 en vertu de laquelle l'allocation des moyens relève du préfet, la « MPP » n'est pas assortie de cibles d'évolution d'effectifs.

On observe que ces thématiques reprennent pour l'essentiel les missions classiques des préfetures et bénéficient toutes d'un même degré de priorité. Leur définition est assortie d'une certaine souplesse, laissant espérer que les préfets alloueront leurs moyens en fonction des priorités locales.

²⁰ Les Préfetures : vers une nouvelle génération, Observations définitives, juin 2017.

Recommandation n° 2 (SGMI) : Définir de nouvelles priorités d'allocation des effectifs par service au sein des préfectures.**2.1.1.3 Les suppressions de postes en préfecture n'ont pas été réalistes**

La cible des 1300 ETPT supprimés n'a jamais été atteinte puisqu'à fin 2019, soit juste avant la fusion des programmes 307 et 333, les préfectures n'avaient rendu que 1069 ETPT²¹.

Les suppressions se sont accompagnées d'un recours massif à des « vacataires »²², destinés non seulement à faire face à des pics d'activité, mais également à compenser des suppressions de postes, notamment dans les centres de délivrance de titres et au service des étrangers. La préfecture des Hauts-de-Seine par exemple, qui a réalisé un schéma d'emploi de – 82 ETP entre 2017 et 2020, a vu son recours aux vacataires passer de 494 mois en 2019 à 689 mois en 2021, soit 57,4 ETP. L'essentiel est affecté au service des étrangers, où les vacataires représentent 31% des effectifs du bureau du séjour et 47% du bureau de l'asile. La préfecture signe des contrats de 3 ou 6 mois renouvelés autant de fois que nécessaire dans l'année, jusqu'au 30 décembre où tous les contrats expirent afin de ne pas peser sur le schéma d'emplois. Souvent, les contrats sont renouvelés avec le même titulaire.

La dépendance aux contrats infra-annuels résulte également d'un pilotage par le schéma d'emplois par opposition à un pilotage par la masse salariale, qui reste disponible pour rémunérer ces emplois. À l'échelle nationale, la masse salariale allouée à la rémunération de contractuels infra-annuels s'élevait ainsi à 67,2M€ en 2021, contre 11,32M€ en 2010.

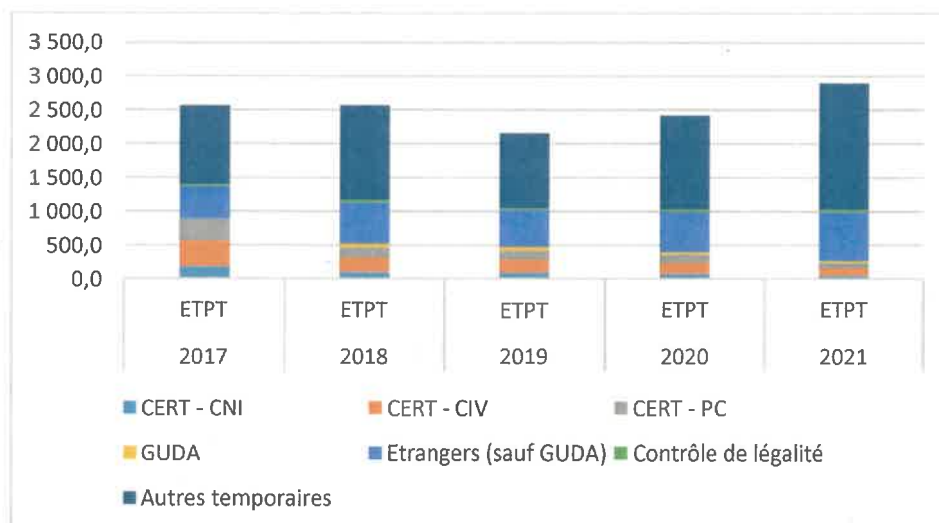
La direction du budget minimise le phénomène et affirme que cette dépendance aux contrats infra-annuels pourrait être réduite au moyen d'une réallocation des emplois entre régions. Rien n'indique pour autant que d'éventuels sureffectifs dans certaines préfectures permettraient de combler les besoins remplis par les vacataires dans d'autres, d'autant que toutes les préfectures y ont désormais recours.

Alors qu'une baisse du recours aux vacataires avait été annoncée pour 2019²³, la consommation n'a fait qu'augmenter et atteint des niveaux nettement supérieurs à ceux de 2017, soit au plus fort de la conjonction de la crise migratoire et de la mise en œuvre de PPNG. Désormais, les vacataires représentent de manière pérenne environ 10% des emplois en préfecture.

²¹ L'objectif a pu être atteint en 2020 avec un solde net de -1505 ETPT, mais sur un périmètre élargi qu'il n'est pas pertinent de comparer au périmètre initialement retenu.

²² Les vacataires dont il est ici question ne sont pas des agents recrutés pour une mission spécifique et rémunérés à la vacation, qui correspondent à la définition légale des vacataires. Il s'agit d'agents contractuels remplissant des missions permanentes mais recrutés sur des contrats infra-annuels.

²³ Voir NEB AGTE précitée

Graphique n° 4 : Évolution de la consommation de vacataires sur le P307/354 en ETPT, 2017-2021

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

La direction du budget estime que les schémas d'emplois ont été « *arrêtés, notamment, au regard des marges de transformation de l'administration préfectorale* » et qu'une réforme de la carte préfectorale accompagnée d'une réallocation des effectifs entre BOP aurait permis d'atténuer les effets des suppressions de postes. Si les schémas d'emplois, en incitant les préfetures à dématérialiser la délivrance de titre, ont de fait été un levier de transformation, la réforme de la carte préfectorale devrait procéder d'une autre réflexion que la seule atteinte des objectifs de réduction d'effectifs.

Le ministère de l'intérieur, de son côté, estime que le recrutement de vacataires est le seul moyen de faire face au manque de personnel, que son recours est encadré budgétairement et qu'il ne saurait être question de limiter la marge de manœuvre des préfets sur cet outil.

En tout état de cause, le recours massif à des contrats infra-annuels ne peut être une solution de long terme. Le coût de cette pratique n'est pas nul puisque le ministère doit payer les allocations de retour à l'emploi ; par ailleurs l'ampleur du flux nécessite parfois de recruter un ETP positionné à temps plein sur la gestion de ces contrats courts, comme c'est le cas dans les Hauts-de-Seine. Enfin, on ne saurait se satisfaire de ce que l'emploi public devienne un vecteur de précarité pour les titulaires de ces contrats courts. La solution passe avant tout par la fin du pilotage par le schéma d'emplois et par des cibles d'évolution d'effectifs plus réalistes.

Recommandation n°3 (SGMI, direction du budget) : Limiter le recours aux contractuels infra-annuels dans les préfetures.

2.1.2 En DDI, les ministères sociaux et le ministère de l'écologie ont fait porter l'essentiel de leur réduction d'effectifs sur leurs services déconcentrés départementaux

Entre 2012 et 2020, les DDI ont perdu 30,8% de leurs emplois. De tous les services déconcentrés de l'État, ce sont les directions dont les effectifs ont baissé le plus rapidement depuis 2011, comme en témoigne l'extrait ci-après du rapport annuel sur l'état de la fonction publique de 2021.

Tableau n° 8 : Évolution des effectifs physiques par type de service de la fonction publique de l'État, 2011 à 2019

	Évolution 2011-2019 (en % par an)
<i>Services nationaux (hors armées et gendarmerie)</i>	1,4
<i>Administration centrale (hors écoles de la fonction publique)</i>	0,8
<i>Services à compétence nationale (hors écoles de la fonction publique)</i>	2,6
<i>Directions générales et autres directions nationales (DSI) des établissements publics nationaux</i>	1
<i>Écoles de formation de la fonction publique</i>	3
<i>Établissements d'enseignement supérieur et de recherche (hors écoles de la fonction publique)</i>	0,2
<i>Établissements d'enseignement primaire et secondaire</i>	0,8
<i>Services territoriaux</i>	-0,8
<i>Administration territoriale de l'État</i>	-2,4
<i>dont Directions départementales interministérielles (DDT, DDTM...)</i>	-4,1
<i>Autres services territoriaux</i>	-0,4
<i>dont rectorats et services déconcentrés de l'Éducation nationale</i>	0,5
<i>dont tribunaux</i>	0,8
<i>dont Police nationale</i>	0
<i>dont DR/DD FiP</i>	-2,8
<i>dont établissements publics (EP) à dimension territoriale (EP territoriaux ou unités locales d'EP nationaux)</i>	0,8
<i>Autres</i>	-0,9
<i>dont services des armées et de la gendarmerie nationale</i>	-0,5
<i>Ensemble</i>	0,3

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP 2021

Avant la réforme de l'organisation territoriale de l'État de 2021, les DDI les plus affectées par les baisses étaient les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et les directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M).

Tableau n° 9 : Évolution des ETPT par DDI, 2012-2020

<i>En ETPT</i>	<i>Évolution 2012-2020</i>
<i>DDCS</i>	-33%
<i>DDCSPP</i>	-10%
<i>DDPP</i>	-7%
<i>DDT</i>	-34%
<i>DDTM</i>	
<i>Total</i>	-30,8%

Source : Bilans sociaux des DDI. DDCS : direction départementale de la cohésion sociale, DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations, DDPP : direction départementale de la protection des populations, DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer).

Cette évolution s'explique par les réductions particulièrement fortes sur les effectifs déconcentrés des programmes 215 –*Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, 217-*Conduite et pilotage de l'écologie* et 124- *Conduite et pilotage des politiques sociales*, qui portent la masse salariale de ces directions.

Tableau n° 10 : Évolution des effectifs de l'ATE par programme hors ministère de l'intérieur (en ETPT)

<i>ETPT</i>	<i>Évolution 2012-2020</i>
<i>P215</i>	-44%
<i>P217</i>	-37%
<i>P124</i>	-30%
<i>P134</i>	-9%
<i>P206</i>	-3%

Source : Cour des comptes à partir des données issues des enquêtes annuelles effectifs de l'ATE

Ces réductions ne sont pas exclusivement le fait des suppressions de postes, qui ont toutefois été également importants pour ces programmes²⁴. De nombreux effets de périmètre²⁵ altèrent l'analyse de la déclinaison du schéma d'emplois par niveau d'administration (centrale, régionale, départementale) au sein de chaque programme. En outre, le défaut de fiabilité des données ne permet pas de formuler de conclusion définitive sur le sujet (*voir supra*).

²⁴ En cumulé entre 2010 et 2020 : -11405 ETP pour le P217, -2788 ETP pour le P215, -2522 ETP pour le P124.

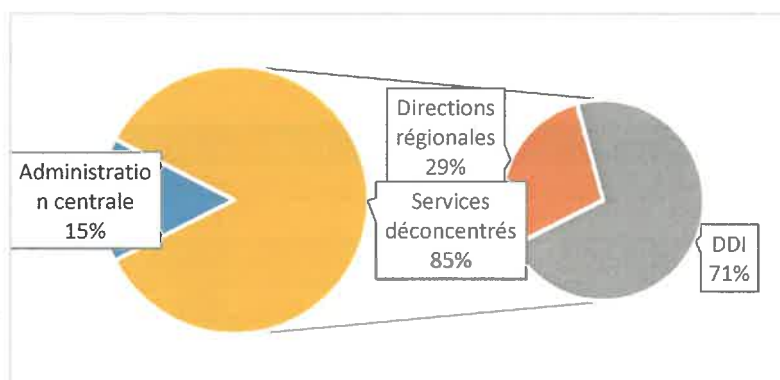
²⁵ Transfert des inspecteurs du permis de conduire du ministère de l'écologie vers le ministère de l'intérieur, transfert de la politique de l'eau de l'écologie à l'agriculture, transfert des effectifs du support informatique de chacune des DDI vers le ministère de l'intérieur, transfert de certaines missions comme l'application du droit des sols de l'État vers les collectivités.

Néanmoins, en l'état des données rendues disponibles à la Cour²⁶, il apparaît que, pour les principaux programmes support de l'ATE et après neutralisation des transferts entrants et sortants, l'effort de suppression des emplois a largement porté sur le niveau départemental. Pour les ministères sociaux et le ministère de l'écologie, le niveau des réductions d'effectifs en DDI est très largement supérieur à leur poids relatif. À l'inverse, leurs directions régionales ont été privilégiées.

- **Au ministère de l'écologie**, les directions départementales²⁷, qui représentaient deux tiers des effectifs déconcentrés, ont supporté 71% de l'effort de suppression de postes (*voir détail en annexe 01*). Il faut ajouter que, sur la période, ces services ont été dessaisis de certaines missions au profit des collectivités locales, sans transferts d'effectifs²⁸, ce qui justifie une partie de la baisse. Selon la réponse du ministère, cet abandon de mission a concerné 6000 ETP entre 2009 et 2016. En outre, les schémas d'emplois auraient été répartis de manière différenciée entre les politiques publiques et la majorité aurait porté sur les programmes urbanisme, territoires, aménagement, habitat, et eau et biodiversité, dont respectivement 82% et 59% des effectifs sont positionnés à l'échelon départemental.

Le ministère de l'écologie conteste le fait que ses services départementaux ait concentré les suppressions de poste et estime au contraire les avoir préservés. Toutefois, les données qu'il transmet, qui sont identiques à celles analysées par la Cour, ne permettent pas de le mesurer.

Graphique n° 5 : Répartition du schéma d'emplois 2012-2020 du P217 (en ETP)



Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur, du ministère de la transition écologique et des RAP P217.

- **Au ministère de l'agriculture (P215)**, entre 2012 et 2020, ce sont les DDT qui ont le plus contribué aux suppressions d'emplois, qui se sont réparties pour 30% sur les DRAAF²⁹ et 70% sur les DDT. Cette répartition est équivalente au poids respectif de ces directions dans le ministère (25% des effectifs dans les DRAAF et 75% dans les DDT). Dans sa réponse, le responsable du programme 215 indique par ailleurs que les DRAAF ont été affectées par un

²⁶ La méthodologie et les données utilisées sont détaillées en annexe 01.

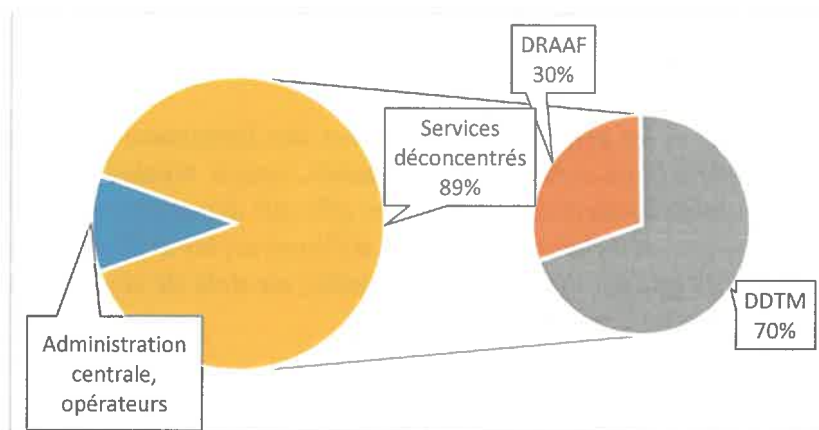
²⁷ Le P217 a des effectifs dans les DDETS, les DDETSPP, les DDPP et les DDT(M).

²⁸ Ingénierie publique (assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, supprimée par la loi de finances pour 2014); instruction des permis de construire (seuil abaissé par la loi Alur de 2013).

²⁹ Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt.

transfert de mission en 2015 au titre de la décentralisation du pilotage du fonds européen agricole pour le développement rural. L'impact en ETPT de ce transfert n'a toutefois pas été communiqué.

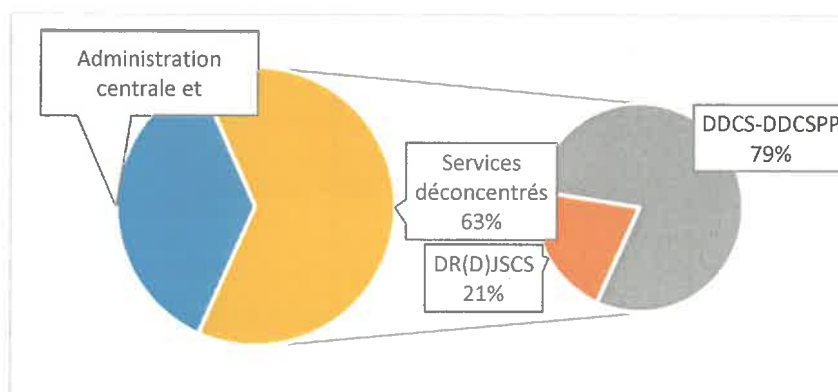
Graphique n° 6 : Répartition du schéma d'emplois 2012-2020 du P215 (en ETP)



Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur et des RAP P215

• **Dans les ministères sociaux**, entre 2013 et 2021, les DDCS(PP)/DDETS(PP) ont contribué à hauteur de 79% du schéma d'emplois des services déconcentrés, alors qu'elles ne représentaient que 48% des emplois en 2013. Selon le secrétariat général des ministères sociaux, cette situation s'explique par le fait que le niveau régional, qui joue un rôle d'appui et d'animation, héberge des fonctions mutualisées qui n'existent pas au niveau départemental.

Graphique n° 7 : Répartition du schéma d'emplois 2013-2021 du P124 (en ETP)



Source : Cour des comptes à partir de données des ministères sociaux

La question de l'effort relatif entre DDI et administration centrale et régionale concerne moins les programmes 206 et 134 en raison de leur faiblesse relative dans au sein de l'ATE et de la dynamique divergente de leurs effectifs. Entre 2010 et 2020, à périmètre constant, les effectifs départementaux de la DGCCRF ont baissé de 12%, contre -3% pour les effectifs régionaux. Selon le responsable de programme, cette situation s'explique par la volonté de régionaliser certains domaines de contrôle. S'agissant du P206, les effectifs déconcentrés

réaument fortement depuis 2018, notamment au niveau régional (+59%). Cela fait suite aux recrutements rendus nécessaires par le Brexit qui impose la mise en place de contrôles aux frontières avec le Royaume Uni.

La réforme de 2021 a fait gagner davantage d'effectifs aux DDETS(PP) qu'elles n'en a fait perdre, avec un solde positif de +2189 ETPT. Pour autant, le programme 155 dont sont issus ces agents a également rendu de nombreux emplois depuis 2012 (-1956 ETP soit 20% des effectifs).

En définitive, si les principaux ministères ont largement appliqué leurs objectifs de suppression de poste à leurs services déconcentrés, seul le ministère de l'agriculture l'a fait dans des proportions équivalentes au poids des effectifs départementaux dans le programme. Aux ministères sociaux et à l'environnement, à l'inverse, les DDI ont davantage supporté de réductions d'effectifs que les directions régionales, au-delà de ce qu'elles représentent dans les effectifs ministériels.

2.1.3 L'année 2021 amorce un tournant avec la fin des économies d'emploi, tant en préfecture qu'en DDI

En 2021, pour la première fois depuis au moins 2010, il n'était prévu aucune suppression de poste sur le programme des préfectures. Cette situation est reconduite en 2022 puisque le schéma d'emplois est à nouveau fixé à 0 ETP.

Le même phénomène se constate sur les programmes support des DDI à compter de 2022. Certains schémas d'emploi sont même parfois positifs à l'échelle départementale³⁰.

Tableau n° 11 : Schémas d'emplois des programmes support des DDI, LFI 2022

ETP	Schéma d'emplois LFI 2022	Détail
<i>P215 – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	-10	Administration centrale : -10 Services régionaux : 0 Services départementaux : 0 Opérateurs : 0
<i>P217 – Conduite et pilotage des politiques de l'environnement</i>	-226	Administration centrale : -51 Services régionaux : -163 Services départementaux : 0 Opérateurs/Autres : -12
<i>P124- Conduite des politiques sociales</i>	+35	Administration centrale : +10 Services régionaux : +7 Services départementaux : +18 Opérateurs/Autres : 0

³⁰ Cette information n'est pas disponible sur les années précédentes car 2022 est la première année où les PAP indique la répartition du schéma d'emplois par niveau d'administration. Pour ce qui est du P.134, le ministère de l'économie indique que les +18 ETP à l'échelle départementale ne correspondent pas à des créations de poste mais à doit permettre la réalisation du transfert de certaines missions aux douanes. Le schéma d'emplois du programme est en réalité neutre.

ETP	Schéma d'emplois LFI 2022	Détail
<i>P134-Développement des entreprises et régulation</i>	-1	Administration centrale : -10 Services régionaux : -23 Services départementaux : +18 Opérateurs/Autres : +14
<i>P206-Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	+10	Services régionaux : 0 Services départementaux : +10
<i>P155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi</i>	0	Administration centrale : 0 Services régionaux : 0 Services départementaux : 0 Opérateurs/Autres : 0

Source : PAP 2022

Ce changement de trajectoire entérine l'engagement gouvernemental d'arrêt des suppressions d'effectifs départementaux de l'ATE, acté lors du comité interministériel de la transformation publique du 23 juillet 2021. Il reste à savoir si cette répartition, indiquée dans les annexes à la loi de finances, aura une valeur normative vis-à-vis des gestionnaires, *a fortiori* dans le cadre de budgets dont la gestion est déconcentrée.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

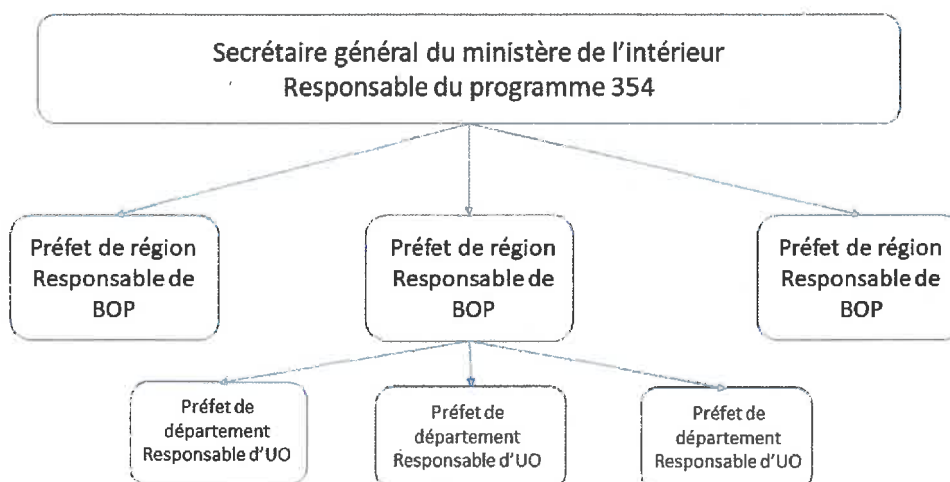
Depuis 2010, les trajectoires d'effectifs des préfectures et des DDI se caractérisent par leur dynamique fortement descendante. En préfecture, les schémas d'emplois postérieurs à 2018 ont mis à mal les ambitions de renforcement des missions prioritaires et contraignent les préfets à recourir à des volumes massifs et croissants de contrats infra-annuels qui précarisent leurs titulaires et complexifient la gestion. Dans les DDI, les nombreuses mesures de périmètre n'épuisent pas la question de l'évolution des emplois. Si le défaut de fiabilité des données ne permet pas de conclure définitivement, il semblerait néanmoins que les ministères, notamment l'écologie et les ministères sociaux, aient fait le choix de faire porter leurs schémas d'emplois en priorité sur leurs agents départementaux, parfois au-delà de la part que ces derniers représentent dans le programme.

3 L'ALLOCATION DES EFFECTIFS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT N'EST PAS OPTIMALE

3.1.1 L'allocation des emplois entre préfetures ne résulte d'aucune analyse du besoin, ce qui génère de fortes disparités entre régions

La gestion du budget des préfetures est déconcentrée : le secrétaire général du ministère de l'intérieur, responsable de programme, répartit les plafonds et le schéma d'emplois entre préfets de région responsables de budgets opérationnels de programme (BOP), qui eux-mêmes allouent les emplois aux préfets de département responsables d'unités opérationnelles (UO).

Schéma n° 1 : Architecture du programme 354



Source : Cour des comptes

Ce processus se fait sans évaluation préalable des besoins. Le dialogue de gestion entre la centrale et les préfets de région, puis entre région et départements est quasi-inexistant : les préfets sont uniquement sollicités sur leurs besoins en vacataires, et le schéma d'emplois est appliqué au poids relatif du BOP dans le programme. Par conséquent, la part de chaque BOP

est restée parfaitement identique entre 2015 et 2020, alors que les dynamiques démographiques entre régions métropolitaines sont divergentes³¹.

Tableau n° 12 : Part des BOP régionaux dans le P354, 2015 et 2020

	Part du BOP dans le programme		Part du BOP dans le schéma d'emplois cumulé 2015-2020
	2015	2020	
<i>PACA</i>	7%	7%	7,6%
<i>Corse</i>	1%	1%	1,0%
<i>Bourgogne-Franche Comté</i>	5%	5%	5,6%
<i>Occitanie</i>	9%	9%	9,2%
<i>Nouvelle Aquitaine</i>	9%	9%	10,0%
<i>Bretagne</i>	4%	4%	4,4%
<i>Pays de la Loire</i>	5%	5%	4,5%
<i>Centre Val de Loire</i>	4%	4%	4,9%
<i>Hauts-de-France</i>	8%	8%	7,4%
<i>Grand Est</i>	9%	9%	10,0%
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	11%	11%	11,1%
<i>Ile-de-France</i>	15%	15%	14,3%
<i>Normandie</i>	5%	5%	5,0%

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur (DMAT)

Le même constat peut être formulé s'agissant de la répartition des emplois entre préfectures de département au sein d'un BOP, comme en témoigne l'exemple de la région Centre-Val de Loire.

Tableau n° 13 : Part des UO départementales dans le BOP Loiret, 2010 et 2020

		Cher	Eure-et-Loir	Indre	Indre-et-Loire	Loir-et-Cher	Loiret
<i>Poids de l'UO</i>	2022*	14,7%	14,7%	11,7%	19,5%	13,5%	25,8%
	2010	15,6%	16,2%	12,2%	18,0%	13,5%	24,4%
<i>Part de l'UO dans le schéma d'emplois cumulé 2010-2022</i>		20,0%	18,4%	14,2%	10,6%	16,6%	20,2%

Source : Cour des comptes à partir de données de la préfecture du Loiret * données prévisionnelles

Le défaut de prise en compte de l'activité engendre des disparités importantes entre régions sur certaines fonctions, qui tendent à se creuser faute de réallocations.

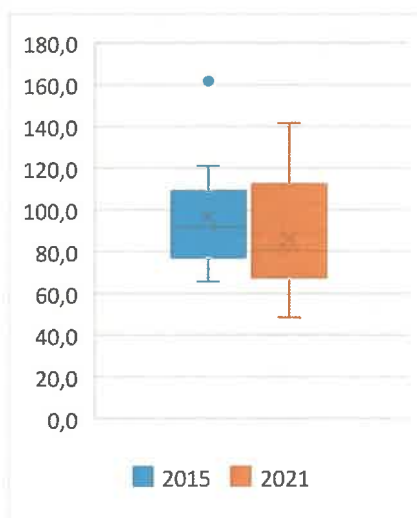
À titre d'exemple, en 2015 sur le périmètre « Étrangers », le ratio mettant en rapport le nombre de mesures d'éloignement et le nombre de titres de séjour instruits par ETPT³² était 2,5

³¹ La population corse a par exemple crû de 1,1% en moyenne annuelle entre 2013 et 2018 alors que la population de Bourgogne-Franche-Comté a décliné de 0,1% sur la même période.

³² Selon la DGEF, le nombre de dossiers de naturalisation instruits n'est pas disponible par préfecture. Les ETPT sont les ETPT comptabilisés sur la fonction « *Etrangers* » (AM 350) dans Anapref. Les données sur les

fois plus élevé en Auvergne –Rhône-Alpes qu'en Bourgogne-France-Comté. Ce rapport entre ratio le plus élevé et le plus faible est presque de trois en 2021³³.

Graphique n° 8 : Répartition du nombre de dossiers d'éloignement et de titre de séjour par agent du service « Étrangers » de chaque préfecture, 2015 et 2021

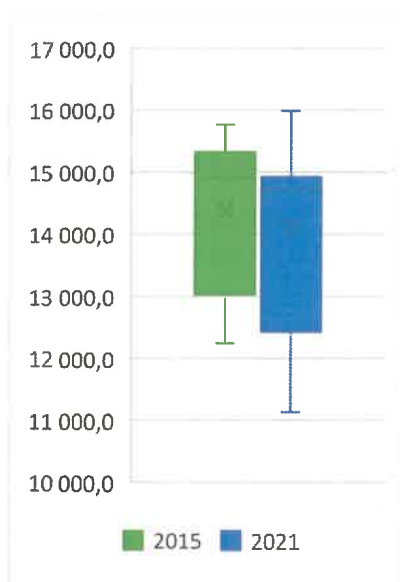


Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur (Anapref pour les effectifs des services « Etranger », DGEF pour le nombre de mesures d'éloignement et de titres de séjour par préfecture). Les boîtes représentent les ratios contenus dans le premier et le troisième quartile, et les traits représentent le premier et neuvième décile. La barre transversale représente la médiane et la croix, la moyenne.

De même, en matière de délivrance de titres, le centre d'expertise et de ressource des titres (CERT) interdépartemental Loire-Haute-Loire dédié aux cartes d'identité instruit près de 1,5 fois plus de dossiers par agent que celui de Créteil. On remarque dans le graphique ci-après que l'écart entre les deux extrêmes s'est agrandi entre 2015 et 2021.

titres de séjour n'étant pas disponibles pour 2021, on utilise ici les données 2020, qui sont comparables en volume à celles de 2015 (217 533 dossiers en 2015 contre 222 992 en 2020). Le nombre de mesures d'éloignement prononcées en 2021 ne semble pas avoir été affecté outre mesure par la crise sanitaire, puisque les données de 2021 (143 226 mesures prononcées) sont similaires à celles de 2019 (152 181).

³³ Il ne s'agit toutefois pas des mêmes régions : la situation de l'Auvergne-Rhône-Alpes (116,8 dossiers par ETPT en moyenne) s'est améliorée et celle de l'Ile-de-France s'est détériorée sur la période (de 100,9 à 141,7 dossiers par ETPT entre 2015 et 2020). Celle de la Corse s'est améliorée plus vite (de 70,1 à 49,1 dossier par ETPT) que celle de la Bourgogne-France-Comté (de 66,3 à 54,1 dossiers par ETPT).

Graphique n° 9 : Répartition du nombre de dossiers de cartes d'identité par agent du CERT, 2015 et 2021

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur (ANAPREF et BQMAT).

On constate par ailleurs une divergence entre la situation des régions au regard de certaines activités et l'évolution globale des effectifs à leur échelle. Les régions qui étaient le plus en sous-effectifs sur la gestion des étrangers, n'ont pas été celles qui ont été le plus préservées sur le plan des effectifs, au contraire. La région Auvergne-Rhône-Alpes, où le nombre de dossiers étrangers par agent était le plus élevé en 2015, fait pourtant partie des trois régions dont les effectifs ont été le plus réduits depuis cette période. À l'inverse la Corse, dont le ratio était l'un des plus faible, n'a pas subi de baisses d'effectifs. Il en va de même à l'échelle départementale au sein des CERT : par exemple les préfectures d'Ille-et-Vilaine et du Val d'Oise, dont le nombre de dossiers de permis de conduire instruit par agent était proche en 2015³⁴, ont pourtant vu leurs effectifs évoluer de manière opposée entre 2015 et 2021 : +6% à Rennes contre -6% à Cergy.

Pour réduire les disparités entre régions, il conviendrait que le responsable du programme 354 s'inspire des pratiques des ministères de l'ATE (*voir infra*) pour élaborer une méthode d'évaluation des effectifs cibles par BOP³⁵, et y recoure pour répartir les schémas d'emplois futurs, qu'ils soient négatifs ou positifs. La même méthode pourrait être transposée au niveau régional pour la répartition entre départements. La direction du budget soutient cette recommandation, estimant que cette « gestion dynamique des effectifs » permettrait de corriger certains effets causés par les schémas d'emplois. De son côté, le ministère a indiqué qu'il s'employait à « revoir les modalités de construction des dotations régionales (...) et de déterminer des critères de répartition des crédits et des emplois, en se fondant à la fois sur les

³⁴ 8466 en Ille-et-Vilaine contre 8062 dans le Val d'Oise

³⁵ Un exercice de cette nature a été conduit par le préfet de la région Ile-de-France en 2017. Il a résulté en un transfert d'effectifs des Hauts-de-Seine, des Yvelines et de Paris (+18 suppressions d'emplois par rapport au schéma d'emplois initial) vers la Seine St Denis, l'Essonne et la Seine-et-Marne.

niveaux d'activité par service et par agent et sur des déterminants objectifs tels que l'évolution démographique, le taux d'administration ou l'attractivité des territoires. » Les résultats sont attendus dès 2023.

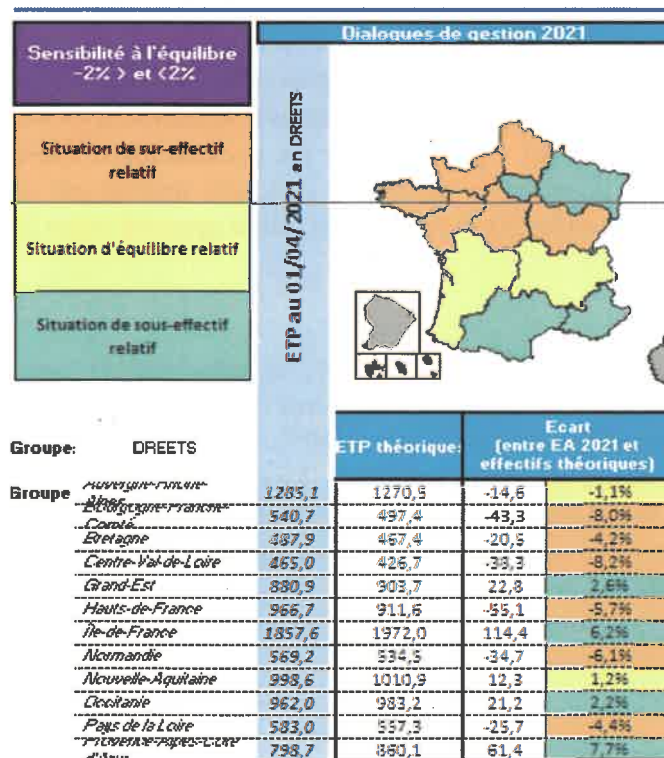
Recommandation n°4 (SGMI) : Élaborer une méthode d'évaluation des effectifs de référence par préfecture et y recourir pour déterminer la répartition des effectifs à la hausse comme à la baisse.

3.1.2 Pour les DDI, la question de la mutualisation des emplois sous l'égide du ministère de l'intérieur reste posée

A la différence du ministère de l'intérieur, tous les ministères de l'ATE procèdent à des évaluations d'activité dans le cadre du dialogue de gestion.

C'est le cas par exemple des ministères sociaux, qui ont conduit une étude de mise en adéquation missions-moyens en 2021 au moyen d'indicateurs objectifs tels que le nombre de salariés par département pour l'inspection du travail, ou le nombre de demandes de logement social pour la fonction Hébergement-Logement. Il en résulte un effectif théorique qui, comparé à l'effectif constaté, permet de calculer un sur ou un sous-effectif relatif à l'échelle régionale.

Photo n° 1 : Extrait du résultat de l'adéquation missions-moyens du P124



Source : Extrait de l'adéquation missions/moyens du P124, 2021.

Cependant, l'allocation des emplois au sein des DDI et entre DDI est contrainte par la rigidité des règles de transfert entre ministères. Il n'est pas exemple théoriquement pas possible pour un directeur de DDETS de faire basculer un agent du ministère de l'écologie en charge du logement sur des missions relative à l'hébergement d'urgence relevant des ministères sociaux.

Ces rigidités sont en partie atténuées avec la création du programme 354 et des secrétariats généraux communs, qui mutualisent les fonctions support tout en les détachant de l'autorité des directeurs départementaux. Par ailleurs, la possibilité offerte aux préfets de région de redéployer jusqu'à 3% des emplois sur le périmètre de l'ensemble de l'ATE à partir de 2022³⁶ constitue une étape supplémentaire vers la mutualisation des moyens de l'ATE sous l'autorité du ministère de l'intérieur³⁷. S'il est trop tôt pour tirer un bilan de la mise en œuvre de ce dispositif, ses effets risquent d'être limités dès lors que peu d'administrations disposent de postes superflus.

Le regroupement des fonctions support au sein d'un programme unique puis la règle des 3% sont autant d'étapes vers une mutualisation de l'ensemble des moyens de l'ATE sous l'autorité du préfet. La question de l'opportunité d'aller au terme de cette évolution en transférant l'ensemble des effectifs des DDI vers le P354 reste ouverte : si certains préfets s'y disent favorables, les ministères mettent en avant le risque de déresponsabilisation de leur administration centrale si les agents censés mettre en œuvre les politiques qu'ils décident ne relèvent plus de leur gestion. A ce titre, le secrétariat général des ministères sociaux indique « *ses plus fortes réserves* » à l'égard de cette perspective, estimant que cela « *entreterait en contradiction avec les principes de la LOLF* ». Le secrétariat général de Bercy, responsable du programme 134, partage le même point de vue.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les fortes suppressions d'emplois en préfecture auraient justifié une réflexion sur la répartition de l'effort en fonction de la réalité des besoins de chaque BOP. C'est tout le contraire qui s'est produit puisque la ventilation des schémas d'emplois n'a visé qu'à préserver des équilibres historiques sans rapport avec l'évolution de la population ou de l'activité. La problématique est différente en DDI, pour lesquelles les schémas d'emplois résultent d'indicateurs objectifs mais dont les emplois ne sont pas fongibles entre programmes. Des marges de souplesse pour réallouer les effectifs en fonction des priorités locales ont toutefois été aménagées récemment, toutes à la main du préfet.

³⁶ Circulaire NOR TFPC2138898C du 22 décembre 2021

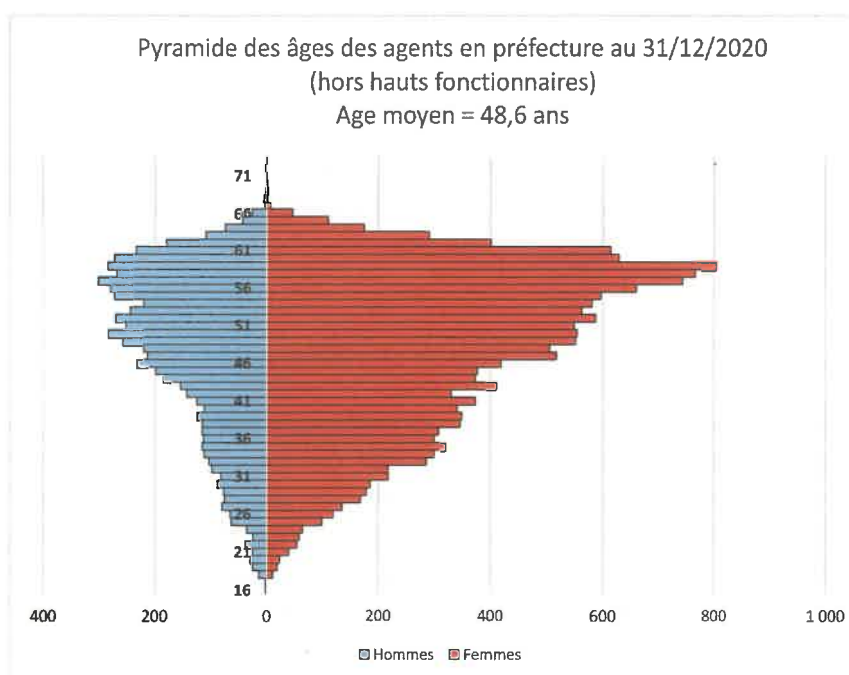
³⁷ Ce dispositif remplace la réserve régionale des emplois dont l'attribution, fléchée par programme budgétaire, devait être accordée par la direction du budget.

4 LE VIEILLISSEMENT DES AGENTS DE L'ATE IMPOSE UNE REFLEXION SUR LES VOIES DE RECRUTEMENT ALORS QUE LES SUPPRESSIONS DE POSTE ONT CESSÉ ET QUE L'ATTRACTIVITÉ FAIT PARFOIS DÉFAUT

4.1.1 L'ATE présente une moyenne d'âge plus élevée que dans le reste de l'administration

En 2020, l'âge moyen des agents de préfecture³⁸ était de 48,6 ans, contre 47,6 en 2010. La part des effectifs de 62 ans et plus a augmenté de 28% depuis 2016.

Graphique n° 10 : Pyramide des âges des agents en préfecture au 31 décembre 2020



Source : DRH du ministère de l'intérieur

Dans les DDI, l'âge moyen est similaire, soit 49,3 ans en 2019, avec près de 36% des agents âgés de plus de 55 ans.

Cette situation est relativement atypique : l'âge moyen au sein de la fonction publique d'État est de 42,9 ans, de 45 ans dans la fonction publique territoriale et de 42 dans la fonction publique hospitalière. L'ATE affiche un âge moyen plus élevé que le ministère des finances, qui est lui-même le ministère le plus âgé (47,6 ans d'âge moyen).

³⁸ Hors corps préfectoral

Cette situation a facilité la réalisation des schémas d'emplois exigeants imposés aux préfetures et aux DDI. Ainsi en 2019 et 2020, entre 50 et 60% des flux sortants du programme 307/354 relevait de départs en retraite.

Du fait de cette structure démographique, les flux de départs en retraite devraient se maintenir à un niveau élevé dans les années à venir : sans modification législative, la DRH du ministère de l'intérieur anticipe pour les agents de préfecture un palier de plus de 1100 départs annuels entre 2021 et 2024 au moins, soit une augmentation de 30% du nombre de départs à la retraite par rapport à 2018³⁹.

4.1.2 Dans un contexte de stabilisation des effectifs, les départs en retraite devront être compensés par des recrutements importants

Dans le même temps, de nombreuses préfetures et DDI souffrent d'un déficit d'attractivité qui génère des vacances de poste prolongées.

Selon une étude conduite par le ministère de l'intérieur en 2019, dans certaines préfetures, plus des trois quarts des postes ouverts ne bénéficient d'aucune candidature (Ariège : 80%, Loir-et-Cher : 77,8%). Toutes les préfetures visitées se plaignent de postes durablement vacants, notamment dans les SIDSIC⁴⁰.

Dans les DDI, les difficultés de recrutement varient selon les territoires et selon les postes. En DDPP et DDETSPP, les emplois en abattoirs rencontrent chroniquement des difficultés à être pourvus⁴¹. Les postes d'inspecteurs du travail, intégrés à l'ATE depuis avril 2021, sont également peu attractifs : dans la Marne, 6 postes d'inspecteurs du travail sur 16 ne sont pas pourvus. Dans les petites structures comme les DDETSPP, ces difficultés se conjuguent : ainsi à la DDETSPP 04, 7 postes sont vacants depuis au moins six mois, sur un effectif total de 47 agents.

Conscient de cette problématique, le ministère de l'intérieur a d'ores et déjà mis en place des outils visant à compenser les déficits d'attractivité : les départements les moins attractifs vont bénéficier dès 2022 de la priorité subsidiaire d'affectation, permettant à chaque agent titulaire ou contractuel de longue durée d'être affecté en priorité à sa mobilité sortante du département après trois ans de fonction, ainsi que de l'expérimentation de l'indemnité temporaire de mobilité, octroyée aux agents acceptant une mobilité d'au moins trois ans⁴². La direction du budget préconise à ce titre de privilégier une « gestion active des carrières », c'est-à-dire le levier statuaire, au levier indemnitaire, plus coûteux.

Localement, les secrétariats généraux communs nouent des partenariats avec le service public de l'emploi ou avec les services en charge du développement économique en région ou au conseil départemental pour se faire connaître sur le marché du travail. Ces initiatives locales

³⁹ Étude démographique- Départs à la retraite prévisionnels des personnels de préfecture, DRH du ministère de l'intérieur, août 2019.

⁴⁰ Ainsi dans la Marne, en février 2022, deux postes sont vacants depuis plus de six mois au Sidsic.

⁴¹ Deux emplois vacants en abattoir dans la Marne, deux également dans les Alpes-de-Haute-Provence sur des effectifs totaux souvent inférieurs à 10.

⁴² Décret n° 2008-369 du 17 avril 2008 portant création d'une indemnité temporaire de mobilité

devront être doublées d'une vigilance accrue de la part de l'ensemble des ministères de l'ATE pour éviter que les emplois préservés ou créés ne restent vacants faute de candidats.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La stabilisation des effectifs offre une respiration nécessaire aux services de l'État territorial. Il s'agirait néanmoins que le défaut d'attractivité constaté dans certaines régions et sur certaines fonctions ne limite pas les bénéfices attendus de la préservation des postes, a fortiori dans un contexte d'accélération des départs en retraite.

ANNEXES

Annexe n° 1. Méthodes et données de la décomposition du schéma d'emplois par niveau d'administration – P217, 215 et 124.....	34
Annexe n° 2. Détail de la répartition des effectifs de l'ATE.....	39

Annexe n° 1. Méthodes et données de la décomposition du schéma d'emplois par niveau d'administration – P217, 215 et 124

1. Programme 217 – Conduite et pilotage des politiques de l'environnement

La source des chroniques d'effectif est l'enquête des effectifs de l'ATE (2012 à 2020), sauf pour l'administration centrale dont la source est la réponse du RPROG. Les mesures de périmètre sont celles identifiées par le responsable de programme dans sa réponse au questionnaire de la Cour, croisées avec les PAP du programme 217 sur la période.

ETPT	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AC (En ETPE)	5775	5618	5467	5266	5134	5020	4853	4813	4792
mesures de périmètre		+80 (DPMA)	Na	na	na	na	-80 (DPMA)	na	na
DR ⁴³	10 455	10 217	10 165	10 036	9 811	9 519	9 357	8 993	8 820
mesures de périmètre		na	na	na	na	na	na	na	
DDI	17 981	15 179	14 375	13 846	13 575	13 121	13 098	12 586	11 303
mesures de périmètre		-1545 (inspecteurs du permis de conduire)	na	na	+400 (décroisement); -236 (SidSic); -638 (sécurité routière)	+277 (décroisement)	+280 (décroisement)	na	-1149 (SGCD)

	Évolution brute des ETPT (I)	Total mesures de périmètre (II)	Évolution nette (effet schéma d'emplois – I-II)
Administration centrale	-983	0	-983
DR	-1635	0	-1635
DDI	-6678	-2611	-4067
Total			-6685
Schéma d'emplois cumulé du programme (2012-2020)		-8737	
% services déconcentrés dans schéma d'emplois du programme		$(-1635 + -4067) / -8737 = 65\%$	
Répartition entre DR et DDI du schéma d'emplois déconcentré	DR	$-1635 / (-1635 + -4067) = 29\%$	
	DDI	$-4067 / (-1635 + -4067) = 71\%$	

⁴³ Soit DREAL, DRAAF, DRIHL, DRIEA, DRIEE

Tableau n° 1 : Répartition du schéma d'emplois par niveau d'administration et poids relatif des effectifs par niveau d'administration

Niveau d'administration	Part dans schéma d'emplois	Poids dans effectifs total (2012)
Administration centrale	15%	17%
Directions régionales	24%	31%
DDI	61%	53%

Niveau d'administration	Part dans schéma d'emplois déconcentré	Poids dans effectifs déconcentrés (2012)
Directions régionales	29%	37%
DDI	71%	63%

Source : Pour DR et DDI : enquêtes effectifs ATE ; pour administration centrale : MTES (hors DIR/DIRM/AAI/COM STC/écoles)

2. Programme 215- Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture

Les données en ETPT pour les DRAAF et les DDT sont issues des enquêtes annuelles sur les effectifs réalisés successivement par les services du premier ministre puis par le ministère de l'intérieur. Les données sur l'administration centrale sont issues des RAP, ainsi que le schéma d'emplois cumulé réalisé. Les mesures de périmètres ont été retracées dans les PAP du P215.

Tableau n° 2 : Évolution des effectifs et mesures de périmètre P215, 2012-2020

ETPT	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administration centrale	2 051	2 028	1 974	1 950	1 983	1 932	1 968	1 950	1 908,00
mesures de périmètre		-80 (transfert DPMA à Écologie)	na	na	na	na	+78 (retour de la DPMA)	na	na
DRAAF	1755,32	1683,3	1679,98	1633,81	1543,33	1523	1463	1405	1397
mesures de périmètre		na	na	na	na	na	-1 (transfert SFACT)	Na	-5 (transfert SFACT)
DDTM	4323	4170	4008	3828	3218	2874	2536	2486	2420

ETPT	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
mesures de périmètre		na	na	na	-400 (décroissement MTES) ; -81 (sidsic)	-277 (décroissement MTES), +280 (renforts aides PAC)	-280 (décroissement MTES)	-173 (fin des renforts aides PAC)	-155 (SGCD)

	Évolution brute des ETPT (I)	Total mesures de périmètre (II)	Évolution nette (effet schéma d'emplois – I-II)
Administration centrale	-143,00	-2	-141,00
DR	-358	-6	-352
DDI	-1903	-1086	-817
Total			-1 310,31
Schéma d'emplois cumulé du programme (2012-2020)		-1833	
% services déconcentrés dans schéma d'emplois du programme		$(-352 + -817)/1833 = 64\%$	
Répartition entre DR et DD du schéma d'emplois déconcentré	DRAAF	$-352/(-352 + -817) = 30\%$	
	DDT(M)	$-817/(-352 + -817) = 70\%$	

Tableau n° 3 : Répartition du SE par niveau d'administration et poids relatif des effectifs par niveau d'administration

Niveau d'administration	Part dans schéma d'emplois	Poids dans effectifs total (2012)
Administration centrale	11%	23%
DRAAF	27%	20%
DDI	62%	57%

Niveau d'administration	Part dans schéma d'emplois déconcentré	Poids dans effectifs déconcentrés (2012)
DRAAF	30%	25%
DDI	70%	75%

Source : RAP P215 ; Total hors opérateurs, services à l'étranger et autres.

3. Programme 124- Conduite des politiques sociales

Pour le P124, les données sont issues de la réponse du responsable de programme au questionnaire de la Cour.

La répartition du schéma d'emplois par niveau d'administration en 2021 est reprise du PAP 2021 du programme. Le schéma d'emplois cumulé du programme entre 2013 et 2021 est issu des RAP du programme.

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs et mesures de périmètre P124, 2013-2021

ETPT	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Administration centrale</i>	3508	3348	3055,8	2915,4	3152,74	3153,3	3090,95	2659,7	2350,55
<i>mesures de périmètre</i>	na	na	na	+22 ⁴⁴	na	na	na	-391	-387 ⁴⁵
<i>DR(D)JSCS</i>	3085,0	2972,4	2934,5	3195,5	3144,8	2657,5	2555,9	1593,1	623,5
<i>mesures de périmètre</i>	na	na	na	na	na	-47,0	na	-1158,0	-1032,0
<i>DDI</i>	3398,3	3215,6	3153,7	2721,4	2678,9	2863,785	2778,725	2383	1312,5
<i>mesures de périmètre</i>	na	na	na	-60	+118	na	-152,0	-32,0	-1104

	Évolution brute des ETPT (I)	Total mesures de périmètre (II)	Évolution nette (effet schéma d'emplois – I-II)
<i>Administration centrale</i>	-1157,45	-756	-401,5
<i>DR(D)JSCS</i>	-2461,48	-2237	-224,5
<i>DDCS-DDCSPP/ DDETS(PP)</i>	-2085,8	-1230	-855,8
Total	-5704,73	-4223	-1481,7
<i>Schéma d'emplois cumulé du programme (2013-2021)</i>		-1705	
<i>soit % du schéma d'emplois du programme</i>		$(-224+-855)/-1705 = 63\%$	
<i>Répartition entre DR et DD du SE déconcentré</i>	DR(D)JSCS		$-224/(-224+-855)=21\%$

⁴⁴ Intégration d'une partie des personnels de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) du programme 163 au sein de la DJEPVA (source : PAP P124 2016).

⁴⁵ Le schéma d'emplois par niveau d'administration est repris non pas de la réponse du SGMAS au questionnaire de la Cour, mais du PAP 2021 du P124.

	Évolution brute des ETPT (I)	Total mesures de périmètre (II)	Évolution nette (effet schéma d'emplois – I-II)
	DDCS-DDCSPP/DDETS(PP)		-855/(-224+-855)=79%

Tableau n° 2 : Répartition du schéma d'emplois par niveau d'administration et poids relatif des effectifs par niveau d'administration

Niveau d'administration	Part dans schéma d'emplois	Poids dans effectifs (2013)
Administration centrale	37%	35%
DR(D)JSCS	13%	31%
DDI	50%	34%

Niveau d'administration	Part dans schéma d'emplois déconcentré	Poids dans effectifs déconcentrés (2013)
DR(D)JSCS	21%	48%
DDI	79%	52%

*SE : schéma d'emplois. Source : données SGMAS.

Annexe n° 2. Détail de la répartition des effectifs de l'ATE

Tableau n° 3 : Effectifs de l'ATE niveau régional et départemental par ministère et par programme (2012-2020)

ETPT	Programme	2012	2020	Delta
Culture	224	2329	2 187	-6%
Agriculture	215	6 104	3 817	-37%
	206	4 386	4 363	-1%
Écologie	217	28 242	20 412	-28%
	207	1 178	-	
Économie	134	3284	2744	-16%
Ministères sociaux	124	5 643	4 180	-26%
	155	6 428	6 793	+6%
Intérieur	307-354	25 223	24 655	-2%
	216	-	1 720	
SPM	129 puis 333	820	-	
Total directions régionales et DDI		83 027	70 608	-14%

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur (enquête effectifs)

Tableau n° 4 : Répartition des effectifs par programme et par DDI (2012-2020)

ETPT		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Delta
P217	DDCS	263	282	312	330	307	314	324	323	257	-37%
	DDCSPP	87	93	97	109	128	138	141	142	126	
	DDPP	93	34	35	39	46	37	33	33	17	
	DDT(M)	17538	14770	13931	13368	13094	12632	12600	12088	10903	
	Total	17981	15179	14375	13846	13575	13121	13098	12586	11303	
P215	DDT(M)	4323	4170	4008	3828	3218	2874	2536	2486	2420	-44%
P206	DDCSPP	1597	1571	1563	1581	1589	1600	1615	1589	1572	-3%
	DDPP	2263	2225	2210	2211	2230	2258	2256	2233	2164	
	Total	3860	3796	3773	3792	3819	3858	3871	3822	3736	
P134	DDCSPP	398	398	396	396	398	398	385	361	347	-9%
	DDPP	1378	1378	1380	1380	1382	1382	1370	1363	1272	
	Total	1776	1776	1776	1776	1780	1780	1755	1724	1619	
P124	DDCS	2388	2330	2187	2155	1725	1706	1668	1609	1548	-30%
	DDCSPP	1150	1127	1034	1020	1016	1003	968	928	911	
	Total	3538	3457	3221	3175	2741	2709	2636	2537	2459	

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur (enquête effectifs)

