RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

CONFIDENTIEL

Evaluation de l'organisation et du fonctionnement des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD)

Tome 1 : Rapport

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION	INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES	INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX	INSPECTION GENERALE DES SERVICES DE LA CONSOMMATION, DE LA CONCURRENCE ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES
N° 22076-R	N° M2022-080	N° 014681-01	N° 22095	N° IGS/2023/04/2392

- Mai 2023 -

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION	INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES	INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX	INSPECTION GENERALE DES SERVICES DE LA CONSOMMATION, DE LA CONCURRENCE ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES
N° 22076-R	N° M2022-080	N° 014681-01	N° 22095	N° IGS/2023/04/2392

CONFIDENTIEL

Evaluation de l'organisation et du fonctionnement des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD)

Tome 1 : Rapport

Éric DELZANT	Martial METTENDORFF	Marie BONNET-JACQUI	Anne CROZAT	Jean FOUCHÉ
Inspecteur général de l'administration	Inspecteur général des affaires sociales	Inspectrice générale de l'environnement	Inspectrice générale de l'agriculture	Inspecteur général des services CCRF
Baptiste MANDARD	Valentine FOURNIER	Vincent MOTYKA		Nicole NESPOULOUS
Inspecteur de l'administration	Inspectrice des affaires sociales	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts		Inspectrice générale des services CCRF

- Mai 2023 -

SYNTHESE

Deux ans après la création effective des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD), au sein desquels ont été regroupées et mutualisées les fonctions support des préfectures et des directions départementales interministérielles (DDI), une mission inter-inspections diligentée dans le cadre du comité de pilotage des DDI a procédé à l'évaluation de leur organisation et de leur fonctionnement.

Composée des cinq inspections ministérielles de l'administration territoriale de l'Etat (ATE) et coordonnée par l'IGA, la mission a entendu l'ensemble des administrations centrales concernées et rencontré les services déconcentrés de 25 départements, dans l'hexagone et outre-mer, soit près de 600 interlocuteurs. Elle a par ailleurs ouvert un questionnaire national auprès des SGCD qui a recueilli un taux de réponse de 88%.

Sur la base d'un diagnostic nourri, la mission constate que l'objectif premier de la réforme n'est pas atteint. A rebours de l'ambition initiale, l'ensemble des acteurs indiquent avoir vécu une dégradation de la qualité de service, corroborée par d'importants dysfonctionnements (incidents de paye, interruptions d'activité liées à des ruptures d'accès informatiques, dégradations durables de conditions de travail en l'absence de dépannage, préjudices causés aux usagers ou aux fournisseurs en l'absence d'accueil ou suite à l'allongement des délais de paiement…), même s'ils notent une amélioration progressive. Les indicateurs ministériels existants confirment une stagnation voire un recul marqué de la performance des fonctions support (notamment, l'allongement des délais d'intervention), en dépit de progrès enregistrés en matière budgétaire et immobilière.

De fait, la réforme a bouleversé le fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat et le quotidien de travail de ses 50 000 agents, avec une fonction de soutien désormais externe aux services soutenus et confrontée à un changement d'échelle conséquent en nombre d'agents et de sites. Si les SGCD ont été effectivement constitués sur l'ensemble des territoires, leur déploiement n'a toutefois été précédé d'aucune expérimentation mais a été opéré selon un calendrier rapide, en pleine crise sanitaire et parallèlement à la création de nouvelles directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités. La mise en place des SGCD n'a par ailleurs pas été préparée par l'avancement suffisant de chantiers de convergence dans les domaines sensibles des ressources humaines et des systèmes d'information. Ni la conduite d'une préfiguration dans chaque département, ni la signature de contrats de service négociés au plan local, ni l'élaboration de macro-processus menée au niveau central n'ont permis de compenser ces difficultés d'origine. Le plan d'action déployé fin 2021 n'a pas produit tous les effets correctifs attendus.

Dans ce contexte, la dynamique de professionnalisation des équipes en SGCD s'est rapidement heurtée à des obstacles importants. Le manque d'effectifs à la création des services - consécutif, d'une part, à la vacance initiale d'un tiers des postes transférés depuis les DDI, et, d'autre part, à la diminution préalable des effectifs dans les services support des préfectures (-19% l'année précédant la réforme) - n'a été surmonté que progressivement. Il se double d'une attrition progressive des compétences issues de la sphère DDI, d'un déficit important d'attractivité et d'un *turn-over* croissant qui limitent l'efficacité des SGCD, lesquels pâtissent par ailleurs de leur éclatement sur plusieurs sites (seule la moitié d'entre eux sont intégralement regroupés, à date). De nombreux reports de charge ont ainsi été occasionnés vers les services soutenus et notamment leurs directeurs.

Les mutualisations *ad hoc* opérées dans quelques territoires au niveau régional (Ile-de-France et PACA) n'ont pas convaincu la mission de leur efficacité et ne semblent devoir être ni étendues ni généralisées. Outre-mer, la mission considère que la réussite de la réforme passe par une révision de l'organisation et du périmètre des SGC associant l'ensemble des ministères de l'ATE (y compris le ministère de la culture), par l'identification et l'analyse des difficultés qui se posent et par la mise en place d'un plan ultra-marin adapté à la situation de chaque territoire. Une initiative spécifique devrait être prise de manière urgente pour la Guyane dont la situation apparaît particulièrement préoccupante.

Dans ces conditions, l'objectif d'efficience porté par la réforme, visant à permettre un redéploiement d'effectifs des services support vers les services métier, n'est pas atteint : les effectifs en SGCD n'ont cessé d'augmenter depuis deux ans et excèdent aujourd'hui la dotation initiale de plus de 10%, à plus de 7 000 ETP. Par ailleurs, aucune économie substantielle de fonctionnement n'a encore été enregistrée, y compris s'agissant des dépenses liées aux bâtiments et en dépit de l'effort sans précédent de regroupement immobilier porté avec succès par les SGCD.

En dépit de ces difficultés majeures, la mission considère que toute nouvelle réforme - y compris celle d'un retour en arrière - doit être proscrite, compte tenu des risques qu'elle ferait porter sur les structures - incessamment réformées depuis quinze ans - comme sur les personnels. A cet égard, la mission appelle l'attention sur le niveau d'épuisement des équipes en SGCD, où l'absentéisme et le *turn-over* augmentent. La moitié des départements sont concernés par au moins une situation de risque psycho-social en SGCD.

A court terme, la mission préconise de clarifier rapidement les éléments de structuration indispensables à l'exercice quotidien des missions en SGCD et en priorité de :

- stabiliser le périmètre d'intervention de ces services, sur-mobilisés au risque de la dispersion compte tenu des possibilités d'extension dévolues au niveau local, en clarifiant leurs modalités concrètes d'intervention ;

- ajuster la répartition des effectifs en SGCD, qui affichent aujourd'hui une hétérogénéité majeure, avec un rapport allant de 1 à 10 entre départements pour des missions relativement standardisées, en bâtissant un référentiel d'allocation sur la base de ratios de soutien pour chacune des missions-socle (RH, numérique, achats/budget, immobilier/logistique) ;

- généraliser la présence de référents de proximité dans tous les services soutenus et réorienter leur activité vers l'appui au pilotage, en développant parallèlement d'autres mesures permettant de garantir la proximité indispensable entre le SGCD et les agents soutenus.

A plus long terme, la réussite de la réforme reposera sur la capacité à réunir les conditions d'une organisation plus efficace et à développer des facteurs d'efficience, ce qui suppose :

- en premier lieu, de simplifier au maximum les procédures et les outils de travail, pour améliorer la qualité du service rendu et permettre la polyvalence des agents ; les chantiers de convergence doivent être priorisés au regard de leur impact sur le travail en SGCD, en faisant d'abord porter l'effort sur l'harmonisation des dispositifs transversaux en matière de ressources humaines et sur le développement des passerelles entre les systèmes d'information ;

- parallèlement, d'orienter le pilotage des services vers la qualité, en généralisant le recueil de la satisfaction utilisateurs, en rendant plus opérationnels les contrats de service et en développant la démarche interne de projet de service ; ces orientations doivent être accompagnées par les SGAR, avec les directions régionales, et continuer d'être portées au niveau central par un pilote unique qu'est la DMATES au ministère de l'intérieur, bien identifiée du réseau et des acteurs interministériels, tant que la réforme n'aura pas atteint la maturité suffisante permettant un suivi de droit commun ;

- enfin, de tirer toutes les conséquences du décret instituant les SGCD en renforçant leur dimension interministérielle : la mission estime nécessaire qu'un cadre unique de gouvernance soit fixé pour l'ensemble des SGCD, qui garantisse l'implication du préfet et la collégialité indispensable à leur bon fonctionnement. Elle estime par ailleurs essentiel que leur caractère interministériel soit consacré par la qualification des postes de directeurs en emplois DATE - qui relèvent de la gestion interministérielle et renforceront l'attractivité de ces fonctions -, par l'installation d'instances de dialogue social qui leur soient dédiées - pour assurer un suivi dédié en matière de santé et sécurité au travail - , par l'identification de leurs effectifs au sein d'une sous-action dédiée du P354 - qui permette d'en mesurer l'efficience, en cohérence avec les ambitions initiales de la réforme et afin de favoriser sa réussite.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	DMATES Préfets	**Périmètre** Stabiliser le périmètre actuel des SGCD et conduire une revue détaillée des missions, destinée à clarifier les zones grises et à préciser les procédures applicables entre les différents acteurs.
2	Préfets	**Proximité et appui au pilotage** Décliner, dans chaque SGCD, un plan qui renforce sa proximité avec les services et les agents et garantisse la prise en compte de leurs demandes. Généraliser et repositionner les référents de proximité sur les missions d'appui au pilotage auprès des directions des services soutenus.
3	DMATES DRH du ministère de l'intérieur	**Gouvernance** Fixer un cadre unique de gouvernance pour les SGCD et prendre les mesures nécessaires pour conforter leurs emplois de direction, mieux identifier leurs effectifs et installer leurs propres instances de dialogue social.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 : Stabiliser le périmètre actuel des SGCD et conduire une revue détaillée des missions, destinée à clarifier les zones grises et à préciser les procédures applicables entre les différents acteurs (DMATES/Préfets)..... 34

Recommandation n°2 : Etablir un référentiel d'allocation des effectifs en SGCD et assurer le suivi des emplois au sein d'une sous-action dédiée du programme 354 pour mesurer l'efficience des services, préalable indispensable à d'éventuels redéploiements métier (DMATES/Préfets)..... 36

Recommandation n°3 : Décliner, dans chaque SGCD, un plan qui renforce sa proximité avec les services et les agents et garantisse la prise en compte de leurs demandes. Généraliser et repositionner les référents de proximité sur les missions d'appui au pilotage auprès des directions des services soutenus (Préfets). 39

Recommandation n°4 : En matière de ressources humaines, garantir la mise en œuvre harmonisée des dispositifs communs à l'ensemble des agents du périmètre ATE, pour faciliter le travail en SGCD (DMATES, DRH ministérielles, en lien avec la DGAFP). 42

Recommandation n°5 : Consolider et adapter l'environnement et les outils numériques de travail à l'ensemble des usages professionnels de l'ATE et renforcer la gouvernance pilotée par le ministère de l'intérieur, associant les ministères de l'ATE et la DINUM (DMATES/DNUM ministérielles/DINUM)..... 46

Recommandation n°6 : Préserver et conforter à la DMATES la fonction de pilotage stratégique de la réforme, bien identifiée du réseau et des partenaires interministériels, avec le relais de correspondants au sein de chaque direction sectorielle du ministère de l'intérieur (SGMI)..... 47

Recommandation n°7 : Développer au plan national un outil de recueil de la satisfaction utilisateurs et construire des indicateurs de mesure de la qualité de service, qui puissent être déclinés et renseignés au plan local (DMATES)..... 48

Recommandation n°8 : Afin de mesurer et prévenir les risques psychosociaux en SGCD, définir des indicateurs de veille sociale dédiés et organiser l'expression, le suivi et le traitement des sujets relevant de la santé et la sécurité des agents en SGCD au sein d'une formation spécialisée du comité social d'administration (DMATES/DRH du ministère de l'intérieur)..... 50

Recommandation n°9 : Renforcer la mission des SGAR pour animer la communauté de travail des SGCD en région, associant les directions régionales, dans un objectif de professionnalisation (DMATES). 51

Recommandation n°10 : Fixer un cadre unique de gouvernance pour les SGCD et prendre les mesures nécessaires pour conforter leurs emplois de direction, mieux identifier leurs effectifs et installer leurs propres instances de dialogue social (DMATES/DRH du ministère de l'intérieur)..... 56

SOMMAIRE

Synthèse **5**

Table des recommandations prioritaires **7**

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport **9**

Introduction **13**

1 Deux ans après sa mise en place, la réforme n'a pas atteint les objectifs qui lui étaient assignés **15**

1.1 L'ampleur des dysfonctionnements rencontrés alimente un retour d'expérience négatif chez l'ensemble des acteurs 15
1.1.1 Les acteurs de la réforme ont vécu une dégradation de la qualité de service *15*
1.1.2 Au-delà des indicateurs, ce vécu est corroboré par de nombreux dysfonctionnements *17*

1.2 En l'état, les objectifs de la réforme en matière de professionnalisation du support et de renforcement des services métier ne sont pas atteints 19
1.2.1 La dynamique de professionnalisation se heurte à des obstacles importants *19*
1.2.2 L'objectif de renforcer les directions métier se heurte à l'incapacité des SGCD à assurer toutes leurs missions *22*

1.3 Les mutualisations *ad hoc* déployées au niveau régional rencontrent des difficultés plus importantes 23
1.3.1 En Île-de-France *23*
1.3.2 En PACA *24*
1.3.3 Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Mayotte) *25*
1.3.4 En Guyane *27*

1.4 L'épuisement des équipes en SGCD est manifeste 29

2 Des mesures immédiates sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement quotidien des services **31**

2.1 Préciser et consolider le périmètre d'intervention 31
2.1.1 La latitude confiée à l'échelon déconcentré pour fixer les missions confiées aux SGCD favorise leur sur-mobilisation *31*
2.1.2 L'imprécision du champ et des modalités d'intervention des SGCD favorise la dispersion de leurs moyens d'action et alimente les zones grises *32*

2.2 Ajuster la répartition des effectifs en SGCD 34
2.2.1 Les ratios de soutien actuels démontrent une hétérogénéité majeure entre départements *34*
2.2.2 Un pilotage dédié des effectifs doit être assuré pour répondre aux objectifs de la réforme *35*

2.3 Réorienter les référents de proximité vers l'appui au pilotage et développer des mesures plus directes pour garantir le traitement des demandes 36
2.3.1 La définition imprécise de la fonction de référent de proximité a limité sa pleine efficacité *36*
2.3.2 L'appui au pilotage devrait être le cœur de la mission des référents de proximité *38*

3 Au-delà, la réussite de la réforme reposera sur des procédures simplifiées et sur un pilotage et un positionnement renforcés des SGCD 41

3.1 Accélérer et approfondir le travail interministériel sur les ressources humaines et les systèmes d'information 41
3.1.1 Fixer une feuille de route avec des objectifs atteignables en matière de ressources humaines 41
3.1.2 Accélérer l'amélioration de l'environnement et des outils numériques de travail 43
3.1.3 Conforter le pilotage stratégique assuré par la DMATES 46

3.2 Orienter le pilotage des SGCD vers la qualité 47
3.2.1 Faire prévaloir la qualité de service dans la recherche de l'efficience des SGCD 47
3.2.2 Améliorer la qualité de vie au travail au bénéfice des agents des SGCD 49

3.3 Renforcer le positionnement des SGCD et l'animation du réseau 50
3.3.1 Développer l'animation professionnelle du réseau au niveau régional par les SGAR 50
3.3.2 Réaffirmer les principes fondateurs de la gouvernance : interministérialité et collégialité 51

Conclusion 57

Lettre de mission 59

Glossaire 63

INTRODUCTION

Par note en date du 26 juillet 2022, le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur et des outre-mer a saisi le président du comité de pilotage des directions départementales interministérielles (DDI) d'une mission d'évaluation des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD).

La mission, constituée en octobre 2022, rassemble les cinq inspections générales des ministères dont les services déconcentrés relèvent du périmètre de l'administration territoriale de l'Etat (ATE) :

- pour l'IGA : Éric DELZANT, inspecteur général en service extraordinaire, et Baptiste MANDARD, inspecteur ;
- pour l'IGAS : Martial METTENDORFF, inspecteur général, et Valentine FOURNIER, inspectrice ;
- pour l'IGEDD : Marie BONNET-JACQUI, inspectrice générale, et Vincent MOTYKA, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts;
- pour le CGAAER : Anne CROZAT, inspectrice générale ;
- pour l'IGCCRF : Jean FOUCHE et Nicole NESPOULOUS, inspecteurs généraux.

Services déconcentrés de l'Etat à vocation interministérielle, placés sous l'autorité directe des préfets, les SGCD assurent 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 aux bénéfices des agents des DDI et des préfectures.

Créés par décret du 7 février 2020[1], leur mise en place s'inscrit dans le cadre plus large de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (OTE) de 2019 qui a restructuré l'ensemble des services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets. Le contexte de crise sanitaire a toutefois conduit à décaler au 1er janvier 2021 leur installation, qui devait initialement intervenir avant le 30 juin 2020, dans l'hexagone comme outre-mer[2].

Depuis leur création, les SGCD sont confrontés à des difficultés d'exercice de leurs missions. Plusieurs rapports récents en rendent compte, dont celui de la sénatrice Isabelle BRIQUET publié en juin 2022, ainsi que les différentes évaluations de DDI diligentées depuis 2021.

Pour y remédier, le ministère de l'intérieur, désormais chargé du pilotage des DDI et de l'ensemble du périmètre ATE en lieu et place des services du Premier ministre, a établi en octobre 2021 un plan d'actions et de soutien visant à répondre à l'urgence, avec des actions concrètes et opérationnelles pour chaque difficulté répertoriée, en lien avec les ministères concernés. Une charte nationale rappelant les grands principes de fonctionnement des SGCD a par ailleurs été adoptée en mars 2022.

Les attentes à l'égard de la mission sont précises et détaillées dans la lettre du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur et des outre-mer. Elles peuvent être organisées en deux volets :

- un état des lieux permettant de disposer d'une vision précise sur le déploiement de la réforme et d'identifier les facteurs de succès et d'échec ;
- une seconde phase de mise en perspective de l'évolution des SGCD à travers la prise en compte des missions supports dans le fonctionnement de l'ATE.

Le périmètre de la mission intègre les SGC ultra-marins et le secrétariat général aux moyens mutualisés (SGAMM) de la préfecture de région Île-de-France, qui présentent la spécificité de porter la mutualisation des supports au niveau régional. A cet égard et dans une logique de retour

[1] La circulaire du Premier ministre n°6104-SG du 2 août 2019 relative à la constitution de SGCD et aux DDI en a énoncé les grands principes. Le décret n°2020-99 du 7 février 2020 a créé les SGCD, précisé leurs missions et organisation et fixé le calendrier de leur création devant intervenir au plus tard le 30 juin 2020.
[2] Si les effectifs budgétaires ont bien été transférés au 1er janvier 2020, l'installation effective des SGC a finalement eu lieu à compter du 1er janvier 2021, des rétro-transferts au bénéfice des programmes des différents ministères ayant été effectués pour 2020.

d'expérience, la mission a également expertisé les dispositifs spécifiques déployés en Guyane (direction générale de l'administration) et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), où le SGCD soutient deux des directions régionales.

Les travaux de la mission ont débuté en novembre 2022. Outre les précédents rapports relatifs au sujet, dont elle a pris connaissance[3], la mission a rencontré l'ensemble des administrations centrales concernées, ainsi que les groupements professionnels des directeurs de l'ATE et les organisations syndicales au niveau national. Elle a par ailleurs rencontré les services déconcentrés concernés par la réforme dans 25 départements, dans l'hexagone et outre-mer - la mission s'est notamment rendue en Guyane du 8 au 13 janvier afin d'y effectuer le retour d'expérience sollicité par la lettre de mission.

Pour disposer des données quantitatives les plus exhaustives possibles sur les conditions dans lesquelles les SGCD remplissent leurs missions, la mission a procédé, avec le concours de la section numérique de l'IGAS, à une enquête auprès des directeurs de SGCD. Leur mobilisation pour répondre à ce questionnaire a été très importante puisque la mission a reçu 88 réponses exploitables.

Sur cette base, le présent rapport s'attache à dresser un diagnostic précis de la situation et formule dix recommandations opérationnelles pour améliorer la situation actuelle - qu'il estime critique - et réunir les conditions nécessaires à l'atteinte des objectifs de la réforme - qui apparaissent hors de portée à court terme. A cet égard, si les SGCD n'entrent que dans leur troisième année de fonctionnement, ce qui peut sembler relativement court pour un premier retour d'expérience, ce rapport intervient à un moment charnière, tandis que des difficultés importantes limitent leur bon fonctionnement et sont facteurs de tensions en leur sein comme avec leur environnement.

Dans ce contexte, la mission a envisagé comme suit certains des aspects-clé du sujet défini par le commanditaire :

- s'agissant de la convergence : s'il ne lui était demandé que d'évaluer le "*niveau et le calendrier d'atteinte des objectifs de simplification et de modernisation des procédures*", elle s'est attachée à hiérarchiser les enjeux d'harmonisation au regard de leur impact sur le travail en SGCD, pour inviter les administrations concernées à revoir sur cette base la priorisation des chantiers engagés ;
- concernant le pilotage et la gouvernance collégiale : s'il ne lui était pas demandé de traiter du statut du SGCD lui-même, il est apparu incontournable à la mission de traiter de son positionnement local, indissociable de sa capacité à assurer les missions qui lui sont confiées ;
- en revanche, la mission n'a pas été en mesure de se livrer à l'exercice d'anticipation qui était attendu d'elle s'agissant de « *l'évolution des missions des SGCD au regard des besoins futurs* », alors-même qu'elle constate que les SGCD ne couvrent déjà pas l'essentiel des besoins actuels ; elle n'a pas davantage identifié de « *pratiques innovantes* [ni de] *coopérations possibles avec d'autres services, opérateurs et collectivités locales* » alors-même que les SGCD rencontrent déjà des difficultés majeures à soutenir correctement les préfectures et les DDI[4].

Ce rapport s'inscrit dans une perspective d'objectivation des situations pour permettre d'aplanir les difficultés existantes et d'apaiser les relations entre les différents acteurs de la communauté de travail départementale de l'Etat.

Il est complété de sept annexes, présentées en tome 2, et assorti de documents remis à la mission par les services, groupements professionnels et organisations syndicales, joints en tome 3.

[3] Outre les rapports ayant contribué à la préfiguration du dispositif (2019 pour l'hexagone, 2020 pour l'outre-mer), la mission a pris connaissance d'un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles de février 2021 et des rapports d'évaluation des DDI suivants : Doubs (juin 2021), Gers (janvier 2022), Haute-Garonne (septembre 2022), Seine-et-Marne (avril 2022), Finistère (décembre 2022), Meurthe-et-Moselle (février 2023), Vaucluse (février 2023), ainsi que des rapports portant sur des sujets connexes (médecine de prévention, septembre 2022 ; SGAMI mars 2023). Enfin, elle a rencontré la sénatrice Briquet, rapporteure spéciale de la mission "administration générale et territorial de l'Etat", auteure d'un rapport dédié en juin 2022.

[4] La mission a cependant pu prendre connaissance du fonctionnement des « bases de défense » mises en œuvre dans les Armées depuis une dizaine d'années et a constaté que la création *ex nihilo* d'une fonction support intégrée dans une organisation comme les Armées est une affaire de longue haleine qui nécessite un suivi permanent et ajustements constants.

1 DEUX ANS APRES SA MISE EN PLACE, LA REFORME N'A PAS ATTEINT LES OBJECTIFS QUI LUI ETAIENT ASSIGNES

La création des SGCD au 1er janvier 2021 a profondément modifié la configuration de l'administration territoriale de l'Etat, dont les fonctions support sont passées d'une organisation par métier à une organisation matricielle, avec des changements majeurs en termes de volumétrie d'agents à soutenir et de positionnement qui ont transformé les métiers du support et affecté les services soutenus.

1.1 L'ampleur des dysfonctionnements rencontrés alimente un retour d'expérience négatif chez l'ensemble des acteurs

Si la faiblesse des indicateurs existants limite la capacité à objectiver les incidences de la réforme sur la qualité de service, l'ensemble des témoignages et éléments factuels recueillis par la mission souligne l'insuffisante préparation des acteurs au bouleversement induit par la création des SGCD.

1.1.1 Les acteurs de la réforme ont vécu une dégradation de la qualité de service

L'essentiel des interlocuteurs rencontrés par la mission, qu'ils relèvent des SGCD eux-mêmes ou des structures bénéficiaires, qu'ils assurent le déploiement de la réforme au niveau déconcentré ou en assument le pilotage en administration centrale, ont d'emblée souligné les insuffisances majeures et persistantes des SGCD en termes de qualité de service, deux ans après leur création. En novembre 2022, le secrétariat général du ministère de l'intérieur et des outre-mer, chargé de l'administration territoriale de l'Etat et, à ce titre, du pilotage de la réforme, estimait ainsi que seul un quart des structures disposait d'un fonctionnement correct, quand la moitié d'entre elles ne rendait pas le service attendu et un quart rencontrait encore des difficultés majeures.

Ce retour d'expérience met en évidence :

- la perte de proximité induite par l'éloignement du SGCD, notamment pour les DDI qui sont plus fréquemment localisées sur un site distant du SGCD que les préfectures ; même lorsque cette distance est objectivement limitée, elle nourrit la perception d'un manque de disponibilité et de réactivité, renforcée par l'image de « déshumanisation » renvoyée par la pratique du *ticketing* et l'usage de messageries fonctionnelles ;

- les difficultés de compréhension mutuelle et d'acculturation à ces nouveaux modes de fonctionnement et à des pratiques ministérielles hétérogènes, notamment s'agissant de la gestion des ressources humaines ;

- la complexité de gestion induite - pour l'ensemble des équipes (non seulement logistiques et numériques mais également RH) - par la nécessité d'intervenir sur des sites dispersés sur le territoire départemental, mais aussi par les problématiques d'installation sur des sites multi-occupants.

La mission souligne que l'expression de ce vécu négatif ne se fixe pas uniquement sur la période de démarrage des SGCD - la plus critique - mais reste alimentée par des dysfonctionnements persistants (cf. *infra* 1.1.2), en dépit des progrès réalisés depuis deux ans.

Elle relève également les témoignages convergents de SGCD faisant état des exigences très élevées exprimées par les services soutenus, potentiellement supérieures à celles attendues de leurs anciens services support, accroissant ainsi le sentiment d'insatisfaction. Sans être en mesure de l'objectiver, la mission souligne que cette situation peut trouver une partie de son origine dans le positionnement conféré aux services support, désormais distincts et souvent distants des services qu'ils soutiennent, avec la difficulté, pour les services bénéficiaires, d'en maitriser le plan de charge et d'en partager les difficultés.

Cela étant, les attentes exprimées sont d'autant plus élevées que l'ambition de la réforme est celle d'une *amélioration* de la qualité de service, devant permettre une meilleure allocation des moyens et une professionnalisation accrue de ces fonctions souvent sous-valorisées. La nature des relations entre fonctions supports et structures bénéficiaires (préfectures et DDI) devait aussi encourager une posture nouvelle d'un prestataire, le SGCD, à l'écoute des besoins et attentes de ses utilisateurs, les DDI et les préfectures, consacrée par les contrats de service dans un souci de proximité et d'efficacité.

A cet égard, les représentants des organisations syndicales font état, unanimement, d'un service dégradé dans les délais de traitement, dans la prise en compte des disparités liées aux appartenances ministérielles, dans la mise en place des dispositifs d'accueil, dans la gestion des parcs automobiles, dans la qualité des relations entre services de soutien et services soutenus. Ces défaillances sont imputées aux objectifs et aux conditions de mise en œuvre de la réforme à laquelle ils estiment que les ressources humaines, budgétaires et logistiques adéquates n'ont pas été allouées. Lors de ses déplacements, la mission a recueilli un avis globalement similaire exprimé par les agents issus des services bénéficiaires.

Les directeurs de DDI et secrétaires généraux de préfecture rencontrés par la mission portent un regard nuancé sur le déploiement de la réforme. Ils soulignent, à des degrés variables, des progrès et une volonté réelle d'amélioration de la qualité de service de la part des SGCD. Les dialogues bilatéraux et les participations croisées dans les CODIR, lorsqu'ils existent, contribuent à identifier et atténuer les irritants. Ces échanges permettent aussi, quand les informations sont disponibles, une meilleure information sur les origines des obstacles rencontrés et sur la capacité à les surmonter selon qu'ils relèvent de la responsabilité locale du SGCD ou qu'ils dépendent de blocages subsistant au niveau national.

L'analyse interne établie par le groupement des directeurs de directions départementales des territoires (et de la mer) DDT(M) démontre une corrélation forte de la satisfaction avec la taille des SGCD, la présence d'anciens agents de la DDT (M) parmi les équipes du SGCD, lorsque la direction du SGCD s'est « émancipée » de la préfecture et lorsque la proximité géographique entre les structures est réelle. 4 DDT sur 5 estiment toutefois avoir un service rendu inférieur à celui apporté auparavant par le secrétariat général de la DDT.

Quant aux directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), elles ont dû absorber une double réforme : leur propre création dans un périmètre inédit et l'apprentissage d'un lien avec un service support dont la culture et les pratiques professionnelles leur étaient très étrangères. Ces difficultés sont plus importantes pour les ex-unités départementales des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui ont intégré le périmètre d'une direction départementale tandis qu'elles relevaient précédemment d'un périmètre régional. Elles le sont de surcroît pour les agents de l'inspection du travail, qui n'exercent pas leurs missions sous l'autorité hiérarchique des préfets. Ce sont donc surtout les difficultés liées aux réorganisations dans le cadre de la réforme de l'OTE qui ont été exprimés devant la mission.

Enfin, la mission souligne que la perception de leur propre activité par les agents des SGCD eux-mêmes n'est guère plus favorable : à un niveau plus ou moins prononcé, l'ensemble d'entre eux reconnaissent ne pas être en mesure d'assurer pleinement le niveau de service attendu, en dépit d'un investissement personnel souvent très élevé, ce qui nourrit des situations manifestes et croissantes de souffrance au travail (cf. *infra* 1.4).

1.1.2 Au-delà des indicateurs, ce vécu est corroboré par de nombreux dysfonctionnements

La mission n'a pas été en mesure de procéder à une évaluation objective de la qualité de service, en l'absence de mesure précédant la réforme et de recueil de la satisfaction des utilisateurs, pourtant prévu dans le modèle de contrat de service[5].

Les indicateurs du programme 354 mesurant la qualité de service - et en premier lieu les délais d'intervention - accréditent toutefois la dégradation exprimée par les acteurs. Ainsi, le délai moyen de traitement d'une demande d'assistance informatique, évalué en 2021 à 59,9 heures, se dégrade sensiblement en 2022, à 72,6 heures. Le délai d'intervention des demandes prioritaires enregistre lui-même un quasi-doublement, passant de 41,7 heures en 2021 à 79,5 heures en 2022. Dans les deux cas, l'indicateur national ne comporte pas de cible[6] et il enregistre des variations considérables d'un département à l'autre[7].

Au-delà, la mission a pu relever des dysfonctionnements importants, notamment facteurs :

- d'incidents de paye pour les agents, consécutifs aux délais de mise à jour des cotations de postes et de l'IFSE[8] ; au délai de prise en charge de la paye de nouveaux agents contractuels, assorti parfois d'un refus de secours ; à l'omission de versement de primes et de majorations outre-mer ; à l'augmentation des délais de paiement des vacations, notamment liées à l'organisation des dernières élections présidentielles et législatives ; au délai de remboursement des frais de mission et à la complexité des circuits de demande susceptible de décourager les agents de solliciter le remboursement voire de se porter volontaires pour de prochaines astreintes…

- d'interruptions d'activité pour certains services, liées à des délais importants de dépannage informatique, y compris consécutif à des problématiques de VPN et des ruptures d'accès aux applicatifs (en février 2021, plus de 1 000 cartes agent temporaires devaient encore être remises aux agents affectés en SGCD)[9] ; à des délais dégradés de fourniture d'équipements, y compris relevant de l'approvisionnement courant (papier, cartouches d'imprimante) ;

- de dégradations durables des conditions d'activité, liées à un délai d'intervention de plusieurs semaines pour dépanner un chauffage collectif en plein hiver et un système de climatisation outre-mer…

- de préjudices directs pour les usagers ou les fournisseurs du service public, en l'absence d'accueil physique assuré sur des sites distants recevant notamment des chefs d'entreprises et des salariés ; suite à l'augmentation des délais de paiement pouvant mettre en difficulté les entreprises concernées et générant en retour un coût réputationnel pour l'administration qui complique la recherche de nouveaux fournisseurs… à cet égard, la mission relève la progression des intérêts moratoires enregistrée sur le P354, passés de 9 à 11% des dépenses HT2 en 2022[10] ;

Les équipes rencontrées par la mission restent profondément marquées par la survenance de ces dysfonctionnements relevés, à des degrés variables, dans la quasi-totalité des services rencontrés. Ils tendent à masquer les avancées enregistrées par ailleurs, notamment sur le plan de la gestion budgétaire et immobilière.

- En matière budgétaire, l'essentiel des services souligne la capacité des SGCD à dégager la ressource nécessaire aux investissements et aux approvisionnements demandés, en pratiquant au besoin une fongibilité opportune, même en présence de centres de coûts distincts par DDI et

[5] Certains départements se sont livrés à l'exercice de l'enquête de satisfaction, mais les résultats obtenus sont disparates, comme le sont parfois les méthodes d'enquête et les indicateurs retenus, ce qui limite leur possible exploitation au niveau national.
[6] En l'espèce, le résultat 2021 devait servir de référence pour apprécier celui de 2022, s'agissant des interventions urgentes
[7] De 2 à 789 heures.
[8] IFSE : indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise.
[9] Source : Ministère de l'intérieur / Séminaire national des SGCD du 24 mars 2021
[10] Source : DMATES, Indicateurs de performance du P354.

pour la préfecture ; le passif de la gestion précédente a même été traité dans quelques situations signalées où les SGCD ont hérité d'importantes factures impayées, notamment de DDI.

La mission relève toutefois que le taux global de consommation des crédits n'a pas progressé entre 2021 et 2022, ni en autorisations d'engagement (passé de 99,17% à 95,2%), ni en crédits de paiement (de 97,9 à 96,1%). De même, le taux de mutualisation des marchés passés en SGCD a sensiblement diminué, passant de 64% à 51,3% en 2022.

- En matière immobilière, l'ensemble des acteurs souligne l'ampleur des chantiers conduits par les équipes du SGCD, dont l'activité quotidienne a été polarisée par l'organisation de nombreux déménagements de service et, dans de nombreux cas, par le portage de projets de cités administratives (et à Rennes, singularité notable, par la construction et l'aménagement de la nouvelle préfecture investie en septembre 2022).

  Le bénéfice de ces regroupements d'ampleur ne se vérifie toutefois pas encore en matière de rationalisation de la dépense bâtimentaire. Si le taux de sites en multi-occupations progresse depuis 2020 (de 38 à 41% en 2022), les ratios mesurant la surface utile nette par agent ainsi que les dépenses d'entretien courant par m² stagnent, voire se dégradent sensiblement, ce que le responsable de programme intègre lui-même dans ses prévisions.

Tableau n°1 : Indicateurs mesurant l'optimisation de l'occupation de l'immobilier de bureau

	Unité	2020	2021	2022 (Cible PAP 2022)	2023 (Cible)	2024 (Cible)	2025 (Cible)
Ratio SUN / ETPT	m²/effectifs adm.	21,26	23,56	21,59	23,49	23,25	23,02
Ratio entretien courant / SUN	€/m²	15,55	16,04	18,45	18,73	19,11	19,50

Source : Extrait du projet annuel de performance 2023 du programme 354.

Enfin, l'organisation des élections professionnelles du 8 décembre 2022 pour la composition des nouveaux comités sociaux d'administration (sur un périmètre incluant notamment les préfectures et les DDI[11]), dont la préparation et de l'organisation au niveau territorial incombaient aux SGCD, a été systématiquement évoquée par les acteurs entendus par la mission comme révélatrice de la difficulté à opérer sur ce nouveau périmètre. L'incapacité à intégrer des listes fiables d'agents issus des DDI dans la solution de vote électronique a conduit à l'organisation précipitée d'un vote à l'urne, une semaine avant la tenue des élections, pour les seules DDI. Si les difficultés rencontrées ne relevaient pas de la responsabilité des SGCD[12], cet épisode reste en tout état de cause une occasion manquée de légitimer la dimension interministérielle des SGCD et a constitué pour leurs équipes dirigeantes et leurs agents une période très éprouvante.

[11] Le corps électoral comptait 231 566 électeurs, de l'administration centrale, de certains établissements publics de l'Etat placés sous la tutelle du ministère de l'intérieur, des agents de greffe des juridictions administratives, et de services déconcentrés, dont les 27 044 agents des 235 DDI, qui participaient pour la première fois à un scrutin relevant du ministère de l'intérieur (CSA des DDI).

[12] Selon une mission de l'IGA diligentée sur ce sujet spécifique, les SGCD ont dans ce contexte difficile parfaitement rempli leur rôle, cette mission constatant sur place qu'aucune critique particulière ne leur était adressée, y compris par les organisations syndicales.

1.2 En l'état, les objectifs de la réforme en matière de professionnalisation du support et de renforcement des services métier ne sont pas atteints

1.2.1 La dynamique de professionnalisation se heurte à des obstacles importants

1.2.1.1 Le contexte de création des services n'a pas été favorable

La phase de préfiguration, ouverte dès septembre 2019, a été rapidement perturbée par le contexte de crise sanitaire, qui a conduit au décalage calendaire de la création des services, reportée de six mois (au 1er janvier 2021). Cette phase déterminante de constitution de l'entité professionnelle SGCD a ainsi été menée dans des conditions dégradées et a par ailleurs été affectée par la poursuite parallèle de la réforme OTE, avec la création en décalé des nouvelles DDETS au 1er avril suivant.

Le travail d'élaboration des macro-processus régissant l'activité des services (achat, budget, RH, immobilier, numérique, parc automobile) et la signature de contrats de service avec l'ensemble des entités soutenues n'ont pas davantage permis de consolider l'organisation des services. Les contrats de service ont souvent repris à l'identique la convention-type, dans le contexte surchargé décrit *supra*, tandis que les logigrammes réalisés par la société BearingPoint, qui y sont souvent annexés, n'ont, en pratique, pas fait l'objet d'une véritable appropriation par les équipes, qui s'y réfèrent peu.

Enfin, le manque d'effectifs à la création des SGCD a limité leur capacité d'action. Le recensement des affectations fait apparaître un taux de vacance initial de l'ordre de 20% pour une dotation-cible fixée à 6 413 ETP. Cette cible, initialement définie sur la base des travaux de la mission inter-inspections de 2019, avait elle-même été ajustée à la hausse, compte tenu des écarts significatifs remontés par les préfets avec les besoins en emplois exprimés dans la phase de préfiguration.

Encadré n°1 : Fixation de la dotation en effectifs des nouveaux SGCD

Sur la base d'un recensement total de 8 334 emplois équivalents temps plein (ETP) affectés aux fonctions support en préfectures et DDI avant la réforme, la mission inter-inspections de 2019 avait évalué le besoin de dimensionnement des SGCD à hauteur de 6 294 ETP (5 655 en métropole, 639 outre-mer hors Guyane)[13].

Pour les SGCD de métropole, les premiers arbitrages interministériels rendus en août 2019 ont acté le transfert de 1 803 ETP vers le P354, conduisant le responsable de programme à une première notification nationale de 5 477 ETP pour armer les futurs SGCD (novembre 2019). Cette notification fait apparaître la contribution initiale du P354 à hauteur de 3 674 emplois (issus des SIDSIC et DRHM de préfectures).

Sur cette base, les préfets ont fait remonter des écarts significatifs avec les travaux de préfiguration, de l'ordre global de 20% s'agissant des effectifs issus du ministère de l'intérieur (soit près de 600 ETP) et de l'ordre de 11% s'agissant des effectifs issus des DDI (soit près de 200 ETP)[14].

Des arbitrages ultérieurs sollicités par le ministère de l'intérieur ont porté le volume total de transferts d'ETP à 2 135 vers le P354, pour une dotation-cible des SGCD métropolitains de 5 809 ETP. Outre-mer (hors Guyane), un transfert total de 321 ETP a été arbitré pour la création des SGC, armés à hauteur globale de 604 ETP.

L'ensemble de ces arbitrages a fixé la dotation nationale à hauteur de 6 413 emplois, répartis comme suit. La cible métropolitaine du ministère de l'intérieur a été maintenue à 3 674 ETP mais la DMATES a invité les préfets à « *procéder aux ajustements nécessaires* » par redéploiement au sein du P354.

Services	Préfectures		Ministères de l'ATE		TOTAL
	DRHM	SIDSIC	Transfert initial	Complément	
Métropole	2579	1095	1804	331	**5809**
Outre-mer	283			321	**604**
TOTAL	**2862**	**1095**	**1804**	**652**	**6413**

Source : Ministère de l'intérieur (SG/DMATES)

[13] Cette estimation initiale était centrée sur les emplois entièrement dédiés aux fonctions support au sein des DRHM, SIDSIC et secrétariats généraux de DDI, ayant vocation à être mutualisées en SGCD. Elle tenait compte, par ailleurs, du schéma d'emploi annoncé pour 2019 sur le programme 354 (-1,5%).
[14] Document de travail du SGMI/DMATES communiqué aux ministères de l'ATE en date du 23 juin 2020.

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer cet écart entre la cible et les emplois initialement pourvus à la création des SGCD, principalement imputable à :

- la vacance initiale d'un tiers des emplois transférés en SGCD depuis les DDI : plus de 700 ETP ont ainsi été transférés sans agent pour les occuper[15], selon un premier décompte établi début 2021 ;

Tableau n°2 : Vacance des emplois transférés vers le P354 au 31 mars 2021 (France entière, hors Guyane)

MINISTERE	*ETP TRANSFERES*	*ETP REELLEMENT OCCUPES*	*VACANCE*
MTE P217	1389	1046,4	342,6
MSO P124	185	197,54	-12,54
MSO P155	408	183,1	224,9
MASA P206	221	152	69
MASA P215	192	141,3	50,7
MINEFI P134	40	12,9	27,1

Source : Mission, d'après les données des ministères de l'intérieur (SG/DMATES) et de l'économie (DGCCRF)

- la réduction préalable des effectifs support du ministère de l'intérieur : à la veille de la création des SGCD, les effectifs recensés dans les DRHM et SIDSIC de l'Hexagone ne s'élevaient plus qu'à 3 002 ETP pour une cible de transfert de 3 674 ETP, elle-même considérée par les préfets comme inférieure aux besoins recensés[16] (ces mêmes services comptaient 3 832 ETP en janvier 2019).

Tableau n°3 : Evolution des ETP recensés en DRHM et SIDSIC avant la création des SGCD

			METROPOLE	OM hors Guyane	Total
janv-19	DRHM + SIDSIC		3832,22	440,95	4273,17
janv-20	DRHM + SIDSIC		3514,71	443,40	3958,10
déc-20	DRHM + SIDSIC		3002,19	456,55	3458,74

Source : Ministère de l'intérieur (SG/DMATES)

Ce sous-calibrage initial a toutefois fait l'objet d'un rattrapage rapide et important dès le premier trimestre 2021, à la faveur de recrutements d'ampleur et de redéploiements. Ainsi, dès février 2021, le taux de vacance moyen était évalué à 10%[17] ; en avril 2021, l'effectif total recensé dans ces services s'élevait à 6 028 ETP pourvus[18].

1.2.1.2 L'attrition des mobilités et le *turn-over* des agents limitent l'apport de compétences extérieures au ministère de l'intérieur

Dès l'origine, l'étendue des compétences réunies en SGCD a été limitée par le refus exprimé par plus d'un quart des agents précédemment affectés en DDI de suivre le transfert de leur poste ou d'une partie de leur poste en SGCD (cf. *supra*). Ce refus était particulièrement élevé pour les emplois transférés par les ministères sociaux, avec plus de 55% d'emplois transférés vacants depuis le programme 155 relatif aux politiques de l'emploi et du travail (225 ETP sur 408)[19], et par la DGCCRF avec 68% d'ETP transférés vacants (27 ETP sur un total de 40)[20].

Cette difficulté initiale se double d'un niveau de rotation des équipes élevé et croissant, avec un taux de *turn-over* global passé de 12,60 % en 2021 à 14 % en 2022. Près d'un quart de ces départs relèvent de l'exercice d'un droit au retour vers le ministère d'origine, selon les données recueillies par la

[15] Comme le permettait l'instruction du SGMI relative au volet ressources humaines de la création des SGCD du 6 février 2020.
[16] Document de travail du SGMI/DMATES communiqué aux ministères de l'ATE en date du 23 juin 2020.
[17] Source : Ministère de l'intérieur / Séminaire national des SGCD du 24 mars 2021. « Début février 2021, aucun SGCD n'avait plus de 18% de postes vacants et la majorité (57%) avait moins de 10% ». « 480 postes vacants étaient recensés ».
[18] Source : DMATES/Données Anapref. L'extraction pour les mois de février et mars 2021 n'est pas disponible.
[19] Dans le contexte, à relever, de la création au 1er avril 2021 des DDETS/DREETS.
[20] Les fonctions support ne représentaient souvent qu'une fraction minoritaire d'un même ETP, tandis que la gestion RH des agents relevant de la DGCCRF relève encore principalement de l'administration centrale.

mission auprès des services[21]. Le *turn-over* résulte également de la structuration par âge des services : près de 2 000 agents pourraient faire valoir leur droit à la retraite d'ici 2025, soit un tiers de l'effectif global, qui comptait, dès 2021, plus de 1 000 agents ayant plus de 60 ans[22].

Dans ce contexte, le sujet de l'attractivité des emplois en SGCD apparaît majeur. Si un tiers seulement des postes de directeurs relève d'un emploi DATE, la mission souligne que l'ensemble des autres postes relève désormais d'un emploi de CAIOM suite à un arbitrage interne du ministère de l'intérieur. Par ailleurs, le ministère a sollicité par arbitrage interministériel l'octroi de points de NBI supplémentaires, consécutivement au transfert de postes en provenance des ministères de l'ATE et pour accompagner la structuration des SGCD[23].

Au global, la mission observe un recul progressif de la part des agents originaires des ministères de l'ATE au sein des SGCD, où les agents du ministère de l'intérieur, qui représentaient déjà 65% des effectifs à l'origine, ont dépassé le seuil des 70% début 2023[24], ce qui, au-delà des problèmes de compétences que cela engendre, déséquilibre davantage la culture interministérielle du service.

Au-delà des conséquences au niveau local, ce *turn-over* n'est pas sans incidence pour les administrations centrales et les directions régionales qui font face à une augmentation massive du nombre d'interlocuteurs, notamment en matière de ressources humaines : en deux ans, les DRH ministérielles ont dénombré près de 1 200 interlocuteurs différents en SGCD pour un total de 600 postes de gestionnaires RH.

Si l'effort de recrutement consenti depuis 2021 a permis de réduire le taux de vacance global, passé de 9 % en 2021 à 5,4 % en 2022, il a généré un besoin majeur de formation des nouveaux agents qui n'a pu être satisfait immédiatement, en dépit de la politique volontariste poursuivie en la matière par le ministère de l'intérieur.

Encadré n°2 : La politique de formation des personnels en SGCD déployée par le ministère de l'intérieur

La formation à destination des agents en SGCD est portée par le ministère de l'intérieur. La sous-direction du recrutement et de la formation a ainsi mis en place un nouveau parcours de formation pour répondre au besoin de structuration du réseau des acteurs de la formation (les correspondants locaux de formation (CLF) et les chefs de services régionaux de formation (SRF)).

Le ministère a également organisé des formations au fur et à mesure des demandes et de manière accélérée. Un programme de formation à la prise de poste s'est ainsi développé (référents de proximité ; convergence RH ; RenoirH et Dialogue 2 et leurs spécificités ; …) et le catalogue de formations ouvertes a été progressivement élargi.

Si, à date, plus de la moitié des agents en SGCD ont désormais reçu au moins une formation, le taux de couverture des besoins de formation en prise de poste reste insuffisant (il est passé de 50% en 2021 à 62% en 2022)[25]. En pratique, les nouveaux agents ont surtout été formés *in situ* à leurs responsabilités, par le tutorat de collègues sur lesquels a pesé une conséquente surcharge de travail, *a fortiori* pour former les nouveaux agents contractuels, qui représentaient 500 ETP en 2021, dont la moitié sur des emplois contractuels de courte durée. Leur proportion a été multipliée par près de trois depuis 2021[26] et les difficultés qu'ils rencontrent pour appréhender rapidement leur nouvel environnement de travail ont été fréquemment soulignées à la mission.

[21] Source : Réponses des SGCD au questionnaire national adressé par la mission (février 2023). Concernant le départ d'agents du SGCD issus des DDI depuis la création des SGCD, celui-ci s'élève à un total de 339 pour les 84 répondants dont 79 par exercice du droit au retour (soit 23,3 % des départs).
[22] Source : Ministère de l'intérieur / Séminaire national des SGCD du 24 mars 2021
[23] Courrier du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur (7 février 2023), par lequel sont sollicitées l'obtention de 4 206 points NBI et la régularisation du transfert de 3 386 points. Le besoin total est évalué à plus de 10 600 points NBI.
[24] Source : Réponses des SGCD au questionnaire national adressé par la mission (février 2023).
[25] Source : Ministère de l'intérieur/DMATES, Indicateurs de performance du programme 354.
[26] L'enquête SGCD conduite par la mission montre que pour les 79 départements pour lesquels les données étaient complètes pour cette analyse, les contractuels représentent 3,4% des effectifs présents en 2021 et 8,7% en 2023. Entre 2021 et 2023, les effectifs ont été multiplié par 2,7.

Au-delà de la formation, le déficit de professionnalisation issu du *turn-over* a été en partie compensé par une dynamique de restructuration des niveaux de recrutement entre 2021 et 2023. Ainsi, le nombre d'agents de catégorie A est passé de 24 à 33%, avec une baisse corrélative des postes de catégorie C[27]. Toutefois, cette évolution, pour être efficace, doit être portée par une adaptation qualitative des fiches de poste. Or, la mission relève que nombre d'entre elles comportent encore des fonctions d'exécution, ce qui est facteur de désorganisation et générateur de mal-être au travail.

1.2.1.3 Le maintien de cadres ministériels de gestion et le sujet des sites distants freinent le développement de la polyvalence

La dynamique de professionnalisation des équipes est également tributaire des modalités d'organisation du travail. A cet égard, le maintien de règles de gestion ministérielles en matière de ressources humaines a principalement conduit à la simple juxtaposition, au sein d'un même service, des gestionnaires de proximité qui ont conservé l'essentiel de leur spectre d'activité ministériel. Dans la majorité des cas, seules quelques responsabilités transversales de référents font l'objet d'une mutualisation effective. Dans de plus rares cas, quelques SGCD ont initialement opté pour une organisation entièrement polyvalente, pour favoriser la cohésion d'équipe et faciliter la gestion des absences. Celle-ci s'est toutefois révélée difficilement tenable dans la durée et les services rencontrés par la mission ont rapidement procédé à la reconstitution de portefeuilles ministériels.

Par ailleurs, le poids des conditions matérielles reste déterminant. Les éléments recueillis par la mission montrent que seule la moitié des SGCD fait l'objet d'un regroupement intégral au sein d'un même site. Ce regroupement est le fruit de déménagements dans 83,7% des cas. Pour ceux qui ne sont pas encore regroupés, 26 SGCD sont répartis sur deux sites, 9 SGCD sur 3 sites, 3 SGCD sur 4 sites et 3 SGCD sur 5 sites et plus. Cette configuration contraint à la préservation d'une relative spécialisation des équipes, accentuée par ailleurs par le nombre de sites gérés. Si les SGCD gèrent en moyenne 18 sites différents, 21 d'entre eux en gèrent plus de 20, dont 8 plus de 30[28].

1.2.2 L'objectif de renforcer les directions métier se heurte à l'incapacité des SGCD à assurer toutes leurs missions

1.2.2.1 La réforme a occasionné d'importants reports de charge vers les services soutenus

Les directeurs des entités soutenues ont fréquemment souligné l'incapacité des SGCD à assurer certaines missions pourtant essentielles à l'exercice de leurs prérogatives managériales, certaines ponctuelles (production des éléments de bilan social et de formation destinés à alimenter le dialogue au sein des instances sociales ; vigilance et respect des calendriers régissant les campagnes d'avancement et de mobilité), d'autres quotidiennes (recensement précis des agents présents et en télétravail, diffusion interne des offres de formation et informations d'origine ministérielle…).

Cette situation génère une surcharge d'activité caractérisée chez les directeurs qui ont fréquemment indiqué à la mission n'avoir « *jamais fait autant de fonctions support que depuis la création des SGCD* ». Dans le questionnaire diligenté par le groupement des directeurs des DDT(M), 93% d'entre eux estiment consacrer plus de temps aux fonctions supports qu'avant la réforme, même s'ils mettent à contribution une partie de l'équipe de direction. Les directions régionales, et notamment leurs secrétariats généraux, indiquent également être l'objet de sollicitations plus nombreuses du niveau départemental. Les politiques transversales (égalité-diversité, développement durable, etc.) prises en charge jusqu'en 2021 par les secrétaires généraux des directions départementales relèvent désormais des directeurs et de leurs adjoints, seuls susceptibles de représenter et d'engager les DDI.

Cette surcharge de travail est encore accentuée en l'absence de référent de proximité et se double dans tous les cas d'une charge mentale importante, liée à l'insuffisante capacité d'anticipation des SGCD et à la nécessité éprouvée par les directeurs de « *devoir désormais tout vérifier* », tandis qu'ils estimaient pouvoir s'appuyer davantage sur leurs anciens secrétariats généraux. Ils soulignent en

[27] Source : Réponses des SGCD au questionnaire national adressé par la mission (février 2023).
[28] Source : Réponses des SGCD au questionnaire national adressé par la mission (février 2023).

particulier pâtir d'un appui au pilotage insuffisant, le SGCD se trouvant dans l'incapacité de fournir l'ensemble des informations utiles à leurs décisions managériales, notamment celles liées à la distribution des primes ou à l'avancement.

Les directeurs sont également nombreux à dénoncer une inversion fréquente de la relation de prescription entre services soutenus et SGCD, dans un contexte où ces derniers, absorbés par l'urgence, agissent en donneurs d'ordre plutôt qu'en offrant leur concours et délèguent ainsi des tâches de gestion aux entités qu'ils sont pourtant censés soutenir (pour le recensement de besoins matériels, le renseignement d'éléments techniques destinés à des marchés de travaux, ou encore l'accueil sur site de prestataires extérieurs…).

Dans ce contexte, certains services soutenus ont entrepris de ré-internaliser certaines missions support (fonctions d'accueil sur site distant, désignation de « correspondants SIC » au sein des services métier pour favoriser les dépannages mineurs, communication interne…). Certains ont nommé de nouveaux chargés de mission transversaux voire désigné de véritables chefs de cabinet pour prendre en charge ces missions orphelines et/ou renforcer l'appui au pilotage.

1.2.2.2 Les effectifs en SGCD n'ont cessé d'augmenter et excèdent désormais la dotation initiale

L'ensemble des sources mobilisées par la mission attestent d'une progression continue et significative des effectifs en SGCD au cours des deux dernières années. Les données consolidées par le responsable de programme affichent un effectif national de l'ordre de 7 000 emplois début 2023 (6 984 ETP hors Guyane, au 01/01/2023). L'extrapolation des données recueillies localement par la mission en février 2023 confirme un niveau d'emploi encore supérieur, à 7 200 ETP (hors Guyane).

En l'occurrence, cette augmentation des effectifs, opérée par redéploiement à l'initiative des préfets, n'est pas l'effet du seul élargissement du périmètre des SGCD mais résulte d'un redimensionnement plus général des équipes. La mission relève en effet que la part des ETP affectés à des missions complémentaires reste rigoureusement stable, de l'ordre de 23% des effectifs globaux, ce qui signifie qu'elle a progressé dans les mêmes proportions que les effectifs relevant des missions socle (+ 14% en moyenne depuis juin 2021). Cette augmentation est plus prononcée sur les fonctions RH (+20%), ce dont atteste la progression du ratio gérants/gérés suivi au titre des indicateurs ministériels de performance (passé de 2,37 en 2021 à 2,42 en 2022).

1.3 Les mutualisations *ad hoc* déployées au niveau régional rencontrent des difficultés plus importantes

1.3.1 En Île-de-France

Si le niveau de mutualisation départementale est plus réduit en petite couronne et à Paris[29], le modèle francilien se distingue surtout par la création au niveau régional d'un secrétariat général aux moyens mutualisés, initialement centré sur le soutien aux seuls services de la préfecture de région avant de voir sa compétence élargie, en avril 2021, au soutien de trois directions régionales et de leurs unités départementales.

Cet élargissement s'est toutefois opéré à géométrie variable :

- seules trois directions régionales sur les cinq que compte la région IDF en bénéficient et elles présentent chacune une organisation très spécifique ; ainsi, la DRIEETS compte 1 200 agents répartis sur 9 sites, tandis que la DRAC n'en compte que 240 dont près de 165 sur un site principal et la DRIAAF 117, dont environ 65 agents sur le même site que celui de la préfecture, auquel s'ajoutent deux sites distants à Roissy et Rungis (53 postes de travail) ; la DRIHL et la

[29] Il n'existe qu'une seule DDI qu'est la DDPP à Paris (dont le soutien est mutualisé avec la préfecture de police) et en petite couronne (où la création des SGCD a été mise en œuvre pour soutenir conjointement les préfectures et les DDPP, cf. annexe).

DRIEAT, qui avaient préalablement mutualisé entre elles certaines fonctions support, ne sont pas concernées par l'élargissement ;

- le périmètre de soutien est très variable d'une direction régionale à l'autre : ainsi, la DRAC n'est soutenue que sur le plan logistique ; les deux autres directions régionales le sont également pour la gestion des ressources humaines ; seule la DRIAAF est, en outre, soutenue sur le plan informatique ainsi que pour la gestion de ses budgets métier, à l'exception du programme 143 (enseignement agricole) ;

- à l'exception de la DRIAAF, et en dépit du transfert effectifs de 74 ETP sur le P354 (sur 77 prévus), les deux autres directions régionales ont conservé sur place l'essentiel de leurs agents affectés aux missions support : ainsi, l'équipe logistique de la DRAC est restée dans ses locaux, en dépit de son transfert hiérarchique au SGAMM ; la DRIEETS a constitué un pôle d'appui métier (PAM) rassemblant près de 60 agents chargés d'assurer des missions support conservées au sein de la direction régionale[30].

L'ensemble des acteurs rencontrés par la mission ont souligné l'absence de cohérence et de lisibilité de cette configuration « à la carte », dont la gouvernance collégiale n'a pu être installée compte tenu de l'hétérogénéité des acteurs, des périmètres et des niveaux de mutualisation. Les bilatérales qui lui sont substituées restent par ailleurs marquées d'une asymétrie majeure, aucune autorité fonctionnelle n'étant formellement reconnue aux directions régionales sur le SGAMM, piloté par une préfète et relevant directement de l'autorité du préfet de région.

Dans ce contexte, les acteurs n'ont pas été en mesure de documenter d'avancée significative liée à l'élargissement du SGAMM, dans une configuration difficilement lisible et facteur de courts-circuits (cas des agents support demeurés dans les services soutenus), de doublons manifestes (cas de constitution interne d'un pôle d'appui métier), de tensions entre services et de désorganisation au sein même du SGAMM, dont les équipes ne disposent pas encore de la pleine maitrise des missions qui leur ont été transférées.

En l'état, la mission n'est pas en mesure d'objectiver la plus-value apportée par l'élargissement du SGAMM, ni en termes de qualité de service, ni en termes d'efficience et de professionnalisation. Elle préconise une révision des périmètres et des processus, sur la base d'objectifs partagés et avec une description précise des responsabilités de chacun. Elle recommande, à ce stade, de différer tout projet d'élargissement supplémentaire du SGAMM et tout projet de duplication de cette organisation dans d'autres régions.

1.3.2 En PACA

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la seule à avoir choisi d'expérimenter les possibilités de mutualisation entre le SGCD chef-lieu des Bouches-du-Rhône et deux directions régionales que sont la DREETS et la DREAL (la DRAAF et la DRAC n'y ont pas été intégrées, en raison des faibles gains de mutualisation attendus).

Encadré n°3 : Périmètre de la mutualisation élargie expérimentée en région PACA

L'expérimentation avec la DREETS a été lancée dès le 1er janvier 2021, avant-même la constitution de la DDETS, dans l'objectif précisément de maintenir les mutualisations existantes entre les niveaux régional et départemental, accompagnant ainsi le processus de création de la nouvelle structure DDETS. Elle portait à l'origine sur la gestion budgétaire (BOP 354, 155 et 124), la gestion de proximité (courrier, accueil, véhicules de service, etc.) et l'organisation de la formation et des concours.

L'expérimentation avec la DREAL a débuté au 1er mai 2022, d'abord en « juxtaposant » l'unité logistique à l'organigramme du SGC13 pour, ensuite, au 1er janvier 2023, intégrer les agents et les missions au nouveau service

[30] Cf. contrat de service : SIC, action sociale, dialogue social ; entretien consommable reprographie ; prestations événementielles ; pilotage effectifs masse salariale ; recrutement procédure sélections candidats et gestion de l'ensemble des pièces,

chargé du patrimoine, de l'immobilier et de la logistique (SPIL) en cours de réorganisation. Le fondement de cette expérience tient en grande partie à l'occupation d'un même site par la DDTM, la DREAL, la DIRM, la DIRMED et la MIGT. Dans la 1ère phase, onze agents ont été mis à disposition sur la base de conventions validées par les administrations centrales. Dans la 2nde phase, les agents devaient être intégrés sur la base de transfert de crédits et d'effectifs du programme 217, mais ce transfert a été différé à 2024 à la demande du secrétaire général du MTECT qui a sollicité un délai d'expérimentation supplémentaire.

Ces expérimentations, qui ont fait l'objet de conventions de service et d'un premier retour d'expérience autour du préfet, demeurent partiellement abouties et devraient rester circonscrites à leur périmètre actuel, compte tenu des limites identifiées localement à leur efficacité (divergences d'appréciation sur les effectifs transférés, articulations à consolider avec les donneurs d'ordre, double chaîne hiérarchique, manque de polyvalence…).

De fait, la DREETS a déjà ré-internalisé une partie de ses fonctions supports (reprise de certains BOP, démutualisation des actes de titre 2, circuits de paiement pour le compte personnel de formation) tandis que la DREAL, avec laquelle la mutualisation obéissait d'abord à une logique d'implantation bâtimentaire, n'envisage aucune extension « *tant que les résultats et les méthodes ne sont pas éprouvés* ». Le préfet a confirmé à la mission partager ce point de vue.

Au regard de ces éléments et compte tenu par ailleurs de la fragilité structurelle des SGCD (cf. *supra*), la mission considère que l'expérimentation engagée en PACA n'est pas suffisamment probante pour que sa duplication dans d'autres régions soit envisagée.

1.3.3 Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Mayotte)

La création des SGCD a été déployée selon les mêmes finalités et avec le même calendrier que dans l'Hexagone dans les quatre départements et régions d'outre-mer (DROM) que sont la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et Mayotte (la Guyane étant elle-même régie par une organisation spécifique des services de l'Etat, cf. 1.3.4).

Ce déploiement avait été précédé d'une mission inter-inspections ayant recommandé que « l'application des SGC aux DROM [ne soit] pas une simple extension du dispositif mais constitue un exercice spécifique », sans toutefois en conclure, il est vrai, que leur situation justifiait « *une adaptation du périmètre à mutualiser* ».

Ce faisant, ce déploiement à l'identique, opéré sur un calendrier plus contraint que dans l'Hexagone[31], a méconnu les spécificités majeures de l'administration territoriale outre-mer, marquée par :

- le nombre et la diversité des services soutenus (et des ministères), induisant une taille de SGCD relativement plus élevée qu'en métropole et par conséquent des enjeux de management renforcés, d'autant plus que ces territoires n'avaient qu'une expérience préalable limitée de la mutualisation des fonctions support (ni SIDSIC, ni programme 333[32]) ;

Encadré n°4 : La dimension régionale marquée des territoires ultra-marins

La première caractéristique des SGC dans les DROM est de couvrir un nombre de services bien supérieur à leurs homologues hexagonaux. A ceux de la préfecture s'ajoutent en effet cinq directions que sont : la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), la direction de l'alimentation, l'agriculture et la forêt (DAAF), la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS), la direction des affaires culturelles (DAC) et la direction de la mer (DM).

[31] La décision d'étendre outre-mer la création des SGCD a été prise en réunion interministérielle du 1er juillet 2020 pour une entrée en vigueur maintenue six mois plus tard (1er janvier 2021), quand la création des SGCD métropolitains a été actée par la circulaire du Premier ministre en date du 2 août 2019.

[32] A l'exception de la Martinique, qui émargeait au P333 depuis 2017 par un transfert en gestion (2017 et 2018). La fusion du P307 et du P333 dans le P354 a retardé le transfert en gestion pour les autres DOM et le transfert en base qui s'est fait finalement en 2020 pour les 4 DROM.

Leur organisation et leur culture administrative ont d'emblée rendu plus complexe la mise en œuvre d'un service mutualisé des fonctions support, ce que résume un acteur local en évoquant « *une véritable tour de Babel* ».

A cette pluralité de services soutenus vient s'ajouter le périmètre de fait régional de ces directions, même si elles exercent pour trois d'entre elles des missions pouvant être régionales autant que départementales. La plupart des directeurs rencontrés par la mission soulignent que cet aspect a été mal appréhendé dans ses conséquences concrètes ; ainsi un directeur constate être régulièrement renvoyé à ses responsabilités régionales en matière de support alors qu'il n'a plus les moyens humains d'y faire face.

Les difficultés inhérentes à l'installation de ces services ont ainsi été accrues, d'une part par les réticences des ministères « métier » considérant que leurs directions dans les DROM ne relevaient pas du périmètre départemental de l'ATE, d'autre part par l'inadaptation des consignes de gestion passées au réseau national des SGCD, qui ne trouvent pas à s'appliquer uniformément outre-mer où les directions ne sont pas organisées en DDI. Ce ressenti est particulièrement prononcé en matière de gestion des ressources humaines.

- l'intégration de directions (Culture, Mer) n'appartenant pas au périmètre hexagonal de l'ATE ; à cet égard, l'inspection générale des affaires culturelles a diligenté en 2021 une mission interne relative à l'intégration de ses services au sein des SGC ultra-marins et décrit une « *mise en œuvre chaotique et des dysfonctionnements nombreux et quotidiens, dont certains structurels et appelés à perdurer, en dépit du volontarisme des équipes* » ;

- l'existence de difficultés propres aux réseaux informatiques interministériels, qui ne permettent pas d'adapter les mêmes solutions techniques que dans l'hexagone, avec la persistance d'obstacles techniques limitant l'accès à certains RIE ministériels ;

- un certain isolement des services, qui peuvent plus difficilement bénéficier des échanges entre collègues de départements voisins, et ne sont pas appuyés par la proximité d'un support régional ou zonal ;

- des particularités propres à chaque territoire, qui nécessitent d'adapter les solutions au plus près du terrain, dans un contexte local souvent difficile (effets de la crise sociale liée au Covid, phénomènes météorologiques) et de tenir compte des problématiques propres à l'éloignement géographique des services (adaptation nécessaire de la politique de voyage et sensibilité des enjeux de remboursement des frais de mission).

L'insuffisante prise en compte de ces spécificités, qui s'ajoute aux difficultés propres à la réforme, rencontrées sur l'ensemble du territoire national, nourrit un sentiment d'incompréhension et d'insatisfaction majeures chez l'ensemble des personnels, en dépit de l'investissement remarquable des équipes sur place.

Dans ce contexte, la mission a relevé que certains SGC ont pu recourir à l'externalisation de certaines fonctions (comme l'accueil ou le suivi du dialogue social), qu'ils n'ont plus les moyens humains d'assurer en interne. Par ailleurs, des services soutenus ont pu procéder à la ré-internalisation de missions techniques qu'ils estiment insuffisamment couvertes par le SGC, en matière informatique ou logistique.

Si aucun retour en arrière ne semble réaliste, compte tenu de l'ampleur des réorganisations opérées et des transferts conséquents d'effectifs réalisés (321 ETP vers le P354, cf. *infra*), la réussite de la réforme outre-mer exige une révision de l'organisation et du périmètre des SGC, tenant compte de la spécificité de chaque DROM et des besoins exprimés par les directions métier.

Pour ce faire, une mission interministérielle d'appui, principalement issue des directions métier concernées, pourrait être créée pour aider les équipes à formaliser leurs besoins opérationnels les plus urgents. Au-delà, il apparaît nécessaire de mettre en réseau les SGC ultra-marins, sous l'animation conjointe de la DMATES et la DGOM, et d'identifier dans un cadre interministériel les questions communes qui se posent (notamment sur l'informatique et la cohérence des règles de gestion ministérielles qui leur sont adressées) en vue d'éventuelles demandes d'ajustements locaux au schéma d'organisation commun.

Sur cette base, **la mission préconise qu'un « plan d'urgence » spécifique à la situation des SGC ultra-marins soit arrêté, en concertation avec l'ensemble des ministères relevant de l'ATE outre-mer (incluant le ministère de la culture)**.

1.3.4 En Guyane

La mutualisation des fonctions support a été opérée en Guyane dès 2019, dans le contexte de réorganisation des services de l'Etat décidée suite au mouvement social d'ampleur de 2017. Dans ce cadre, une direction générale de l'administration (DGA) a été constituée pour rassembler l'ensemble des fonctions support des services placés sous l'autorité du préfet et apporter un soutien élargi à d'autres administrations (rectorat, finances publiques, police nationale)[33].

Encadré n°5 : La nouvelle organisation des services de l'Etat (OSE) en Guyane

Pour répondre à l'important mouvement social que la Guyane a connu en 2017, une nouvelle organisation des services de l'État (OSE) a été mise en place sur le territoire à compter du 1er janvier 2020, soit un an avant la création des SGCD en métropole et dans les autres DOM.

Le projet OSE visait à renforcer la cohérence et la lisibilité de l'action publique en regroupant l'ensemble des moyens concourant à trois grandes politiques publiques que sont la sécurité et l'immigration, la cohésion sociale et la protection des populations, les territoires et la mer.

Dans ce cadre, l'entité préfecture en tant que telle a disparu au profit de trois nouvelles directions générales dont deux à périmètre interministériel, placées sous l'autorité du préfet et soutenues par une quatrième direction générale chargée de l'animation territoriale et par une cinquième chargée de l'administration.

Au-delà de l'objectif de lisibilité, le projet vise également à renforcer l'attractivité du territoire pour les agents publics et à rationaliser l'implantation immobilière des services de l'Etat.

Dans cette configuration, la nouvelle DGA présente des missions comparables à celles qui seront dévolues aux SGC des autres DOM, mais son périmètre est plus large puisqu'il s'étend à la DRFIP, au rectorat et à la police nationale pour certaines missions.

Plus de trois ans après son déploiement effectif, la mission a constaté sur place une situation particulièrement dégradée, en dépit de l'investissement soutenu des équipes de la DGA et de leur encadrement. Les limites déjà observées dans nombre de SGCD métropolitains se trouvent localement amplifiées par :

- les caractéristiques propres aux services de l'Etat en Guyane : 26 implantations immobilières réparties sur le territoire départemental le plus étendu de France ; une distance géographique avec les administrations centrales accentuée par le décalage horaire ; un déficit d'attractivité déjà élevé sur l'ensemble des postes ouverts en Guyane et un fort *turn-over* général ;

- la configuration composite de la réforme OSE, où les directions générales comptent jusqu'à cinq ministères de tutelle différents et font face à des enjeux de cohérence et de cohésion interne qui complexifient le soutien à leur apporter (DGCOPOP notamment) ; la DGA est elle-même confrontée à un enjeu majeur de visibilité et la mission constate qu'elle n'est pas suffisamment intégrée dans les réseaux animés par les administrations centrales, avec un positionnement qui, de trop précurseur (avant la création des SGCD) est désormais trop singulier (depuis leur déploiement partout ailleurs)[34] ; à cet égard, la mission relève que le préfet a été contraint de procéder à l'annulation - sans précédent - des élections professionnelles de décembre 2022 suite à une mauvaise prise en compte de l'étendue du corps électoral concerné (seuls les agents relevant du programme 354 avaient été pris en compte, au détriment de ceux affectés dans les directions générales et en dépit des alertes adressées à la DRH du ministère de l'intérieur) ;

[33] La réforme prévoyait également la possibilité d'un élargissement à l'agence régionale de santé, qui n'a pas été concrétisé.
[34] La mission a ainsi relevé des problèmes majeurs de compréhension voire même d'adressage d'informations à la DGA : ainsi, les DRH ministérielles communiquent encore avec leurs DATE, la DMATES elle-même n'a pas intégré la DGA dans son listing des SGCD, le périmètre DGA/OSE n'a pas été compris pour les élections professionnelles…

- des orientations données localement qui n'ont pas permis d'atténuer ces facteurs négatifs voire ont créé de nouvelles difficultés (absence de contrat de service et même de feuille de route, au bénéfice d'un long travail sur les processus que la gestion d'urgences quotidiennes n'a pas encore permis de faire aboutir ; absence de référents de proximité dédiés au bénéfice d'un cumul de fonctions avec les emplois de direction de la DGA ; choix d'une migration informatique intégrale sur le réseau interministériel relevant du ministère de l'intérieur en substitution des sept réseaux ministériels distincts et non interconnectés qui caractérisaient la configuration précédente).

Si des avancées positives sont soulignées en matière d'immobilier (avec notamment le portage d'un projet de Cité administrative à horizon 2028 et la mise en service rapide de la nouvelle sous-préfecture de St Georges de l'Oyapock en 2022), la conjonction de ces différents facteurs a globalement conduit à des difficultés d'ampleur inédite :

- des carences importantes en matière de gestion budgétaire (erreur d'imputation préjudiciable d'1M€ sur le budget Sécurité routière, dépassement de 2M€ des crédits HT2 du P354 en 2022, contraignant à l'arrêt brutal des dépenses de déplacements en fin d'année) et augmentation des délais de paiement des fournisseurs et des intérêts moratoires pour l'Etat, *servis par les budgets métier, ce qui obère d'autant le financement des politiques publiques* (le rectorat fait état d'une multiplication par 10 en un an, à 150k€ ; le cumul des intérêts moratoires versés depuis le début de l'année 2023 excède 300k€ et représente 42% des intérêts moratoires du ministère de l'intérieur) ;

- des interruptions d'activité suite aux ruptures d'accès aux applicatifs métier occasionnées par une migration informatique sans expérimentation préalable ni soutien de la DNUM ministérielle ;

- des incidents de paye ayant conduit dans certains cas à des demandes de secours (carences dans le versement des traitements des agents avec un délai de mise à jour des cotations RIFSEEP occasionnant des rattrapages dont certains atteignaient 2 ans et des erreurs sur la majoration de 40%).

Dans ce contexte dégradé, la nécessité de traiter en direct avec les administrations centrales et de reconstituer en interne des équipes chargées du soutien de proximité est exprimée par le management des directions générales, qui s'estime désormais dans l'incapacité de convaincre leurs équipes d'une possibilité d'amélioration de la situation. Au demeurant, la mission relève l'exposition manifeste des personnels - en premier lieu ceux affectés à la DGA et son encadrement - à un niveau croissant de souffrance au travail.

La mission estime que l'ampleur et la spécificité de ces difficultés appellent un plan d'urgence dédié, détaillé en annexe, qui prévoit notamment :

- **le recentrage de la DGA sur ses fonctions les plus essentielles *via* la reprise en charge transitoire de missions par les directions générales ou par des services-relais dans l'hexagone ou aux Antilles ;**
- **un accompagnement dédié de la structure, sur plusieurs mois, pour l'appuyer dans la définition de ses procédures principales ;**
- **la refonte de la gouvernance du dispositif et, le temps nécessaire à la remise à niveau de la DGA, son positionnement explicite sous la supervision directe du SGSE, sous l'autorité du préfet de région, appelé lui-même sur de multiples fronts ;**
- **la conduite impérative d'une expérimentation préalable et concluante avant la prochaine migration informatique prévue pour la sphère Ecologie de la direction générale des territoires et de la mer (DGTM) et l'organisation d'un retour d'expérience sur l'ensemble de cette opération.**

1.4 L'épuisement des équipes en SGCD est manifeste

Au-delà du turn-over (cf. *supra*), la dégradation des indicateurs disponibles en matière de veille sociale atteste de la souffrance au travail éprouvée par les agents en SGCD, dans un contexte où ils s'investissent énormément sans parvenir à satisfaire les attentes :

- le niveau d'absentéisme en SGCD (à 5,8% en 2022, comparable à celui enregistré en préfecture), excède la cible nationale de 5 % ; il s'élèverait désormais à 7,23 % selon les éléments communiqués par les SGCD dans le questionnaire transmis à la mission ; le nombre de jours d'absence pour maladie a très sensiblement augmenté en 2022 (+41 %, à 162 000 j. contre 115 000 j. en 2021 tandis que les effectifs n'ont augmenté eux-mêmes que de 14% dans l'intervalle) ;

- la vacance constatée en SGCD enregistre une augmentation sensible entre 2021 et 2022, passant de 4,85 % en 2021 à 5,4 % en 2022[35] ;

- la souffrance au travail des agents en SGCD fait l'objet d'une évocation croissante dans le bilan social ministériel ainsi que dans les instances relatives à la santé au travail, où sont notamment abordés « *la perte des repères dans les collectifs de travail* » et les dysfonctionnements rencontrés, facteurs de tensions entre agents. Le bilan relève à ce titre que « *les personnels des SGCD sont très souvent touchés par ces difficultés et une prise en charge collective est parfois nécessaire pour éviter que les relations entre collègues ne se détériorent* »[36].

- 50% des départements sont concernés par au moins une situation de risque psycho-social au sein du SGCD (voire plusieurs situations, dans 30% des cas)[37]. Ces situations de risques psychosociaux (RPS) sont signalées dans les instances relatives à la santé au travail. Par ailleurs, la DRH MI a informé la mission de la survenance de trois suicides d'agents affectés en SGCD depuis 2021, sans toutefois assortir cette information d'aucun des éléments de contexte et d'analyse sollicités par la mission.

Ces évolutions se retrouvent dans les éléments recueillis par la mission lors de ces déplacements et elles sont par ailleurs évoquées dans l'enceinte de plusieurs CHSCT dont la mission a consulté les procès-verbaux, lesquels confirment les problématiques récurrentes liées aux problèmes d'organisation et de répartition des missions, d'insuffisante préparation du SGCD dans sa mise en place, de souffrance au travail des agents, de sous-effectif chronique, de problème d'adéquation fiche de poste/réalité des missions et des tâches quotidiennes, de difficulté de déconnexion et d'empiétement sur la vie personnelle et familiale.

Elles se retrouvent également dans les résultats de l'unique baromètre social des préfectures et SGCD, publiés en 2021.

Encadré n°6 : Résultats du baromètre social des Préfectures et des SGCD (2021)

Avec un taux de retour de 31 % à une enquête menée en ligne par BVA, ce sont 1064 agents[38] exerçant en SGCD qui ont pu s'exprimer. Il en ressort notamment que :

- 61 % se disent impactés négativement par les réformes dans leur quotidien de travail ;
- 66 % estiment ne pas avoir été bien accompagnés lors du déploiement des réformes ou lors de ces changements ;

[35] A noter qu'en comparaison à la moyenne nationale (+0,55 %), cette dégradation est particulièrement importante en région Normandie +4,23 % et en Ile de France +1,9 %.
[36] Source : Bilan de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel 2021 du MIOM.
[37] Le résultat du questionnaire réalisé par la mission fait état de 165 situations de RPS concernant 49 départements (20 départements ayant signalé une situation) depuis la création du service. Cela représente plus de la moitié des départements ayant répondu à cette question. La mission ne dispose pas des suites données à ces signalements mais constate qu'elles ne font pas l'objet d'un traitement dans les CHSCT, au plus y sont-elles évoquées. Par ailleurs, les SGCD déclarent pour un tiers ne pas disposer d'un document d'évaluation et de maîtrise des risques en matière de santé et sécurité au travail.
[38] 13 % des 8187 répondants. Ceci représente 15 % des effectifs des SGCD si l'on se base sur la cible communiquée par la DRH MI des 7012 ETP validés en RIM pour 2021.

- 67 % sont satisfaits de leur travail de façon générale (- 10 points par rapport aux agents de préfecture et sous-préfecture) et 75 % par le contenu de leur travail (- 8 points par rapport aux agents de préfecture et sous-préfecture) ;
- 89 % estiment leur travail utile mais seulement 75 % savent ce qu'ils ont à faire au quotidien (- 12 points par rapport aux agents de Préfecture et sous-Préfecture) ;
- 24 % considèrent ne pas maitriser les compétences nécessaires à leur travail (+ 11 points par rapport aux agents de préfecture et sous-préfecture) ;

- 76 % considèrent leur charge de travail trop importante ce qui entraine pour 84 % des agents un nombre d'heures important et 45 % sont sollicités en dehors de leur temps de travail ;
- Seuls 45 % sont confiants concernant l'avenir de leur qualité de vie au travail.

Par ailleurs et sans différenciation pour les SGCD, les motifs d'insatisfaction au travail touchent principalement à l'organisation du travail et notamment à une charge de travail trop importante.

Source : Mission, d'après les éléments transmis par la DRH du ministère de l'intérieur

La mission considère que de telles études doivent être reconduites régulièrement et elle invite le ministère de l'intérieur à isoler systématiquement les données relatives aux SGCD. Elle regrette, à cet égard, que la DRH n'ait pas été en mesure de lui communiquer de données sur les RPS signalés en SGCD et les suites éventuelles réservées à ces signalements.

*

Dans ce contexte et en dépit des dysfonctionnements parfois majeurs qui sont constatés, la mission considère que tout retour en arrière doit être proscrit, compte tenu des risques qu'une nouvelle réforme ferait porter sur les structures - incessamment réformées depuis quinze ans - comme sur les personnels, particulièrement éprouvés. En outre, l'engagement marqué des agents des SGCD, les travaux de convergence et de simplification, l'appréhension progressive du nouveau contexte opérationnel signent une amélioration progressive qu'il convient de conforter.

La présente situation appelle à l'adaptation des modalités de mise en œuvre de la réforme, au moyen de mesures correctives importantes qui permettent d'améliorer rapidement le fonctionnement quotidien des services (cf. *infra* 2) et posent pour l'avenir les conditions d'une organisation plus efficace (cf. *infra* 3).

2 DES MESURES IMMEDIATES SONT NECESSAIRES POUR AMELIORER LE FONCTIONNEMENT QUOTIDIEN DES SERVICES

2.1 Préciser et consolider le périmètre d'intervention

Dans le contexte actuel où les SGCD ne parviennent pas encore à assumer pleinement leurs missions les plus fondamentales, il apparaît nécessaire de recentrer leur périmètre d'action sur ces dernières.

2.1.1 La latitude confiée à l'échelon déconcentré pour fixer les missions confiées aux SGCD favorise leur sur-mobilisation

Dès l'origine, la définition des missions et des entités soutenues a été conçue pour s'adapter aux spécificités locales, autour néanmoins d'un domaine de compétences relatif au budget, aux achats, à l'immobilier, à la logistique, au numérique, aux ressources humaines, à la relation avec la médecine de prévention et à la mise en œuvre des politiques d'action sociale.

Encadré n°7 : Latitude d'adaptation du périmètre confiée par les textes initiaux

La circulaire PM 6104-SG du 2/8/2019 de constitution des SGCD

Son §II renvoie à une liste en annexe 1 en laissant de la latitude locale au préfet pour étendre ce périmètre à d'autres missions (communication, conseil juridique). En matière RH, l'annexe 1 renvoie à une « fiche spécifique DDI pour la RH ». Le modèle de lettre de mission de préfiguration en annexe 6 prévoit qu'il revient au préfigurateur de proposer les missions exercées par le SGCD.

Le décret 2020-99 du 7/2/2020 relatif à l'organisation et aux missions des SGCD

Son art. 3 définit un périmètre très général et laisse au préfet local la possibilité d'assurer la gestion mutualisée d'autres fonctions ou moyens. Son art. 5 prévoit que le préfet du département arrête la liste des fonctions et moyens dont le secrétariat général commun départemental assure la gestion.

Le modèle de contrat de service du 24/11/2020

Ce document est plus complet et apporte plus de précision sur le contenu des périmètres. Outre les « principes d'action » décrits pour chaque domaine dans les § 3.2 à 3.7, l'annexe D s'efforce de détailler un contenu, assez précis pour chacun des domaines-socle.

La charte nationale des SGCD du 15/3/2022

Ses § 6 (gestion courante) et 7 (appui au pilotage) traitent des missions du SGCD en termes très généraux (reprise du décret), complétés d'un § 12 (appui au dialogue social). Elle ajoute aussi la médecine de prévention et l'action sociale comme faisant explicitement partie du périmètre d'intervention du SGCD.

En pratique, les SGCD affichent un spectre d'activité étendu, comprenant :

- une compréhension extensive des missions socle, notamment en matière :
  - d'immobilier : ce domaine, initialement entendu comme limité à la gestion courante (« pilotage des travaux d'entretien et de rénovation légers »), a très fortement mobilisé les services, qui ont tous eu la charge d'assurer de nombreux déménagements de services (plus de dix en deux ans pour 15 d'entre eux) et de porter des projets de constructions ou rénovations en vue de regroupements de services ; certains projets ont du reste pu avoir une incidence sur le contenu de la gestion immobilière (gestion de cité administrative, gestion de copropriétés).
  - de ressources humaines : dans ce domaine, défini dans des termes souvent ambigus (« assure les campagnes », « assure les actes », « organise les dispositifs relatifs à la formation »…) qui ne fixent pas de lignes de partage précises avec le métier ou l'acte managérial, certains SGCD ont tendance à vouloir étendre leur champ d'intervention à la formation métier et à la gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

- A ce constat doivent être ajoutées des missions relevant pleinement du socle mais nouvellement introduites, en matière immobilière (gestion du plan de sobriété énergétique) ou en RH (référents diversité, laïcité,…) qui nécessitent un investissement technique significatif et viennent alourdir la charge des SGCD.

- Des missions complémentaires, résultant parfois de répartitions historiques et/ou convenues :

  - hors socle, notamment la gestion de BOP relevant du métier (34% des SGCD indiquent gérer ceux de la préfecture, 27% ceux des DDI) ; au-delà, près de la moitié des SGCD (48%) indiquent prendre en charge d'autres missions complémentaires (relevant, par exemple, de l'expertise juridique ou de la communication interne) ;

  - hors périmètre ATE : les SGCD étendent leur portefeuille à des services autres que ceux prévus à l'origine de leur création (tribunaux administratifs, anciens combattants…) ; 39% des SGCD indiquent ainsi soutenir une ou plusieurs entités autres que le socle préfecture/DDI ; par ailleurs, l'action sociale de la police nationale, précédemment prise en compte par les DRHM de préfecture, l'est désormais au sein des SGCD .

Les données recueillies par la mission confirment ces évolutions : 25% des avenants adoptés à un contrat de service l'ont ainsi été pour acter la prise en charge de nouvelles missions, 30% pour acter une modification d'organigramme.

2.1.2 L'imprécision du champ et des modalités d'intervention des SGCD favorise la dispersion de leurs moyens d'action et alimente les zones grises

A de rares exceptions, les contrats de services reprennent à l'identique la liste des attributions figurant dans le modèle de novembre 2020, moyennant le cas échéant quelques précisions d'ordre pratique touchant en particulier aux modalités concrètes d'organisation des fonctions « accueil du public » ou « courrier » (points que le modèle demandait expressément de compléter).

Le contrat de service a fait l'objet d'un avenant dans 40 % des cas (34), l'avenant est motivé de manière quasi égale en pourcentage par des extensions de périmètre, des modifications d'organigramme du SGCD ou des rattachements de nouveaux services soutenus. 16 réponses jugent que les avenants ont apporté des améliorations en termes de mise en œuvre et de suivi du contrat de service.

Ces contrats, à la rédaction desquels les bénéficiaires n'ont été que rarement associés, consignent en réalité pour l'essentiel des compétences des SGCD et des engagements unilatéraux de leur part qui en résultent et comportent peu d'engagements réciproques de la part des services bénéficiaires. Or, le modèle de convention invitait bien à annexer aux conventions « la répartition des missions entre SGCD et entité contractante ». Il manque surtout une description des compétences exercées par d'autres services gestionnaires côté sphère préfectorale (PFRA, PFRH…) comme côté sphère métier (DDI, DR voire AC) permettant d'identifier les zones de compétence à articuler et ce faisant les mécanismes d'échanges et de collaboration (accès aux outils au besoin) à mettre en place dans le cadre de procédures adaptées pour fluidifier la gestion. En particulier ces conventions font totalement abstraction du rôle joué par certaines DR dans les processus supportés, RH notamment (sauf 13 et 33) (en matière de gestion de la formation, des évaluations, des campagnes de mobilité ou de promotion).

En outre, les conventions de service traitent rarement du « comment », c'est-à-dire des modalités concrètes de fonctionnement entre les acteurs d'un même processus[39]. A l'évidence, le poids du quotidien a énormément obéré les possibilités d'investir ce champ, d'autant que la mission note,

[39] Quelques initiatives contredisent toutefois ce constat et méritent d'être signalées, au travers soit de contrats tripartites SGCD/DDI/DR (33), soit de l'élaboration de projets de service auxquels les partenaires sont associés (69, 93).

qu'à de rares exceptions près, aucune aide extérieure n'a été mobilisée au plan local en ce sens (cabinet BearingPoint en approche macro uniquement - cf. kit méthodologique 15/10/2019).

Cette imprécision sur les frontières et les processus se révèle facteur de doublons ou, inversement, de missions orphelines. Aussi, un travail d'analyse mérite d'être conduit pour :

- clarifier les zones de compétences (RH particulièrement) en fixant une ligne de partage claire entre les actes de gestion (recensement, calendriers,...) et les actes managériaux (décisions en matière de GPEC, d'évaluations) ou métier (expression des besoins de formations techniques) ;

- identifier les acteurs les plus à même de traiter efficacement les dossiers, quel que soit leur niveau et à raison de leur expertise (PFRH, PFRA, SGAMI, DR ministérielles en charge de l'animation métier), et leur conférer l'exclusivité de traitement selon un principe de subsidiarité. Par ailleurs, l'expertise et les compétences techniques détenues par les SGAMI, que ce soit en matière de SIC, d'immobilier, d'achats ou de paie sont pour les SGCD des ressources qu'ils ne peuvent négliger. La mission n'a pas voulu expertiser plus avant ces questions dans la mesure où une mission de l'IGA sur les SGAMI était menée concomitamment à la sienne. Elle renvoie donc aux conclusions de celle-ci qui soulignent essentiellement que la charge supplémentaire que représente pour les SGAMI l'appui à l'ATE et donc aux SGCD dans ces différents domaines devrait faire l'objet de ressources complémentaires. Il est cependant évident qu'une réflexion globale doit être menée pour permettre que la mutualisation des fonctions support soit assurée au plan territorial en mettant en place tous les moyens et les expertises disponibles.

- construire et formaliser des procédures connues de tous, de nature à faciliter et fluidifier les relations entre les acteurs impliqués dans la gestion (SGCD, DDI, DR, AC), qui peuvent toucher plusieurs aspects : l'accès aux données voire aux outils ; l'échange de données ou de renseignements (support, périodicité) ; les points de contact (émetteur, récepteur) ; les délais de traitement ou de réponse…

Les administrations centrales des ministères, *a fortiori* dans les cas de centralisation d'actes de gestion, devront apporter leur appui à ces travaux par la fourniture des renseignements utiles pour situer leur rôle et leur niveau d'intervention dans les processus et répondre aux attentes réciproques des niveaux national et local.

Cet exercice de précision sur les compétences et leurs modalités d'exercice permettra en outre d'apporter des clarifications nécessaires sur les conditions d'exercice de la responsabilité en matière de santé et sécurité au travail, qui incombe au chef de service tandis que les moyens afférents sont désormais gérés par les SGCD.

Concernant la médecine de prévention, la mission s'en remet aux conclusions de la mission interministérielle d'état des lieux et évolutions de la médecine de prévention et des réseaux de soutien[40]. Elle considère que la médecine de prévention doit pouvoir faire partie des missions socle des SGCD et que ceux-ci doivent pouvoir être tous capables de les assumer étant donné l'importance de ces missions. Elle souligne toutefois qu'en l'état actuel de l'organisation et des moyens en SGCD, cette compétence ne peut être complètement assurée que progressivement.

S'agissant de l'extension des compétences du SGCD à d'autres administrations, la mission constate que les expérimentations menées dans deux départements (Charente et Corrèze) n'ont pas donné lieu à des développements majeurs en terme de support.

[40] Notamment sur la coordination par les SGCD de la mise en œuvre des politiques de prévention et de santé/sécurité au travail (recommandation n° 2) et les conditions d'organisation locale de la médecine de prévention et sa prise en charge (ou sa coordination) par les SGCD (recommandations n° 21 à 24).

Encadré n°8 : Périmètre et modalités de la mutualisation expérimentée en Charente et en Corrèze

En Corrèze, une cité administrative regroupe les services départementaux de la DDT, la DDETSPP, la DDFIP et la DSDEN. La mutualisation concerne les différents segments d'activité suivants :

- service courrier : la mutualisation est effective et s'étend aussi à l'ONAC et la DMD, présents également à la cité administrative. Elle mobilise le SGCD pour le transport du courrier et un agent DDFIP pour le tri, l'ouverture et l'affranchissement. Un prestataire extérieur prendra son relais après son départ en retraite en juin prochain.

- parc automobile : la mutualisation est partielle (sans la DDFIP). Les véhicules des DDI ont bien été mis à disposition de la DSDEN depuis le 31 décembre 2020, ce qui donne lieu à une répartition des dépenses afférentes au prorata des utilisateurs. Une première facturation a été opérée pour l'année 2021.

- gestion des salles de réunion : la mutualisation est lancée et va se renforcer. 6 salles de la réunion de la cité administrative, dont un amphithéâtre, sont mutualisées et gérées par le SGCD.

- formation professionnelle : la mutualisation n'est pas effective, la DSDEN et la DDFIP ayant leurs propres fonctions supports, et des formations distinctes.

- maintenance immobilière et logistique : il y a une répartition des rôles entre la DDFIP et le SGCD, qui tendra vers une mutualisation réelle à la cité en 2023. La DDFIP assure cette fonction pour la cité administrative, le SGCD se chargeant du site de la préfecture, mais elle envisage son externalisation prochaine, avec un partage des coûts entre tous les occupants de la cité d'ici à l'été 2023.

- télécommunications : la mutualisation n'est pas effective et paraît difficile. Les services ATE sont passés sur plaque TOIP du MI tandis que ceux de la DDFIP migreront prochainement (fin mai 2023) mais sur une plaque différente : les bénéfices apportés par l'auto-commutateur commun sont donc perdus, les appels arrivant maintenant à l'accueil commun sur deux lignes téléphoniques distinctes. La DDFIP et la DSDEN ayant des services supports basés à Limoges, il n'y a pas d'échanges entre eux.

A noter que ni la DSDEN ni la DDFIP n'ont contribué, ni n'envisagent de contribuer, à la mutualisation de moyens humains pour l'exercice de ces fonctions supports.

En Charente, la mutualisation engagée se limite à la seule réservation de salles de réunion.

Source : Préfectures de la Corrèze et de la Charente

La mission ne recommande pas d'étendre le champ d'attributions des SGCD à d'autres périmètres que ceux actuellement soutenus.

Recommandation n°1 : Stabiliser le périmètre actuel des SGCD et conduire une revue détaillée des missions, destinée à clarifier les zones grises et à préciser les procédures applicables entre les différents acteurs (DMATES/Préfets)

2.2 Ajuster la répartition des effectifs en SGCD

Dans le contexte de difficultés majeures décrit *supra*, l'inadaptation des effectifs alloués aux SGCD a été largement mise en avant par les interlocuteurs locaux rencontrés par la mission.

Si les SGCD ne sauraient être exonérés, par principe, des contraintes générales pesant sur les moyens de fonctionnement de l'Etat, la mission a néanmoins examiné plus en détail la question de leur dimensionnement.

A cet égard, l'augmentation continue des effectifs en SGCD (cf. *supra*) masque une hétérogénéité majeure entre départements, en l'absence de cible d'emplois par mission, ce qui limite la bonne allocation des moyens et hypothèque le calibrage de futurs redéploiements métier.

2.2.1 Les ratios de soutien actuels démontrent une hétérogénéité majeure entre départements

Les données recueillies par la mission auprès des services font apparaître des variations majeures sur les quatre principaux domaines d'activité confiés aux SGCD dans les départements métropolitains :

- En matière de ressources humaines, le ratio de soutien[41] enregistre une variation maximale allant de 18 à 86 agents gérés par gestionnaire, pour une moyenne de 32,5 agents par portefeuille. Cet écart se vérifie même au sein de strates comparables : de 18 à 46 agents par portefeuille pour des SGCD soutenant plus de 1000 agents, de 19 à 86 agents par portefeuille pour des SGCD soutenant moins de 400 agents. Ces différences sont confirmées par les variations du ratio gérants/gérés renseigné au titre des indicateurs de performance du P354[42].

- En matière informatique, cet écart se retrouve dans des proportions comparables, allant de 20 à 117 personnels soutenus par agent SIC, y compris au sein de strates démographiques homogènes.

- Sur le plan immobilier et logistique, le nombre de m^2 par agent gestionnaire dans ces deux domaines confondus enregistre un écart de 1 à 9 (de 363 à 3711m^2 par agent) qui, à un tel niveau, ne saurait s'expliquer par la seule différence de configuration d'un département à l'autre, liée notamment au nombre de sites soutenus et à la conduite de projets de cités administratives ;

- En matière de suivi budgétaire et d'achats, l'enveloppe gérée par agent varie de 115k€ à plus d'1,2M€ selon les départements.

Si le calibrage initial des SGCD a été largement tributaire de l'organisation et des effectifs préexistants, la persistance de ces écarts, deux ans après leur création, apparaît devoir être corrigée progressivement, s'agissant de fonctions support standardisées que les spécificités territoriales ne sauraient faire varier dans de telles proportions.

Au demeurant, les SGCD ont fréquemment appelé l'attention de la mission sur ces disparités, qui leur apparaissent difficilement compréhensibles.

2.2.2 Un pilotage dédié des effectifs doit être assuré pour répondre aux objectifs de la réforme

2.2.2.1 Isoler les effectifs en SGCD de l'ensemble des effectifs du P354

Les difficultés rencontrées pour suivre et analyser l'évolution des effectifs en SGCD trouvent en premier lieu leur source dans leur fusion totale avec ceux du P354 dans son ensemble.

Dans le cadre du suivi annuel de performance, les projets et rapports présentent indistinctement l'ensemble des emplois relevant des quatre grandes fonctions support sur le programme 354. Or, la ventilation des emplois par fonction ne recoupe pas précisément celle des emplois en SGCD. En effet, si un quart des effectifs en SGCD y exercent une mission ne relevant pas du socle (cf. *supra*), un quart des emplois affectés à l'une de ces missions socle sont positionnés en dehors des SGCD (qu'il s'agisse, par exemple, du suivi de BOP relevant de directions métier en préfecture ou encore des agents traitant des achats, du budget ou des ressources humaines en SGAR).

Un suivi analytique plus fin, permettant d'isoler les effectifs mutualisés des autres, est le préalable indispensable à la fixation de ratios cible et à la mesure de l'efficience en SGCD. Pour ce faire, la mission recommande la création d'une sous-action dédiée aux SGCD au sein de l'action 05 du P354 consacrée au fonctionnement courant de l'administration territoriale.

2.2.2.2 Définir des ratios de soutien sur chacune des missions relevant du socle

La mission relève que le responsable de programme a confié à l'échelon déconcentré l'entière responsabilité de l'allocation des moyens, sans définir de cible, même indicative, à partir desquelles

[41] Source : Mission, d'après les données déclarées par les SGCD. Nombre total d'agents recensés en janvier 2023 au sein du périmètre préfecture et DDI, rapporté au nombre d'agents présents en janvier 2023 au sein du service des ressources humaines du SGCD (hors outre-mer).
[42] La moyenne nationale (2,4%) masque, en 2022, une amplitude qui interroge, avec des départements au sein desquels le nombre de gestionnaires RH ne représente pas même 1% de la population soutenue (Loiret, Haute-Garonne), d'autres où il excède 4% (Seine-Saint-Denis), 5% (Loire-Atlantique), quand il n'atteint pas un niveau qui interroge sur la fiabilité-même des données renseignées (14% dans l'Indre, 25% dans le Cantal).

les préfets auraient pu dimensionner les services, le cas échéant en justifiant d'écarts proportionnés à certaines spécificités locales.

Sur ce point, la mission rejoint le constat dressé par la Cour des comptes dans son rapport relatif aux effectifs de l'administration territoriale de l'Etat[43], où elle invitait déjà le ministère de l'intérieur à se doter d'une méthode d'évaluation des effectifs de référence pour rationaliser l'allocation des moyens entre services.

Si les ratios gérants/gérés ne sont désormais plus renseignés parmi les indicateurs inscrits en projet annuel de performance (la direction du budget ayant acté leur portée comparative limitée au plan interministériel), cet outil reste incontournable en interne pour aider au dimensionnement adapté des services et corriger les écarts parfois majeurs actuellement constatés.

S'agissant spécifiquement des SGCD, un travail reste à engager avec l'appui de la DGAFP sur le volet RH, de la DINUM sur le volet numérique, de la DIE sur le volet immobilier/logistique et de la DAE en matière d'achats, pour définir des ratios de soutien pertinents dans chacun de ces domaines-clé, *en l'état du niveau actuel de mutualisation*. L'évolution du niveau de mutualisation réel - suivie au titre des indicateurs de performance existants - pourra ensuite conduire à adapter les ratios en conséquence.

Dans l'intervalle, la référence à un écart maximal par rapport à la moyenne nationale devrait *a minima* être prescrite, après un travail de fiabilisation des données renseignées (en premier lieu pour les écarts actuels les plus étonnants). Au-delà, l'efficience globale pourrait être suivie à l'aide d'un ratio simple (nombre d'agents en SGCD/ nombre d'agents soutenus), comme la mission inter-inspections l'avait recommandé dès 2019.

Recommandation n°2 :	**Etablir un référentiel d'allocation des effectifs en SGCD et assurer le suivi des emplois au sein d'une sous-action dédiée du programme 354 pour mesurer l'efficience des services, préalable indispensable à d'éventuels redéploiements métier (DMATES/Préfets)**

2.3 Réorienter les référents de proximité vers l'appui au pilotage et développer des mesures plus directes pour garantir le traitement des demandes

2.3.1 La définition imprécise de la fonction de référent de proximité a limité sa pleine efficacité

La fonction de référent de proximité a été introduite dans les textes précisant les modalités de mise en œuvre des SGCD dès août 2019. Elle est explicitement conçue comme une mission d'appui aux directeurs, pour leur permettre d'exercer pleinement leurs responsabilités managériales, malgré la mutualisation des fonctions support, notamment en matière de ressources humaines. Elle doit également leur permettre d'exercer leur autorité fonctionnelle sur le nouveau service mutualisé.

Très rapidement, le référent de proximité pâtit d'une articulation confuse entre appui au pilotage (qui relève de la compétence exclusive du directeur et n'est donc pas mutualisé) et nécessaire présence des fonctions support en proximité des agents des services soutenus. La mutualisation est à la fois ce qui rapproche les directions de l'Etat entre elles et ce qui éloigne chacune d'elles de leurs services les plus quotidiens. Le référent de proximité doit porter cette dichotomie.

Encadré n°9 : Définition de la notion de proximité et du rôle dévolu aux référents de proximité

La proximité est d'abord conçue comme s'appliquant à ce qui ne sera pas transféré aux futurs SGCD et sera maintenu dans le périmètre de responsabilités des DDI et du SG de la préfecture. La proximité signifie l'exclusion du champ de la mutualisation portée par les SGCD. La mission inter-inspections soulignait ainsi dès 2019 la nécessité pour les directeurs départementaux de conserver la capacité de pilotage de leur structure et le

[43] Cour des comptes, Les effectifs de l'administration territoriale de l'Etat (2010-2021), avril 2022.

management RH de proximité. Elle notait le besoin d'interface avec le SGCD pour ce faire et préconisait que les directeurs puissent « bénéficier auprès d'eux d'un appui dans le pilotage et le management de leur administration pour des tâches telles que la préparation du dialogue de gestion ou le suivi de la performance ».

La circulaire du 12 juin 2019 retient cette différenciation entre fonctions mutualisées et fonctions de proximité et précise que « en matière de RH, les missions relevant du management de proximité resteront exercées par les DD et ne seront pas intégrées aux SGC ».

La circulaire du 2 août 2019 approfondit cette ligne de partage. Elle liste les domaines mutualisés au sein des SGCD : programme budgétaire 354, achats, logistique y compris standard et accueil, questions immobilières et implantations de l'ATE – dont le regroupement est inscrit dans les instructions données aux préfets dans le prolongement du plan Préfectures nouvelle génération-, systèmes d'information, parc automobile, relations avec la médecine de prévention, mise en œuvre de l'action sociale et ressources humaines.

En assumant cette diversité de missions, le SGCD a bien pour objectif d'être au plus près des besoins des services bénéficiaires, dans la plus grande proximité possible : qu'il s'agisse de la connaissance de leurs attentes ou de la façon dont elles sont satisfaites sans considérer que la distance géographique puisse être un obstacle insurmontable.

La circulaire du 2 août précise également, dans une annexe à l'annexe 1, l'articulation entre les missions RH relevant du management, non mutualisées, et celles relevant du SGCD. Les directeurs doivent continuer à prendre les décisions qui impactent leurs agents (avancement, formation, primes…) et leur structure (dialogue de gestion, dialogue social, congés…), tout en étant déchargés des actes concrets (préparation des arrêtés, secrétariat des instances sociales…) qu'elles nécessitent.

Proximité et mutualisation deviennent rapidement deux notions qui se côtoient dans l'ambiguïté. Dans le cadre des exercices de préfiguration, la mutualisation signifie le regroupement des missions du SGCD dans un même lieu, condition envisagée comme un préalable à la constitution d'une équipe, à la construction d'une identité et à l'émergence d'une dynamique de renforcement des compétences. Pour les services bénéficiaires, cette mutualisation est synonyme d'éloignement et de dilution de la qualité de service : la proximité se conçoit comme une proximité physique, dans leurs propres locaux, et cette présence garantit la réactivité et l'efficacité, compensant – partiellement – la perte des ETP support placés précédemment auprès des directeurs.

Dans ce cadre ambigu, il n'a initialement pas été jugé opportun, dans une majorité de départements, de créer des postes de référents de proximité auprès de chaque directeur de DDI et secrétaire général de préfecture. Cette fonction a fréquemment été perçue comme un intermédiaire supplémentaire susceptible de complexifier les relations entre le service soutenu et le SGCD.

La nécessité de développer cette fonction est posée plus d'un an après la création des SGCD, dans la charte nationale des SGCD signée par les secrétaires généraux des ministères de l'ATE (mars 2022) : « *un référent de proximité du SGCD est systématiquement placé auprès de chacun des chefs de services soutenus et assure une fonction d'appui au pilotage et au management de ces services ainsi qu'une fonction de contact de proximité pour les agents* »[44].

Cette validation tardive a pu perturber des organisations différentes mais expérimentées avec de bons résultats[45]. 185 ETP étaient consacrés à l'exercice de cette fonction en février 2022, 226 ETP l'étaient six mois plus tard[46] ; le recensement établi par la DMATES indique toutefois que toutes les structures n'étaient pas couvertes en septembre 2022 (avec 24 préfectures, 4 DDT(M), 3 DDETS-PP et 4 DDPP sans référent désigné ; deux départements n'en affichaient même aucun tandis que dans 21 départements, la somme des fractions d'ETP consacrées à ces missions n'excédaient pas 1…).

En tout état de cause, les deux premières années d'exercice n'ont pas permis de dessiner un profil de poste idéal, en dépit des modèles énoncés dans les textes (à temps plein ou à temps partagé), mais excluant la prise en charge de cette fonction par un membre de l'encadrement du SGCD (directeur, directeur adjoint, chef de service). Les constats faits par la mission attestent que les

[44] Article 10 de la charte nationale des SGCD (mars 2022).
[45] Ce qui a pu faire dire au groupement des directeurs de DDT : « attention à traiter ce sujet avec souplesse : souvent ceux qui ne disposent pas de référent ont mis en place un cadre de travail qui fonctionne bien, il n'est pas utile d'imposer ce poste dans ce cas ».
[46] Source : DMATES. Recensement interne (février et septembre 2022) communiqué à la mission.

schémas retenus sur le terrain sont d'une grande diversité, traduisant un malentendu persistant sur leur rôle et leur positionnement qui les expose à :

- un rôle de substitution des SGCD, soit que les agents les sollicitent faute de réponse des services du SGCD ou de pouvoir accéder à un interlocuteur identifié en son sein - ce qui les réduit au rôle de simple relais à plus-value limitée ; soit que le SGCD les mobilise auprès des structures pour des tâches logistiques à la technicité bien inférieure, dans certains cas, à leur niveau de qualification ;

- l'incapacité concrète d'apporter un appui véritable au pilotage de la structure soutenue, qui exige des compétences de fond et une bonne compréhension des attentes managériales ; or, ils n'ont pas toujours accès aux informations indispensables (faute de participation aux comités de direction et/ou d'un positionnement adapté dans la structure et d'autorisation d'accès aux logiciels des différents ministères) ou cumulent cette casquette avec la direction d'un service du SGCD, ce qui ne leur permet pas de s'y consacrer pleinement[47].

2.3.2 L'appui au pilotage devrait être le cœur de la mission des référents de proximité

Si le besoin de proximité et le besoin d'appui constituent des attentes essentielles et légitimes, la mission constate qu'ils relèvent de logiques différentes appelant des réponses distinctes.

Le besoin de proximité concerne pour l'essentiel des demandes d'ordre logistique ou numérique, pour lesquelles les agents soutenus sont en attente de *réactivité* de la part du SGCD, ou des demandes relevant des ressources humaines, dont les agents soutenus attendent un traitement personnalisé. Dans les deux cas, les demandes requièrent un niveau de technicité dont ne disposent pas les référents de proximité, mobilisés par défaut et sans pouvoir apporter de plus-value.

Ces situations appellent plutôt une adaptation des modalités de recueil et traitement des demandes, qui doivent garantir une réponse adaptée et personnalisée. Un plan de proximité devrait ainsi être décliné dans chaque département pour garantir la mise en œuvre de mesures opérationnelles, promptes à répondre aux attentes les plus immédiates et les plus répandues des agents.

Encadré n°10 : Modalités concrètes de renforcement de la proximité

- attribution nominative des dossiers suivis ; *a minima*, des accusés de réception systématiques sur les messageries fonctionnelles (avec identification de l'agent chargé du traitement de la demande) ;

- organisation de permanences régulières sur site distant (avec des créneaux récurrents et maintenus dans la durée, même en cas d'affluence variable) et accès téléphonique garanti pour les agents soutenus ;

- positionnement explicite des chefs de service en SGCD comme points d'entrée directs pour l'encadrement des entités soutenues (qui n'ont en aucun cas vocation à s'adresser au SGCD via les messageries fonctionnelles) ;

- garantie d'un accès physique au service des ressources humaines pour tous les agents (beaucoup trop d'agents sur site distant ne disposent pas encore de carte d'accès au bâtiment abritant leur service RH…) ;

- renforcement de la communication interne (mise à jour régulière des intranets, organisation de réunions d'information et d'échange dans les services soutenus, installation d'écrans télévisés communs répercutant les informations du périmètre SGCD sur l'ensemble des sites distants).

L'appui au pilotage relève d'une autre logique. Il se définit comme une contribution à l'acte managérial par la fourniture des éléments nécessaires et utiles au pilotage du manager, pouvant aller de l'établissement et de la tenue de tableaux de bord jusqu'à une forme de contrôle de gestion, au bénéfice de la prise de décision. A cet égard, la proximité attendue est d'ordre opérationnel et managérial entre le référent et le directeur de l'entité soutenue, de nature à renforcer les liens collaboratifs entre SGCD et entité soutenue. Les attentes sont élevées en la matière et il apparaît urgent d'y répondre afin de limiter le temps croissant désormais consacré par les directeurs au

[47] Le directeur-adjoint d'un SGCD cumule cette fonction avec celle de référent de proximité dans 60% des cas. Source : Questionnaire adressé par la mission aux SGCD.

pilotage quotidien et logistique de leur structure, au détriment de celui consacré aux politiques publiques (cf. *supra*).

Cela suppose de clarifier plusieurs points essentiels quant au rôle et positionnement des référents de proximité (libérés eux-mêmes des sollicitations des agents, grâce aux mesures évoquées *supra*) :

- le contenu du poste : répondre prioritairement aux besoins des directeurs des entités soutenues doit devenir la colonne vertébrale de leur activité. Ceci suppose une formation adéquate et des recrutements[48] en catégorie A. Il appartiendra également aux directeurs de DDI de clarifier cette réorientation auprès de leurs agents : le référent de proximité vient en priorité en appui au pilotage pour le compte de la direction[49] et ne peut que marginalement intervenir sur des dossiers individuels. Les fiches de poste - qui en l'état traduisent bien cette intenable dualité - devront être modifiées en conséquence et inclure des éléments confirmant la valorisation du contenu de ces postes pour les rendre plus attractifs et leur donner une identité professionnelle. La question du libellé d'emploi de ces fonctions ainsi redéfinies devra être traitée à cette occasion.

- la généralisation des référents de proximité auprès de chaque entité soutenue (avec un référent dédié par entité, au moins dans les départements les plus importants). A date, la couverture des services reste partielle : 22% des entités soutenues ne disposent toujours pas de référent début 2023 (31% des DDETS, 13% des DDT). Près d'un tiers des préfectures n'en disposent pas non plus[50]. En revanche, ce recentrage pourrait rester compatible avec la prise en charge d'une mission transversale au sein du SGCD, comme certains départements (Ain, Loiret) s'y essaient ou envisagent de le faire, en matière d'action sociale, de communication interne ou de formation par exemple : cette option facilite l'intégration du référent de proximité au sein des équipes du SGCD dont il ne saurait rester éloigné compte tenu de son appartenance statutaire à la structure et de l'autorité hiérarchique exercée par le directeur du SGCD.

- le positionnement fonctionnel des référents de proximité : s'ils relèvent hiérarchiquement des SGCD, il est essentiel qu'ils soient physiquement installés dans les locaux des services bénéficiaires auxquels ils sont rattachés, en proximité immédiate avec leurs « commanditaires opérationnels » et systématiquement associés aux réunions d'encadrement ainsi qu'aux bilatérales avec la direction du SGCD, pour leur parfaite maitrise de l'environnement managérial et des contraintes et enjeux rencontrés de part et d'autre. Cette double appartenance doit également être consacrée dans les *modalités d'évaluation individuelle* mais aussi dans le bon suivi du fonctionnement au long cours, avec des points d'étape réguliers.

La mission ne préconise pas à ce stade des mesures générales sur les conditions de cohabitation entre le référent de proximité et l'éventuelle équipe support qu'aurait recomposée autour de lui un directeur de DDI, considérant que ces postes de « chef de cabinet » sont encore des exceptions discrètes et estimant que le repositionnement des référents de proximité sur l'appui au pilotage est de nature à limiter leur essor.

Recommandation n°3 :	**Décliner, dans chaque SGCD, un plan qui renforce sa proximité avec les services et les agents et garantisse la prise en compte de leurs demandes. Généraliser et repositionner les référents de proximité sur les missions d'appui au pilotage auprès des directions des services soutenus (Préfets).**

[48] La circulaire de 2019 prévoit l'étroite association du directeur au choix de l'agent ainsi qu'à son évaluation.
[49] Equipe de direction des DDI et des secrétariats généraux de préfecture.
[50] Source : Questionnaire adressé par la mission aux SGCD.

3 AU-DELA, LA REUSSITE DE LA REFORME REPOSERA SUR DES PROCEDURES SIMPLIFIEES ET SUR UN PILOTAGE ET UN POSITIONNEMENT RENFORCES DES SGCD

3.1 Accélérer et approfondir le travail interministériel sur les ressources humaines et les systèmes d'information

Les enjeux en matière de convergence, identifiés dès la création des DDI en 2010[51], revêtent une importance accrue avec la réforme OTE, s'agissant notamment des ressources humaines et des systèmes d'information, dont dépend fortement l'efficacité du travail en SGCD.

3.1.1 Fixer une feuille de route avec des objectifs atteignables en matière de ressources humaines

En la matière, le comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 23 juillet 2021 prévoyait une intensification des travaux « *pour mettre en œuvre les mesures de convergence concernant les mobilités, les rémunérations, l'action sociale, la médecine de prévention, la filière numérique. Cette convergence [devrait] notamment se matérialiser par des systèmes d'information RH unifiés* ».

La réalisation d'une telle feuille de route a manifestement posé une triple difficulté, compte tenu de:

- sa tardiveté, plus de six mois après la création effective des SGCD ; à cet égard, l'absence d'expérimentation préalable, même limitée à quelques départements, apparaît particulièrement préjudiciable, car elle aurait immanquablement permis de détecter et caractériser les principaux problèmes ; en pratique, la feuille de route a été conçue en réponse à la demande des services et continue de s'enrichir régulièrement grâce notamment au « groupe miroir » qui a été mis en place en septembre 2022 de manière opportune, bien que tardive ;

- ses objectifs très ambitieux, méconnaissant largement les limites liées au caractère principalement ministériel de la politique RH. De fait, il y a et il demeurera, dans l'organisation actuelle de l'Etat, des limites à la convergence RH, qui ne saurait être exclusivement construite en réponse aux seuls besoins locaux mais relève d'une stratégie d'ensemble conçue et portée au niveau des ministères, dont seule une fraction des effectifs est déconcentrée et relève de la gestion des SGCD ;

- l'absence de précision donnée sur les échéances de convergence, dans un contexte marqué par la persistance des logiques ministérielles, même au plan déconcentré : beaucoup de règles anciennes sont issues d'une histoire, provenant parfois d'accords conclus avec les représentants du personnel, qu'il faut du temps pour modifier. Par ailleurs, toutes les évolutions concernant les systèmes d'information exigent un temps significatif de développement et de fiabilisation.

Par conséquent, cette feuille de route a nourri des attentes qui ne pouvaient qu'être déçues, en dépit de premières avancées pourtant majeures, et alimente un malentendu persistant entre le niveau central - où les acteurs estiment faire au mieux de leurs possibilités - et le niveau déconcentré, où les acteurs déplorent que la convergence n'aille ni assez vite, ni assez loin, *a fortiori* sur des sujets de difficulté quotidienne.

A cet égard, la mission a constaté un déficit de communication sur les avancées enregistrées, que les services ne s'approprient pas pleinement ou pas aussi rapidement que souhaité. Par ailleurs, les décisions prises au niveau national ne sont pas toujours accompagnées de la mesure de l'effectivité de leur mise en œuvre jusqu'au destinataire final.

[51] Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

La mission considère qu'il est nécessaire de rendre plus visible l'avancement concret des chantiers engagés (présentés en annexe 6) et de centrer l'effort immédiat sur les sujets d'harmonisation à l'impact le plus élevé pour le travail quotidien des SGCD.

3.1.1.1 Uniformiser la mise en œuvre des dispositifs transversaux

Sont notamment concernés des dispositifs récents, tels que le versement de l'indemnité de télétravail (chantier n°13), celui de la protection santé complémentaire (n°14), et le forfait mobilité durable (n°16).

Le fait que ces nouveaux dispositifs n'aient pas pu faire l'objet d'une mise en œuvre harmonisée dès l'origine (défaut d'anticipation) ou aient donné lieu à des consignes ministérielles contradictoires malgré l'accord trouvé entre administrations centrales a été préjudiciable à l'activité des SGCD et a été facteur d'incompréhension et d'insatisfaction chez les personnels[52].

La mission souligne l'importance de veiller à ce que les logiques ministérielles s'effacent effectivement derrière les chantiers de convergence interministériels et qu'un déploiement uniforme soit systématiquement recherché pour faciliter le travail des SGCD.

Encadré n°11 : Le difficile calcul de l'indemnité de télétravail par les SGCD

Les ministères ont retenu des modalités d'indemnisation différentes sur la base des textes régissant le dispositif (décret n°2021-1123 et arrêté du 26 août 2021), notamment un paiement annuel sur la base des jours réellement télétravaillés ou un paiement trimestriel sur la base des autorisations de télétravail, avec réajustement annuel.

La gestion de cette allocation constitue un irritant à la fois pour les gestionnaires (travail chronophage) et les agents (incompréhension sur les modalités de versement qui divergent d'un périmètre à un autre).

Afin de répondre aux difficultés de mise en œuvre identifiées par les SGCD, la procédure a été revue et prévoit, pour 2022, une régularisation uniquement si celle-ci est favorable pour l'agent. Cette régularisation reste elle-même complexe pour les managers (suivi impossible sur Casper qui nécessite l'établissement de tableaux pour chaque service).

Les ministères se sont par ailleurs accordés pour demander à la DGAFP la mise en place d'un dispositif forfaitaire, ce qui nécessite une modification des textes règlementaires.

D'autres dispositifs transversaux ont fait, ou font encore, l'objet de travaux de convergence : les demandes de congés bonifiés (n°15, en cours), la gestion des jours de carence (n°17), les comptes épargne temps (n°19), le versement du CIA (n°20), l'allocation d'apprentissage (n°22), les modalités de report des congés annuels (n° 26), et les formulaires et dossiers de demande de mobilisation du compte personnel de formation (n°28). Les différences de procédure régissant ces dispositifs communs à l'ensemble des ministères sont chronophages à gérer au plan local, en même temps qu'elles sont facteur d'erreurs potentielles et d'incompréhensions entre agents.

Au-delà des dispositifs existants, la mission souligne l'importance, de s'organiser pour que toute future évolution transversale ne soit mise en œuvre qu'après harmonisation interministérielle. Cela suppose la prise en compte de cet enjeu dès la conception du dispositif et une association étroite des ministères dans l'élaboration de nouvelles normes interministérielles.

Recommandation n°4 :	**En matière de ressources humaines, garantir la mise en œuvre harmonisée des dispositifs communs à l'ensemble des agents du périmètre ATE, pour faciliter le travail en SGCD (DMATES, DRH ministérielles, en lien avec la DGAFP).**

[52] Ce fut notamment le cas de l'élaboration d'une instruction relative au forfait mobilité durable que les services de deux ministères concernés par son application n'ont pas correctement transcrites.

3.1.1.2 Faire converger autant que possible les procédures RH relevant de politiques ministérielles

A défaut d'harmonisation complète, un rapprochement peut être valablement recherché, s'agissant des dispositifs liés au métier et régissant les parcours de carrière et la politique de recrutement et d'affectation poursuivie par chaque ministère.

Ce rapprochement est en particulier nécessaire pour faciliter l'organisation du travail en SGCD, s'agissant de :

- L'organisation des mobilités : si l'harmonisation du calendrier des campagnes de mobilité est terminée (chantier n°1), celle des formulaires de mobilité est en cours (n° 2bis), ainsi que la facilitation des publications de postes sur la Place de l'emploi public (n° 5 et 6). Or, ces chantiers sont essentiels pour les SGCD, car ils permettront de réduire les échanges avec les administrations centrales et régionales. Les modalités de recrutement au fil de l'eau sont également abordées (n°2), mais avec un résultat pour l'instant limité à la convergence – au demeurant partielle - du cadencement des publications. Le chantier garantissant le maintien de la rémunération en cas de mobilité sur le périmètre ATE (n°3) est abouti (les ministères ont récemment convenu des règles de prise en charge du différentiel, désormais assumé par le ministère d'accueil) mais ses nouvelles modalités de mise en œuvre sont encore attendues par les services.

  Les procédures d'avancement, fortement liées aux corps, n'ont fait l'objet que d'une tentative avortée de chantier sur l'harmonisation des calendriers, que les SGCD n'ont pas soutenue, car elle risquait de générer une forte surcharge de travail pour les équipes (n°14 bis) en concentrant les tâches sur la même période de temps.

- La latitude confiée au niveau déconcentré en matière de recrutement des agents contractuels (chantier n°18) : si la signature des contrats relève désormais du préfet de département, les difficultés ne sont pas complètement levées pour autant, car la décision de recrutement dépend parfois d'un niveau administratif supérieur (souvent national voire régional). Les ministères de l'intérieur et de la transition écologique ont pour leur part déconcentré la procédure au niveau départemental. A cet égard, la feuille de route pourrait comporter un volet d'approfondissement de la déconcentration des actes liés à ce type de recrutement.

En revanche, en matière d'action sociale, seul le chantier relatif à l'harmonisation des subventions de restauration collective, commencé avant la création des SGCD, a abouti en 2021 de manière très satisfaisante. Aucun autre chantier significatif n'est en cours ou prévu en la matière, en dépit d'attentes très fortes au plan local mais qui se heurtent à de puissantes logiques ministérielles.

La mission préconise de faire toute la clarté sur ce sujet auprès des équipes déconcentrées et de n'intégrer de nouveau chantier d'harmonisation que s'il existe une perspective crédible de réussite.

Au-delà, l'harmonisation des règles statutaires et indemnitaires dépasse largement les enjeux de fonctionnement des SGCD. Si cet objectif de convergence était fixé par le Gouvernement, il nécessiterait la définition d'un mandat de pilotage interministériel à la DGAFP, en lien avec l'ensemble des DRH ministérielles, sous l'autorité du cabinet de la Première ministre.

3.1.2 Accélérer l'amélioration de l'environnement et des outils numériques de travail

En la matière, c'est moins la création des SGCD que le transfert du pilotage des DDI au ministère de l'intérieur qui a entraîné un nouveau schéma informatique de l'ATE.

Encadré n°12 : Le nouveau schéma de pilotage de la fonction numérique de l'ATE

Les services en charge des systèmes d'information en département (hors outre-mer) étaient en effet depuis 2011 déjà des services interministériels directement rattachés aux préfets, ayant vocation à assurer l'informatique de proximité tant pour les directions départementales interministérielles que pour les services préfectoraux. Leur

intégration aux secrétariats généraux communs a pu être ressentie, notamment par leurs directeurs, comme une rétrogradation au moment même où la plupart des ministères se dotaient d'une direction du numérique de plein exercice et alors que la mission interministérielle diligentée en 2019 plaidait pour la reconnaissance de la spécificité des services départementaux en charge du numérique tant en termes de structure que de budget.

Le transfert de tutelle a signé le passage d'un pilotage stratégique, fondé sur la coordination interministérielle de stratégies numériques ministérielles, à un pilotage plus unifié et plus opérationnel visant à simplifier et uniformiser parcs matériels et réseaux afin de gagner en efficience et de n'avoir plus, à terme, qu'un seul système d'information à gérer (SI-ATE).

Cette évolution s'est notamment traduite par de nouvelles modalités de gouvernance, dans laquelle la direction interministérielle du numérique a un rôle de suivi et de facilitation (cf. annexe), et une répartition cible du partage des responsabilités entre les acteurs. Les ministères techniques fournissent les applications métiers et certains services tels la messagerie, les services du Premier ministre et de la transformation publique les services transverses (Tchap, Résana, …), le ministère de l'intérieur est en charge de l'environnement numérique de travail de l'agent.

La crise sanitaire de 2020 a été un accélérateur de mise en œuvre de ce schéma cible. Le confinement a conduit le ministère de l'intérieur à doter les agents des services départementaux de l'ATE d'ordinateurs portables identiques, les postes NOEMI, équipés de VPN permettant l'accès aux serveurs à distance. Cette unification du poste de travail n'a pas remis en cause le cloisonnement assez strict des réseaux logiques ministériels.

3.1.2.1 Faute d'anticipation, le transfert du pilotage numérique de l'ATE au ministère de l'intérieur a engendré de nombreuses difficultés.

Parce qu'elles étaient déjà mutualisées, les fonctions liées aux systèmes d'information ont été, à tort, considérées comme peu impactées par les réformes organisationnelles. Or, les services en charge du numérique en département ont dû faire face à plusieurs difficultés majeures et simultanées tandis qu'ils étaient déjà très sollicités dans le cadre du déploiement des outils de télétravail :

- un poste Noemi paramétré au regard des fortes contraintes sécuritaires du ministère de l'intérieur, parfois non compatibles avec les besoins des ministères techniques de l'ATE, que ce soit pour l'accès à certains systèmes d'information métier ou à des sites internet de référence pour les DDI ; ce poste de travail présente encore des instabilités pénalisantes pour l'exécution des tâches quotidiennes des agents (déconnexion intempestive du VPN[53] par exemple) ; en outre, le déploiement de la carte agent qui permet le déverrouillage des postes et contient les certificats d'accès aux applications métiers n'a pas été concomitant à celui des postes Noemi, obligeant les agents des SGCD et des DDI à entrer identifiant et mot de passe à chaque connexion à une application ;

- un recensement tardif des autorisations nécessaires aux agents des SGCD pour accéder aux logiciels RH des ministères ainsi qu'au suivi comptable et un impact sous-estimé sur les annuaires ministériels, ce qui a entraîné pendant quelques semaines voire quelques mois la mise en place de systèmes de contournement, voire l'impossibilité d'investir les nouvelles missions ;

- une méconnaissance du système d'information et des logiciels métier des ex-unités départementales des DIRECCTE qui rendait inadapté le déploiement des postes Noemi pour les agents de ces structures qui rejoignaient les nouvelles DDETS, mettant en risque la continuité des missions du système d'inspection du travail ;

- l'étanchéité des applications, notamment des SIRH, et des réseaux informatiques entre DDI et services du SGCD, empêchant le partage de données.

Sur le plan humain, la mise en œuvre de la réforme s'est traduite par un engagement individuel accru des équipes informatiques, à tous les niveaux, pour compenser un défaut d'accompagnement et répondre aux attentes fortes et pressantes des agents.

[53] Le VPN, réseau privé virtuel, est un système permettant de créer un lien direct entre des ordinateurs distants, qui isole leurs échanges du reste du trafic se déroulant sur des réseaux de télécommunication publics.

Sur le plan organisationnel, les services en charge du numérique ont eu un sentiment d'abandon de la part des administrations centrales et, dans certains domaines métier, de déstructuration voire de rupture de la chaîne nationale de soutien utilisateur, même si certains services numériques de SGCD ont pu bénéficier de l'appui des SGAMI.

3.1.2.2 Développer les passerelles entre les outils ministériels

Certaines difficultés ont déjà été levées ou sont en passe de l'être. La mise en place de serveurs partagés permet aux services de l'Etat en département de partager des fichiers. Les agents des SGC peuvent désormais consulter les données des agents quel que soit leur ministère de rattachement dans RenoirH sans se déconnecter. Une interface permettant d'avoir accès en lecture à toutes les données RH d'une communauté de travail tous ministères confondus est en cours de déploiement. L'ensemble des agents de SGCD sont désormais dotés de cartes agent. La refonte de l'application métier des inspecteurs du travail, dans un format web, devrait leur permettre d'y avoir accès *via* un poste Noemi et de répondre aux besoins exprimés d'échange de données métier sur des applications partagées avec le niveau régional.

La mission recommande de poursuivre le développement d'outils partagés en matière RH, pour faciliter le travail en SGCD.

Encadré n°13 : Liens entre les systèmes d'information ministériels des ressources humaines

Le chantier le plus urgent a consisté à créer un accès facilité aux SIRH de l'ATE, afin de supprimer les connexions et déconnexions pour passer d'un SIRH ministériel à un autre (chantier n°8 dans l'annexe 6). La solution qui a été trouvée, fondée sur la carte agent du ministère de l'intérieur, donne pleinement satisfaction, mais il est très regrettable que son complet déploiement ait attendu l'été 2022. Il y a manifestement eu un défaut d'anticipation, qu'une phase d'expérimentation préalable aurait permis d'éviter ou de limiter.

Le chantier qui suscite aujourd'hui la plus forte attente des SGCD est sans doute le n°7 : la fusion des SIRH centraux des ministères étant irréaliste à court et moyen termes et n'étant pas souhaitée par les acteurs ministériels, il a été décidé de développer une interface sous forme d'infocentre qui permettra aux services départementaux d'extraire des SIRH ministériels, ministère de l'intérieur inclus, des informations au périmètre de l'ATE. Cet outil a été développé par le CISIRH, sa V1 (correspondant à un premier ensemble d'extractions jugées plus prioritaires par les SGCD) a été testée dans 4 départements, et son déploiement national est prévu en avril 2023. Le déploiement de la V2 devrait intervenir fin 2023. On peut penser, là aussi, qu'une analyse anticipée des besoins aurait permis de conduire ce chantier dans des délais plus courts.

La dynamique de convergence concerne également d'autres systèmes d'information « secondaires » liés aux ressources humaines, comme la transcription dématérialisée des comptes rendus des entretiens professionnels (n° 12) ou le décompte du temps de travail (n° 9, en cours). Enfin, une démarche de plus long terme (résultats attendus fin 2024/début 2025) vient d'être engagée sur la dématérialisation des dossiers agent (n°27).

En outre, la mission constate que les avancées ne sont pas toujours connues ou perçues comme telles sur le terrain. L'accompagnement des SIDSIC dans la prise en main des outils numériques, l'information et la formation des agents bénéficiaires restent des défis à relever. Ni le comité interministériel du numérique - services déconcentrés (CINUM-SD) ni le comité national interministériel administration territoriale de l'Etat (CNI-ATE) ne comportent plus, depuis la réforme de la gouvernance, de représentant permanent des services déconcentrés. Il convient à cet égard de revoir cette gouvernance pour s'assurer une boucle de rétroaction de l'effet sur le terrain des mesures prises à tous les niveaux.

Cette nouvelle gouvernance devrait également permettre une meilleure association et information des services numériques des ministères techniques, de mieux définir les droits et obligations de l'ensemble des partenaires, d'interfacer les évolutions des SI de l'ATE avec l'offre de services interministériels portés par la DINUM dont les équipes doivent être dimensionnées en conséquence (travaux sur la suite collaborative interministérielle, tour de France des produits collaboratifs), de mettre en place une documentation des offres de service et clarifier la chaîne de soutien utilisateur (cf. annexe 7).

Recommandation n°5 :	Consolider et adapter l'environnement et les outils numériques de travail à l'ensemble des usages professionnels de l'ATE et renforcer la gouvernance pilotée par le ministère de l'intérieur, associant les ministères de l'ATE et la DINUM (DMATES/DNUM ministérielles/DINUM)

3.1.2.3 Outre-mer, la priorité doit être donnée à l'organisation d'une fonction SI mutualisée avant d'envisager toute évolution architecturale

La création des SGC en Outre-mer a eu pour conséquence la mutualisation d'une fonction qui était jusqu'alors exercée par les ministères techniques chacun pour ce qui le concerne, comme dans toutes les structures de niveau régional[54].

Les services y ont donc été confrontés à un triple défi :

- organiser la mutualisation d'une fonction numérique dans un contexte d'organisation SI ministérielle et de fort attachement à la communauté de travail métier ;
- inclure dans cette mutualisation des ministères sans historique de mutualisation (ministère de la culture notamment) ;
- mettre en place l'infrastructure nécessaire pour permettre l'accès des agents des SGC aux SI relevant de leur périmètre de compétences, opérés par les ministères techniques dans un contexte de réseaux ministériels non interfacés.

En Guyane, la réforme territoriale des services de l'Etat a conduit les services locaux à mettre en place une nouvelle architecture SI, encore plus intégratrice que celle déployée en métropole (cf. *supra*). Concrètement, il s'agissait de faire passer tous les flux par le réseau logique du ministère de l'intérieur, l'accès aux applicatifs métier se faisant par le web.

Cette migration, opérée sans expérimentation préalable ni soutien de la DNUM ministérielle, a occasionné de nombreuses ruptures d'accès aux applicatifs métier, certaines d'une durée de plusieurs semaines, mettant parfois en cause les missions essentielles des services soutenus. Toutes les applications métier utilisées dans les services déconcentrés de l'Etat n'étaient pas encore « webisées »[55], celles relevant d'un niveau strictement régional n'ont pas été prises en compte (statistiques notamment) et l'adhérence de certains applicatifs aux outils transverses (messagerie, suite bureautique) méconnue. A date, toutes les difficultés ne sont pas encore résolues, l'analyse de l'origine des difficultés rencontrées étant complexe.

Au regard des difficultés majeures relevées en Guyane suite à la migration intégrale opérée en 2022 et en l'absence de recul suffisant sur sa pertinence, la mission préconise un retour d'expérience approfondi mené conjointement avec l'ensemble des ministères intéressés[56] et invite à se concentrer, dans un premier temps, dans les autres DROM, sur la constitution de services numériques véritablement mutualisés, rassemblant l'ensemble des expertises ministérielles utiles.

3.1.3 Conforter le pilotage stratégique assuré par la DMATES

Depuis 2020, le ministère de l'intérieur assume l'animation du périmètre ATE en lien avec les ministères techniques et exerce le pilotage des directions départementales interministérielles, en lieu et place des services du Premier ministre. Cette responsabilité s'exerce notamment au travers d'instances *ad hoc* que sont le comité stratégique de l'ATE, réuni au niveau des secrétaires généraux

[54] Même si les crédits de fonctionnement relevaient depuis 2020 du programme mutualisé des fonctions support de l'administration territoriale de l'Etat.
[55] Le développement de nouvelles applications s'opère désormais directement en format webisé mais persiste l'enjeu de « webiser » l'ensemble des applications existantes.
[56] Les contraintes de dépannage liées aux longues distances territoriales sont moindres dans les autres DROM.

des ministères, et le comité technique (Cotech) de l'ATE, qui a pris le relais de la MICORE et réunit chaque trimestre les secrétaires généraux adjoints sous la présidence du DMATES.

La mission constate que le pilotage stratégique de l'ATE par le ministère de l'intérieur, eu égard au transfert de responsabilité, est désormais accepté par l'ensemble des ministères concernés.

La création des SGCD, leur organisation et leur gouvernance font partie du Projet stratégique de l'administration territoriale de l'Etat (PSATE) élaboré en 2021 par le ministère de l'intérieur, en partenariat avec les ministères de l'ATE. La direction de la modernisation de l'administration territoriale de l'Etat (DMATES) est positionnée pour assurer le pilotage stratégique de la réforme et des chantiers de convergence (cf. *supra*).

A compter de 2023, le pilotage de la fonction « ressources humaines » des SGCD est désormais assuré par la DRH du ministère de l'intérieur, en relais de la DMATES. Ce transfert est présenté comme une évolution visant à simplifier et clarifier les missions des directions au sein du secrétariat général.

Si ce transfert peut apparaître logique et attendu, il doit s'opérer à un moment de maturité institutionnelle propice à sa réussite. Aujourd'hui, les SGCD n'ont pas encore atteint la stabilité requise pour passer sous pilotage de droit commun. Par ailleurs, les directions n'ont pas encore pleinement investi l'animation de leur nouveau réseau déconcentré, précisément constitué par les SGCD[57].

Par conséquent, il semble à la mission indispensable que soit bien maintenue, et même renforcée, au sein de la DMATES, la fonction de pilotage stratégique des SGCD qui lui est dévolue depuis l'origine. Les directions sectorielles (DRH, DEPAFI, DNUM) continueront d'exercer leurs missions en liaison avec l'équipe-projet de la DMATES, qui conservera le rôle bien identifié d'animateur du réseau. La mission appelle à cet égard au renforcement de cette équipe-projet, à un stade encore critique pour le fonctionnement des SGCD qui requiert la pleine mobilisation de la sous-direction de l'administration territoriale.

Recommandation n°6 : Préserver et conforter à la DMATES la fonction de pilotage stratégique de la réforme, bien identifiée du réseau et des partenaires interministériels, avec le relais de correspondants au sein de chaque direction sectorielle du ministère de l'intérieur (SGMI).

3.2 Orienter le pilotage des SGCD vers la qualité

L'amélioration de la qualité de service est un préalable à la recherche de l'efficience et repose sur la capacité du SGCD à professionnaliser son activité et améliorer les conditions de travail internes.

3.2.1 Faire prévaloir la qualité de service dans la recherche de l'efficience des SGCD

3.2.1.1 Développer au plan national des indicateurs de qualité de service

La majorité des SGCD ne se sont actuellement pas dotés d'outils de suivi de leur fonctionnement. L'enquête réalisée auprès des directeurs montre que moins de la moitié des répondants élaborent un rapport annuel et moins de 15% d'entre eux suivent d'autres indicateurs que ceux du P354. Seuls 6% des départements réalisent une enquête annuelle de satisfaction - dans un format qui leur est propre et ne permet pas d'agrégation au plan national.

[57] En mars 2023, ni la DRH ni la DEPAFI du ministère de l'intérieur n'avait encore entrepris de réunir les SGCD sur des sujets relevant de leur expertise métier.

Certains SGCD ont cependant pris des initiatives plus ciblées pour améliorer leurs prestations. A titre d'exemple, afin d'améliorer la lisibilité et la fluidité de ces procédures, une démarche visant à la simplification des processus a été engagée en Corse avec le concours de la DITP.

Afin d'améliorer le pilotage de leurs propres services et de s'assurer de la bonne adéquation des missions et des besoins des structures servies, la mission invite la DMATES à mettre en place un suivi de la qualité de service des SGCD, en termes quantitatifs et qualitatifs, dépassant le suivi des seuls indicateurs du P354. Ces indicateurs nationaux devront être co-construits avec les services déconcentrés qui auront ensuite la charge de les renseigner. Pour ce faire, il existe des outils d'évaluation identifiés comme, à titre indicatif, les écoutes externes, les enquêtes inspirées des pratiques « expériences-clients ». Un COPIL annuel présidé par le préfet examinerait les progrès enregistrés et validerait les feuilles de route pour ceux restant à réaliser.

Recommandation n°7 : Développer au plan national un outil de recueil de la satisfaction utilisateurs et construire des indicateurs de mesure de la qualité de service, qui puissent être déclinés et renseignés au plan local (DMATES)

3.2.1.2 Généraliser la démarche de projet de service associant l'ensemble des services soutenus

Le management et la dynamique projet des SGCD, qui auraient pu être des facteurs de sécurisation et de renforcement de leurs compétences, connaissent des difficultés de mise en œuvre :

- les préfigurations n'ont pas sécurisé suffisamment la création des services : selon l'enquête menée par la mission, en février 2023, 45 % des directeurs de SGCD en poste ne sont pas les préfigurateurs qui avaient été nommés pour mettre en place le SGCD : certains sont partis au moment de la création du service en janvier 2021, d'autres ont récemment quitté leur poste ;

- la fonction de management interne au SGCD doit encore être structurée : la mission a pu constater à quel point les directeurs de SGCD sont sollicités au quotidien ; la jeunesse de l'organisation et la faiblesse de structuration des relations interservices impliquent que les sujets remontent aux directeurs ; l'encadrement intermédiaire est peu autonome dans ses relations entre services soutenus et SGCD. Même si la mission a constaté les efforts d'animation interne au sein des SGCD par la mise en place de différentes instances, celles-ci sont souvent dédiées au règlement des difficultés ponctuelles, aux urgences et peu en construction de procédures ou d'actions de moyen ou long terme. Si 90% des SGCD disposent d'un directeur adjoint, plus de la moitié (54,4 %) exerce cette fonction en cumul avec celle de chef d'un service du SGCD pour 42 % ou celle de référent de proximité pour 58 %.

- la démarche de projet de service n'est pas suffisamment engagée : si certaines démarches sont en cours de construction, souvent avec le soutien d'un cabinet extérieur et parfois avec le concours du fonds de transformation de l'action publique (FTAP), moins d'un SGCD sur trois dispose actuellement d'un projet de service. Parmi ceux consultés par la mission, peu sont pluriannuels et prospectifs et peu intègrent une dimension ressources humaines et qualité de vie au travail[58].

- Les procédures ne sont pas suffisamment documentées : les démarches d'amélioration participative des processus opérationnels, mobilisant l'ensemble de la chaine hiérarchique des SGCD, gagneraient à être plus souvent utilisées.

[58] Parmi les SGCD faisant figure d'exception à cet égard, celui des Alpes Maritimes s'est engagé dès la phase de préfiguration dans une démarche de projet de service, avec l'appui de la PFRH PACA et en association avec les services soutenus. Ce fut l'occasion non seulement de poser les bases du fonctionnement du nouveau SGC mais aussi d'examiner les conditions de fonctionnement des directions départementales qui allaient renoncer à leurs fonctions supports intégrées. Si, après deux ans d'expérience, la direction du SGCD reconnaît qu'une démarche de projet de service ne pouvait pas abolir toutes les difficultés, elle a cependant créé une dynamique qui a facilité la mobilisation des équipes pour surmonter les obstacles… et même pour engager l'élaboration d'un nouveau projet de service circonscrit cette fois au seul service des ressources humaines.

Encadré n°14 : Appui à la démarche de projet de service

L'action 2 du plan de soutien d'octobre 2021 avait pour objectif d'appuyer les projets de service et de transformation des SGCD en portant le fonds de modernisation de l'ATE de 600 K€ à 1 M€ et en mobilisant davantage les autres fonds pour accompagner les projets de services et les plans d'accompagnement de la qualité de vie au travail (QVT).

L'enquête de la mission adressée aux directeurs de SGCD rapporte qu'au début 2023, seuls 25 SGCD (29 % des 87 répondants) ont mis en place un projet de service.

Si l'urgence caractérise encore le fonctionnement quotidien de nombre de SGCD, la mission souligne la nécessité pour chaque SGCD, dès que possible, de mettre en place une démarche projet de service, afin de redonner du sens au travail et améliorer l'efficacité de la structure, en constituant pour ce faire une équipe-projet dédiée et en associant l'ensemble des services partenaires.

3.2.2 Améliorer la qualité de vie au travail au bénéfice des agents des SGCD

3.2.2.1 Se doter d'indicateurs de veille sociale robustes et effectivement suivis

Du fait de l'absence de généralisation de démarche de projet de service incluant la qualité de vie au travail (QVT) et de l'indifférenciation du SGCD par rapport aux autres services de la Préfecture en matière de santé au travail, peu de plans locaux de prévention existent et, le cas échéant, ils ne prennent pas spécifiquement en compte ces nouveaux services.

Compte tenu des risques spécifiquement recensés en SGCD (cf. *supra* 1.4), la mission estime indispensable d'isoler les indicateurs[59] permettant de créer un dispositif de veille sociale spécifique au SGCD.

Il convient également de parvenir à isoler aux fins d'analyse les éléments ayant trait à l'environnement et aux conditions de travail et notamment les changements d'organisation et la nature de l'accompagnement mis en place, les conditions d'accueil des nouveaux arrivants, les conditions de transmission des savoirs entre les anciens et les nouveaux arrivants, les modes de management.

Compte tenu des marges d'amélioration du fonctionnement des SGCD, des difficultés réelles au quotidien de ces services et de leurs agents, un chapitre spécifique doit leur être consacré dans le bilan social annuel du ministère de l'intérieur.

3.2.2.2 Mettre en place des instances de traitement des situations individuelles

L'étude des documents transmis à la mission et notamment celle des procès-verbaux des CHSCT montre que très peu de CHSCT s'intéressent spécifiquement et systématiquement au fonctionnement des SGCD[60]. Dans ce contexte, la mission préconise la généralisation de plans de prévention des RPS et leur actualisation à bref délai afin de prendre en compte les spécificités des SGCD[61].

[59] Le plan de prévention des risques psychosociaux au ministère de l'intérieur définit quatre types d'indicateurs : les indicateurs administratifs et de gestion des ressources humaines (bilan social), les indicateurs de climat social, les indicateurs médicaux / hygiène est sécurité, les indicateurs sociaux ou psychologiques.

[60] Sur un échantillon de 25 départements auditionnés par la mission, seuls 22 PV de CHSCT pour 2021 et 2022 lui ont été transmis car traitant des SGCD. Sur ces 22, la grande majorité (16) sont des PV de 2021, année de mise en place des CHSCT. Les points à l'ordre du jour n'ont pas perduré dès lors que la structure était créée indépendamment des difficultés rencontrées, sauf difficultés particulièrement importantes (signalement RPS notamment).

[61] La prévention des risques psychosociaux s'inscrit dans le cadre général de la prévention des risques professionnels : l'employeur a l'obligation légale (art L.4121-1 du Code du travail) de prendre les mesures nécessaires pour assurer la santé physique et mentale des travailleurs.

Au plan local, des cellules de veille des risques psychosociaux devraient vivre au sein des instances représentatives en matière de santé au travail[62] et inclure, de façon spécifique, la question des SGCD. Emanation de ces instances, elles sont composées de leurs membres susceptibles d'apporter une connaissance et une expertise des situations évoquées par le groupe de veille[63]. Ce groupe peut être amené à examiner et analyser les contraintes générales de la structure. Il recherche les pistes d'amélioration souhaitables, et définit des solutions opérationnelles qui pourraient être engagées. Ces propositions, y compris de mesures correctives, sont examinées et validées au sein des instances représentatives en matière de santé au travail.

La mission ne dispose pas du nombre de cellules réellement actives et du nombre de cellules dont le règlement intérieur a été modifié depuis la création des SGCD. A l'instar du nombre de DUERP[64] actualisés, il serait utile que ces informations soient recensées de façon quantitative mais également qualitatives par la DRH du ministère de l'intérieur afin de s'assurer de la réelle prise en compte des problématiques spécifiques des SGCD en matière de santé et de sécurité au travail.

Recommandation n°8 :	**Afin de mesurer et prévenir les risques psychosociaux en SGCD, définir des indicateurs de veille sociale dédiés et organiser l'expression, le suivi et le traitement des sujets relevant de la santé et la sécurité des agents en SGCD au sein d'une formation spécialisée du comité social d'administration (DMATES/DRH du ministère de l'intérieur)**

3.3 Renforcer le positionnement des SGCD et l'animation du réseau

3.3.1 Développer l'animation professionnelle du réseau au niveau régional par les SGAR

Dans leur trajectoire de professionnalisation, les SGCD pâtissent du défaut de structuration locale des filières d'expertise en matière de finances, de ressources humaines et d'immobilier - transcendant le niveau départemental - qui permettraient d'appuyer le changement de pratiques professionnelles nécessaire à leur montée en compétences.

De premières initiatives ont été engagées au niveau des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), avec le relais des directions régionales, qui doivent être développées et généralisées pour constituer un véritable échelon d'animation, utile à la mise en réseau des SGCD d'une même région et au partage d'expertise.

Encadré n°15 : Initiatives engagées au niveau régional pour coordonner l'action des SGCD

En dépit de la situation sanitaire, certains SGAR ont pu apporter un appui aux préfigurateurs. Ils ont réussi parfois à constituer un club de directeurs SGCD favorisant la reconnaissance de ces nouvelles fonctions et créant de fait un espace de professionnalisation. Mais les SGCD se sont mis en place dans une organisation préfectorale bien établie se substituant le plus souvent, sans modification profonde des relations de travail, aux services supports de la préfecture.

Par ailleurs, l'animation s'est concentrée sur les directions des SGCD, et l'accompagnement par filière métier n'a été que faiblement déployé. L'articulation avec les PFRA est variable d'un département à l'autre, certains allant jusqu'à un partage du travail sur la base des seuils des marchés publics. Pour ce qui concerne la PFRH, sa vocation d'administration de mission, impulsant des orientations nationales ne la prédispose pas à l'animation du réseau complexe des chargés des ressources humaines.

[62] Décret 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'Etat et arrêté du 3 juin 2022 instituant des comités sociaux d'administration au sein des ministères de l'intérieur et des outre-mer.
[63] Le groupe de veille, constitué au niveau d'un service, doit comporter des membres de la hiérarchie, les professionnels de soutien (assistants de service social, médecins, IHS, psychologues) le responsable des ressources humaines, l'assistant de prévention ou tout autre acteur de la prévention dont l'expertise apparaît utile en termes d'analyse et de proposition. Le cas échéant, des membres des collectifs de travail peuvent être associés.
[64] DUERP : document unique d'évaluation des risques professionnels.

La mission a constaté que des initiatives intéressantes se sont mises en place dans plusieurs régions. En Occitanie, les services du SGAR se sont mobilisés dès le second semestre 2019, mettant en place un comité de liaison mensuel avec les préfigurateurs des SGCD, piloté par la PFRH, et s'installant ainsi dans un rôle d'animation du réseau des directeurs de SGC de la région. Désormais des réunions trimestrielles permettent de faire un point de situation, d'examiner les irritants et d'identifier les solutions qu'elles puissent être apportées directement par le SGAR ou *via* le réseau du SGAR à l'échelon national (avec la DGAFP par exemple). Le SGAR Occitanie indique néanmoins veiller à ne pas s'engager au-delà de ce rôle d'animation et de facilitation pour ne pas "pénaliser" les préfets de département.

En raison peut-être de la mise en place récente des SGCD, la mission n'a pas observé de développement de réseaux professionnels réunissant les agents des SGCD, même si certains agents font état d'échanges avec leurs homologues dans d'autres départements. La mission a uniquement identifié l'animation assurée par quelques SGAR sur certaines thématiques ainsi que la constitution de groupes de travail au niveau national, en particulier pour les chantiers de convergence.

Il manque, en raison de la technicité des sujets traités et du caractère spécifique des activités que requièrent la mise en place des SGCD, des filières de professionnalisation en particulier sur les RH et l'immobilier. Si elle est réelle, l'implication des directions régionales métiers dans la professionnalisation de la filière RH, doit être reconnue, institutionnalisée et formalisée, pour permettre une meilleure appréhension des spécificités ministérielles.

Dans ce contexte, la mission souligne donc l'utilité de la mission d'accompagnement des SGAR afin de favoriser l'émergence d'un réseau de SGCD à l'échelle de la région. Il s'agit d'encourager le développement d'initiatives managériales requérant les compétences des plateformes régionales (PFRH, PFRA) et la mobilisation d'expertises rares ainsi que de de mettre en place des moyens d'animation sur les métiers et les organisations des SGCD de la région.

Recommandation n°9 : Renforcer la mission des SGAR pour animer la communauté de travail des SGCD en région, associant les directions régionales, dans un objectif de professionnalisation (DMATES).

3.3.2 Réaffirmer les principes fondateurs de la gouvernance : interministérialité et collégialité

Les principes fondateurs de la réforme que sont l'interministérialité et la collégialité connaissent une application très variable d'un département à l'autre, pouvant alimenter chez les DDI la perception d'une « préfectoralisation » des fonctions support, eu égard au positionnement fréquemment conféré aux SGCD - souvent hérité de celui des anciennes DRHM - voire, dans certains cas, au traitement prioritaire qui peut être réservé à certaines demandes émanant des services préfectoraux[65].

La mission relève que la notion d'autorité fonctionnelle reste mal appréhendée par les directeurs des services soutenus comme par les directeurs de SGCD. L'absence de définition claire, *a fortiori* dans le cadre posé par la réforme où elle est exercée par plusieurs directeurs, peut affecter les relations interservices et la réalisation des missions.

De fait, les modalités de gouvernance des SGCD n'ont été précisées que tardivement, plus d'un an après leur création, dans la Charte nationale signée en mars 2022.

Encadré n°16 : Les modalités de gouvernance des SGCD

La mission inter-inspections a traité dès 2019 de la question de la gouvernance des SGCD : « *Pour atteindre cet objectif en dépassant la crainte exprimée de « préfectoralisation », la mission recommande d'asseoir le futur [SGCD] sur trois principes directeurs : une gouvernance collégiale, un rattachement au préfet, la formalisation de règles de fonctionnement. Une instance collégiale réunira régulièrement le responsable du PSID et ses « clients » : le secrétaire général de la préfecture et les directeurs départementaux. Le préfet devrait présider ce comité de pilotage une ou deux fois par an.* » La mission recommandait également que le statut de DATE soit dévolu aux

[65] En réponse au questionnaire adressée par la mission, 19% des SGCD indiquent une priorité accordée aux préfectures en matière numérique, 18% en matière logistique, 14% en matière immobilière, 11% en matière RH, 6% en matière budgétaire.

directeurs des SGCD et que les modalités de fonctionnement du comité de pilotage soient fixées dans le contrat de service.

Les principes directeurs de la réforme, énoncés dans la circulaire du Premier ministre du 2 août 2019, reprennent très largement ces conclusions, à savoir : caractère interministériel des SGCD ; gouvernance collégiale autour du préfet de département ; capacité des directeurs à piloter leurs services dans un cadre départemental reposant sur l'autonomie des préfets.

Si la gouvernance ne fait pas partie des « irritants » relevés par la DMATES dans son « plan d'actions et de soutien pour les SGCD » lancé en octobre 2021, le sujet fait son apparition dans la « charte nationale des SGCD » qu'adresse en avril 2022 le secrétaire général du ministère de l'intérieur aux préfets, directeurs des DDI et directeurs des SGCD.

La gouvernance des SGCD fait désormais partie des 5 grandes thématiques de cette charte, qui précise que :

« la responsabilité du SGCD est assurée par un directeur placé sous l'autorité du préfet (le terme « hiérarchique » n'est pas repris…) et sous l'autorité fonctionnelle des chefs de service qu'il soutient (secrétaire général de la préfecture et directeurs des DDI). »

« en tant que chef de service déconcentré, le directeur du SGCD participe de plein droit au collège des chefs de service de l'Etat dans le département. »

« dans le respect des compétences propres du directeur du SGCD la gouvernance du SGCD associe de manière collégiale, sous la présidence du préfet, le directeur du SGCD, le secrétaire général de la préfecture, les directeurs départementaux interministériels et, le cas échéant, les chefs des autres services soutenus. Cette collégialité prend la forme d'un comité de pilotage réuni de manière régulière, au sein duquel il est rendu compte de l'activité du SGCD. »

En pratique, sur la gouvernance comme sur d'autres sujets (cf. *supra*), une grande latitude a été confiée à l'échelon déconcentré pour en définir localement les modalités, conformément aux principes régissant l'ensemble de l'administration territoriale de l'Etat. Néanmoins, afin d'aider les services déconcentrés à parfaire la gouvernance locale, la DMATES pourrait mettre en place un groupe de travail sur la question sensible de l'exercice de l'autorité fonctionnelle des directeurs de DDI sur les SGCD. L'autorité fonctionnelle demeure un concept aux contours ambigus dès qu'elle est envisagée sous un angle opérationnel. Réunir des directeurs de DDI et de SGCD sur ce thème permettrait sans nul doute de progresser et de fluidifier le fonctionnement entre services.

Encadré n°17 : Principe de déconcentration fixé par le projet stratégique pour l'ATE (PSATE)

Le PSATE conforte la déconcentration comme pilier de l'ATE : « La logique de territorialisation répond à un besoin d'efficacité des politiques nationales. Elle plaide pour une déconcentration qui responsabilise davantage l'ATE et lui permet d'adapter son organisation afin de promouvoir le développement durable et la cohésion des territoires.

Elle repose sur une confiance mutuelle avec l'échelon de proximité. Il s'agit donc pour l'ATE de développer les possibilités de déconcentration (notamment RH et budgétaire) mais aussi de différenciation et d'expérimentation pour tenir compte des différences tant en termes de ressources et de dynamiques territoriales que de capacités mobilisables au sein des services de l'administration territoriale de l'État. Le besoin de recourir à des expertises ou à des mutualisations régionales ou interdépartementales s'exprime de manière différente selon les départements.

La réintroduction d'une plus grande proximité passe aussi et nécessairement par des marges accrues de décision et de responsabilité au niveau territorial. Il s'agit d'une condition essentielle d'une mise en œuvre efficace des politiques ministérielles, notamment pour lutter contre les inégalités territoriales ».

3.3.2.1 Le positionnement hybride des SGCD pose des difficultés

En dépit des précisions apportées par la charte des SGCD, la gouvernance du dispositif recouvre plusieurs problématiques qui trouvent localement des traductions différentes et sont source de difficultés pour les SGCD comme pour les services soutenus :

- la « comitologie » est irrégulière et peu opérationnelle : si le préfet préside le « comité de gouvernance » dans deux départements sur trois, son rôle consiste généralement à ouvrir l'instance et ne traiter que des questions générales, en laissant au secrétaire général les questions

les plus opérationnelles voire les points d'arbitrage ; cette instance a par ailleurs, dans la majorité des cas, un contenu très formel et prête peu au débat[66] ;

- de fait, l'implication du préfet est souvent limitée et la supervision concrète du fonctionnement des SGCD est assurée au quotidien par le secrétaire général de la préfecture : la mission n'ignore pas que la charge de travail du préfet rend le plus souvent inévitable ce glissement de la gouvernance, d'ailleurs annoncée par le ministère de l'intérieur lors des travaux préparatoires de la réforme ; elle relève toutefois que cela suscite des réactions mitigées, résignées voire critiques chez les directeurs des DDI.

  Par ailleurs, cette situation place le SGCD dans un positionnement ambivalent vis-à-vis du secrétaire général, tout à la fois chargé d'en assurer la supervision par délégation du préfet, de lui fournir les moyens nécessaires à son activité en qualité de responsable délégué de l'unité opérationnelle du P354 et se trouvant enfin à la tête du principal service soutenu par le SGCD.

Encadré n°18 : Positionnement fréquent du secrétaire général de la préfecture vis-à-vis du SGCD

Au-delà de la présidence des instances collégiales, le rattachement direct au secrétaire général est en pratique la règle dans la plupart des départements dans lesquels s'est rendue la mission. Si cette pratique est compréhensible dans les départements chefs-lieux de région et de zone, la mission constate qu'elle est même formalisée, concrètement, dans les organigrammes de nombreuses préfectures. Elle se traduit aussi, fréquemment, par l'implication directe du secrétaire général dans l'évaluation annuelle du directeur du SGCD[67].

Cette situation de fait, qui va au-delà de l'intérim ou de la délégation ponctuelle dès lors qu'elle se traduit par une substitution d'ordre hiérarchique, trouve pour une large part son origine dans le fait que les SGCD sont considérés comme les héritiers naturels des anciennes directions des ressources humaines et des moyens (DRHM). Pour certains préfets rencontrés, faire des SGCD une partie intégrante des préfectures a aussi pu permettre de mieux les arrimer à l'administration préfectorale.

La gouvernance des SGCD est donc un sujet sensible mais délicat à régler. Si l'implication personnelle des préfets doit être rappelée et accrue, elle rencontre à l'évidence les limites de l'exercice d'une fonction de plus en plus sollicitée par toutes les priorités gouvernementales.

La mission considère cependant que la réussite des SGCD, et à travers eux de l'ATE, passe par cet investissement indispensable. A cet égard, le choix initial consistant à ne pas adresser aux préfets des recommandations suffisamment explicites en la matière ne paraît plus soutenable. La définition d'un schéma unique de gouvernance, pouvant faire l'objet d'un rapportage par chaque préfet, est désormais une nécessité. Ce schéma devrait être inclus dans le PSATE, lui donnant ainsi un caractère interministériel.

Ce schéma unique devrait prévoir explicitement :

- un comité stratégique réuni sous la présidence du préfet[68], restreint aux seuls directeurs des services soutenus et du SGCD, et qui soit décisionnel ; ce comité examine la performance du SGCD au travers des indicateurs de qualité de service et décide des mesures à prendre ; il entérine la feuille de route annuelle établie entre le directeur du SGCD et chaque responsable d'entité soutenue ;

[66] Selon l'enquête effectuée par l'association des directeurs de DDT/DDTM qu'a pu consulter la mission, l'impression de ces directeurs sur la gouvernance préfectorale est très mitigée : ainsi un directeur estime que « Les COPIL sont des "chambres d'enregistrement" des décisions du Préfet. Il n'y a pas vraiment de discussion sur les sujets présentés, ni de préparation en amont, et parfois pas de concertation » tandis que pour un autre « Les COPIL SGCD ne sont pas réellement efficaces pour régler les problèmes du SGCD et améliorer son fonctionnement et sa performance. Augmenter leur fréquence ne ferait dans ce contexte que rajouter à tous inutilement de la charge. »

[67] Si le préfet est le plus souvent l'évaluateur final du directeur du SGCD, le SG de la préfecture effectue d'abord une «pré-évaluation» de celui-ci. Ainsi selon le questionnaire adressé aux directeurs de SGCD par la mission, moins des 2/3 des entretiens d'évaluations sont réellement effectués par le préfet et 1/3 par le SG, même si naturellement c'est toujours le préfet qui signe l'évaluation du directeur. De plus dans près de 80% des cas ces évaluations se font sans que l'avis des directeurs de DDI ait été préalablement recueilli.

[68] Pour les préfectures de région, la présidence par le secrétaire général de la préfecture, par délégation du préfet, serait admise.

- un comité opérationnel piloté par le secrétaire général de la préfecture et réunissant le directeur du SGCD et les chefs des services soutenus disposant de l'autorité fonctionnelle pour régler les sujets relevant du fonctionnement quotidien et la priorisation des missions confiées au SGCD ;
- une bilatérale régulière SGCD-préfet ;
- le principe d'une bilatérale *a minima* mensuelle entre la direction du SGCD et celle de chacun des services soutenus (SG, directeurs DDI) ;
- la réalisation par le préfet impérativement de l'évaluation annuelle du directeur du SGCD sur la base d'éléments transmis par le SG et par les directeurs des DDI ;
- la participation du directeur du SGCD aux comités de direction présidés par le préfet ;
- la participation des référents de proximité aux comités de direction des services soutenus, y compris celui du secrétaire général de la préfecture.

Au-delà, cet enjeu renvoie au statut-même conféré aux SGCD et pourrait trouver une réponse plus efficace à travers la reconnaissance pleine et entière de leur positionnement, quasi-équivalent à celui d'une direction départementale interministérielle.

3.3.2.2 Tirer toutes les conséquences du décret qui institue les SGCD pour renforcer leur dimension interministérielle

La mission constate que les textes régissant la création des SGCD ont déjà conféré à ces services des caractéristiques quasi équivalentes à celles d'une DDI, à savoir, dans les deux cas, celui d'un service à dimension interministérielle placé sous l'autorité du préfet et relevant du ministère de l'intérieur. Les SGCD ne se distinguent du cadre régissant les DDI qu'au regard de l'autorité fonctionnelle reconnue sur eux aux services qu'ils soutiennent. Elle est une composante spécifique et essentielle du dispositif que la gouvernance doit garantir (cf. *supra*).

Encadré n°19 : Positionnement conféré aux DDI et aux SGCD dans leurs textes constitutifs

Selon l'article 1° du décret 2020-99 du 7 février 2020, « le SGCD est *un service déconcentré de l'Etat à vocation interministérielle relevant du ministre de l'intérieur*. Il exerce les missions définies à l'article 3 sous l'autorité du préfet de département et sous l'autorité fonctionnelle des chefs de service pour l'exécution à leur bénéfice de ces missions. »

Selon l'article 1° du décret 2009-1484 du 3 décembre 2009, modifié par décret du 14 août 2020, « les DDI sont *des services déconcentrés de l'Etat relevant du ministre de l'intérieur*. Elles sont placées *sous l'autorité du préfet de département* à l'exception des services relevant du système d'inspection et de législation du travail. […] Le ministre de l'intérieur assure la conduite et l'animation du réseau des DDI, en y associant les ministres concernés et dans le respect de leurs attributions respectives. »

Or, la mission constate que la mise en place de ces nouveaux services n'est pas allée au bout de la logique des textes fondateurs, les SGCD étant encore privés des caractéristiques essentielles qui pourraient leur être reconnues en qualité de services déconcentrés interministériels.

Ces attributs seraient de nature à favoriser un meilleur positionnement local du service et une plus grande efficacité dans la réalisation de leurs missions. Il s'agit principalement :

- de l'octroi du statut de directeur d'administration territoriale de l'Etat (DATE) à l'ensemble des directeurs de SGCD[69] : seuls 29 d'entre eux bénéficient actuellement de ce statut[70] plus valorisant et facteur de clarté dans leur positionnement vis-à-vis du préfet et du secrétaire général de la préfecture, en rompant définitivement le lien organique entre eux hérité des anciennes DRHM,

[69] Ce positionnement était déjà préconisé par la mission inter-inspections de 2019 : « Considérant le caractère à la fois interministériel de ce service et son modèle collégial de fonctionnement, son responsable a vocation à être placé sous l'autorité du préfet, dans un positionnement analogue à celui des directeurs départementaux interministériels et donc à occuper un emploi de directeur d'administration territoriale de l'Etat (DATE) avec un classement équivalent à celui du directeur adjoint de la plus petite DDI du département concerné. Il sera nommé selon la même procédure que celle en vigueur pour les DDI s'agissant des emplois DATE en veillant à la diversité des origines ministérielles ».
[70] 18 en groupe IV, 11 en groupe V.

sans préjudice sur l'autorité fonctionnelle exercée par les directeurs de DDI et le secrétaire général de la préfecture[71] ; la mission souligne que cette requalification n'emporte pas de conséquence budgétaire majeure pour le ministère de l'intérieur, qui a déjà attribué un emploi de CAIOM à l'ensemble des postes de directeurs de SGCD – lequel offre une rémunération quasi équivalente à celle d'un emploi DATE de groupe V, que la mission préconise de retenir[72] pour limiter tout risque de distorsion entre emplois DATE d'un même département ; elle suppose, en revanche, un travail d'anticipation sur les parcours professionnels des cadres appelés à cette responsabilité, dont l'attractivité se trouverait significativement renforcée et la gestion relèverait désormais de l'interministériel, en pleine cohérence avec le cadre de la réforme ;

- De l'identification de leurs effectifs, qui pourrait donner lieu à la constitution d'une sous-action dédiée au sein du programme 354, laquelle est non seulement utile à la mesure de l'efficience et au bon dimensionnement des services, mais contribuera à rééquilibrer le positionnement entre le directeur du SGCD et le RUO du P354.

  Cela permettra par ailleurs de rendre visibles l'ensemble des redéploiements internes au programme 354 opérés depuis ou vers ces services, dans le cadre de la procédure des 3%, conformément à l'ambition initialement recherchée[73] et au même titre que les redéploiements vers d'autres programmes.

Encadré n°20 : La réallocation d'emplois au niveau régional sur le périmètre ATE (dispositif « 3% »)

Ce dispositif succède à la réserve nationale d'emplois à laquelle il est mis fin, par instruction conjointe des ministres de la transformation publique et des comptes publics du 22 décembre 2021. L'objectif sous-jacent est de nouer un dialogue de gestion, sous l'égide du préfet de région, sur l'adéquation des effectifs aux priorités des politiques publiques dans les territoires.

La capacité de réallocation des emplois entre BOP, dans la limite de 3% de l'effectif total ATE, porte en 2022 sur un total potentiel de 1 936 ETPT. La manœuvre est appuyée sur un outil dédié - REPERE3 - qui permet d'enregistrer les ajustements d'emplois entre BOPs décidés par les préfets de région et d'établir in fine la compensation budgétaire entre programmes, sous le contrôle du contrôleur budgétaire en région (CBR).

L'année 2022 est la première année de fonctionnement du dispositif, avec une utilisation très partielle du « droit de tirage » alloué à chaque préfet de région, à hauteur de 6 % seulement au niveau national, soit 103 ETP créés (110 supprimés).

S'agissant des SGCD, les résultats détaillés font apparaître des suppressions de postes concentrées dans deux régions pour un total de 10,5 ETP, partiellement compensées par la recréation de 4 ETP dans l'une d'elles et par le renfort net d'un poste dans trois autres régions.

Les éléments recueillis par la mission montrent en particulier qu'une préfecture de région a procédé à la suppression nette de 8 ETP en SGCD, suite à un arbitrage du préfet de région portant sur la nécessité de redéployer « *8 ETP depuis le P354 vers les DDI* ». Les RUO, sollicités par le SGAR pour identifier les postes à redéployer, ont tous choisi de faire supporter cet effort aux SGCD.

Source : Mission, d'après les éléments communiqués par la direction du budget et par les services déconcentrés

- De l'organisation du dialogue social et du suivi spécifique des sujets de santé et sécurité en SGCD, qui devraient être distincts du cadre applicable aux préfectures et conduire à la création d'une

[71] A cet égard, on observe qu'aujourd'hui les directeurs de SGCD nommés sur des emplois DATE ont déjà le même statut que les directeurs de DDI sans que leurs relations fonctionnelles n'en soient atteintes. Mais il y a sans doute un « non-dit » du rejet d'une forme de nivellement de leurs fonctions, d'autant que ces directeurs sont encore souvent recrutés parmi les différents corps d'ingénieurs et équivalents alors que les directeurs de DDI sont issus des corps administratifs.
[72] Coût moyen chargé (patronal + salarial) d'un Directeur de SGCD-D de groupe V : 108 780 €/an (source : DMATES). Coût moyen chargé (patronal + salarial) d'un Directeur de SGCD-D de groupe IV : 117 180 €/an (source : DMATES). Les 11 DATE actuels de groupe V seraient requalifiés en groupe IV.
[73] Via le projet de réserve régionale d'emplois, évoquée dans la circulaire du Premier ministre du 2 août 2019, et destinée à recevoir « la moitié des gains en emplois vers les fonctions métier, notamment au profit de l'ingénierie territoriale, à l'échelon départemental ».

instance de dialogue social spécifique aux SGCD (cf. *supra*) qui pourrait être constituée à l'occasion des prochaines élections professionnelles.

La mission préconise donc que les SGCD soient dotés de l'ensemble de ces attributs, qui ne nécessitent pas de modification règlementaire ni n'engendreront de nouvelle réforme structurelle, mais résultent du statut *ad hoc* conféré par les textes et permettront de revenir à l'esprit initial de la réforme, en garantissant une gouvernance réellement interministérielle pour les SGCD et en renforçant ainsi la légitimité de leur action.

Recommandation n°10 :	**Fixer un cadre unique de gouvernance pour les SGCD et prendre les mesures nécessaires pour conforter leurs emplois de direction, mieux identifier leurs effectifs et installer leurs propres instances de dialogue social (DMATES/DRH du ministère de l'intérieur)**

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, la mission constate que les perspectives posées par la réforme de 2019 sont loin d'être atteintes. Les causes en ont été décrites tout au long de ce rapport, les conséquences aussi.

Au-delà, la mission estime utile de souligner deux enseignements majeurs qu'elle retire de ses échanges avec les acteurs.

La création des SGCD a donné une visibilité aux fonctions support dont elles ne disposaient pas jusqu'alors et leur a permis d'être reconnues comme constituant un véritable métier, ce qui implique de développer en cohérence une politique dédiée de formation et une gestion adaptée des parcours professionnels.

Par ailleurs, c'est en donnant du sens - au-delà d'un objectif d'économies- et en se donnant du temps - avec préparation, expérimentation et accompagnement - qu'une telle réforme aurait dû être conduite.

Une nouvelle phase doit désormais être engagée et constituer une priorité interministérielle, parce que l'efficacité des fonctions support conditionne la réussite des politiques mises en œuvre dans les territoires.

Éric DELZANT,
Inspecteur général de l'administration
en service extraordinaire

Baptiste MANDARD,
Inspecteur de l'administration

Martial METTENDORFF,
Inspecteur général des affaires sociales

Valentine FOURNIER,
Inspectrice des affaires sociales

Marie BONNET-JACQUI,
Inspectrice générale de l'environnement
et du développement durable

Vincent MOTYKA,
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Anne CROZAT,
Inspectrice générale de l'agriculture

Jean FOUCHÉ,
Inspecteur général des services CCRF

Nicole NESPOULOUS,
Inspectrice générale des services CCRF

Lettre de mission

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR
ET DES OUTRE-MER
Liberté
Égalité
Fraternité

28 JUIL. 2022
ARRIVÉE
22264

Le Préfet,
Directeur du Cabinet

Paris, le
Réf : 22-000689-I

Note

à

Monsieur le président du comité de pilotage de la mission inter-inspections des directions départementales interministérielles

s/c de Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration

Objet : mission d'évaluation des secrétariats généraux communs départementaux (SGC-D)

Dans le cadre général de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, le directeur de cabinet du Premier ministre a confié, par lettre du 22 janvier 2019, au comité de pilotage inter-inspections des directions départementales interministérielles et aux inspections et conseils généraux qui en sont membres, deux missions relatives aux travaux préalables à la mise en place de secrétariats généraux communs aux services de l'État dans les départements (rapport remis en mai 2019 pour la métropole et en mars 2020 pour les DOM à l'exception de la Guyane).

La circulaire du Premier ministre n° 6104-SG du 2 août 2019 relative à la constitution de secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles en a énoncé les grands principes. Le décret n° 2020-99 du 7 février 2020 a créé les secrétariats généraux communs départementaux (SGC-D) et précisé leur organisation et leurs missions à compter du 1er janvier 2021. La charte nationale des SGC-D du 15 mars 2022 en a complété les principales caractéristiques.

Services déconcentrés de l'Etat à vocation interministérielle, placés sous l'autorité directe des préfets, les SGC-D assurent 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 au bénéfice des agents des directions départementales interministérielles et des préfectures. Ils assurent une fonction de conseil, de stratégie, de prospective et d'appui au pilotage et au management au profit du préfet et des chefs de service des services soutenus.

Depuis leur création, les SGC-D ont été confrontés à des difficultés d'exercice de certaines de leurs missions, notamment en matière budgétaire, d'immobilier, de ressources humaines, et des systèmes d'information. Les récents rapports d'évaluation des DDI effectués sous l'égide du comité de pilotage les ont d'ailleurs mises en évidence.

Place Beauvau
75800 PARIS Cedex 08
Standard : 01 49 27 49 27 – 01 40 07 60 60
Adresse internet : www.interieur.gouv.fr

Afin d'y répondre, le ministère de l'Intérieur a établi en octobre 2021 un plan d'actions et de soutien visant à traiter chaque sujet, en menant des actions concrètes et opérationnelles, dans des délais les plus rapides possibles, en lien avec les ministères de l'administration territoriale de l'Etat concernés, certains sujets relevant toutefois plus spécifiquement de l'initiative locale, comme par exemple l'optimisation immobilière ou le positionnement des référents de proximité. Ces actions s'inscrivent dans le cadre de la feuille de route des chantiers de convergence de l'ATE et des arbitrages du Comité interministériel de transformation publique.

Un schéma d'emplois nul dans les préfectures et les SGC-D a en outre été décidé pour 2021 et 2022, en cohérence avec l'objectif gouvernemental de renforcement de l'Etat départemental.

Dans le cadre du programme de travail de l'année 2022 du comité de pilotage, fixé par ma note du 22 décembre 2021, je vous demande d'engager, un an après le lancement de ce plan, une mission d'évaluation de l'organisation et du fonctionnement des secrétariats généraux communs départementaux. Le périmètre de cette mission intègrera également les SGC outre-mer et le SGAMM Ile-de-France. Dans une logique de retour d'expérience, elle s'intéressera également aux expériences conduites en Guyane (direction générale de l'administration) et en région PACA.

Par ailleurs, la sénatrice de la Haute-Vienne, Madame Isabelle Briquet, a conduit dans le cadre du programme de la commission des finances du Sénat pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État » une mission relative aux SGC-D.

En veillant à prendre en compte l'ensemble de ces travaux, la mission devra poursuivre les objectifs suivants :

- dresser un état des lieux de l'organisation et du fonctionnement des SGC-D, notamment en matière de ressources humaines et d'implantation immobilière et de leur adéquation aux exigences de qualité de service attendue en matière budgétaire, d'achat public, d'immobilier, 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 ;

- analyser, dans les différents départements, les facteurs de succès et d'échec ainsi que les freins dans le fonctionnement, les conditions d'exercice des missions et la qualité de service rendu par les SGC-D et identifier les raisons des écarts constatés ; la mission pourra notamment analyser les contrats de service signés, l'ambition des indicateurs retenus et l'atteinte de ces indicateurs ;

- évaluer les modalités de pilotage des SGC-D, qu'il s'agisse de leur gouvernance collégiale autour du préfet de département, de l'animation nationale du réseau ou de l'accompagnement spécifique des ministères de l'ATE, ou enfin de la capacité des directeurs des DDI à exercer leur autorité fonctionnelle sur les SGC-D afin de piloter leur service et exercer leurs missions de mise en œuvre des politiques publiques ; une attention particulière devra être portée à la mise en place des référents de proximité ;

- analyser l'adéquation des missions des SGC-D aux besoins actuels et futurs de l'administration territoriale de l'Etat ; à cet égard, la mission s'attachera à anticiper les évolutions des fonctions support de l'ATE pour proposer, le cas échéant, une évolution des missions des SGC-D ; elle portera une attention particulière aux moyens et compétences nécessaires pour répondre aux besoins actuels et nouveaux ;

- évaluer le niveau et le calendrier d'atteinte des objectifs de simplification et de modernisation des procédures et de réduction des dépenses et de rationalisation des moyens (emplois, immobilier, outils,...) et étudier la réalité de la réaffectation des gains en ETP sur des missions métiers grâce à la création des SGC-D ;

- préciser les articulations entre les SGC-D, les DDI et les directions régionales pour le soutien aux politiques publiques déclinées par les DDI ; identifier par ailleurs les pratiques innovantes dans la recherche de partenariats ou de coopérations locales avec d'autres services de l'Etat, des opérateurs ou des collectivités locales.

Vous voudrez bien engager cette mission avec la perspective d'un rapport final pour la fin du premier trimestre 2023.

Vous pourrez bénéficier en tant que de besoin du soutien de la direction de la modernisation et de l'administration territoriale et solliciter les administrations centrales des ministères de l'ATE.

Pierre de BOUSQUET

Glossaire

AE Autorisation d'engagement

ATE Administration territoriale de l'État

BOP Budget opérationnel de programme

CAIOM Conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer

CBR Contrôle budgétaire en région

CHSCT Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

CGAAER Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

CIA Complément indemnitaire annuel

CINUM-SD comité interministérielle du numérique - services déconcentrés

CISIRH Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines

CLF Correspondants locaux de formation

CNI-ATE comité national interministériel de l'administration territoriale de l'Etat

CP Crédit de paiement

CODIR Comité de direction

COPIL Comité de pilotage

COTECH Comité technique

DAAF Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (outre-mer)

DAC Direction des affaires culturelles (outre-mer)

DAE Direction des achats de l'Etat

DATE Direction de l'Administration Territoriale de l'État

DDETS Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

DDETS(PP) Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (de la protection des populations)

DDI Direction départementale interministérielle

DDPP Direction départementale de la protection des populations

DDT Direction départementale des territoires

DDTM Direction départementale des territoires et de la mer

DEAL Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (outre-mer)

DEETS Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (outre-mer)

DGA Direction générale de l'administration (Guyane)

DGAFP Direction générale de l'administration et de la fonction publique

DGCAT Direction générale de la coordination et de l'animation territoriale (Guyane)

DGCCRF Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DGCOPOP Direction générale de la cohésion et des populations (Guyane)

DGOM Direction générale des outre-mer

DGSRC Direction générale de la sécurité, de la réglementation et des contrôles (Guyane)°

DGTM Direction générale des territoires et de la mer (Guyane)

DIE Direction de l'immobilier de l'Etat

DIRECCTE Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DIRM Direction interrégionale de la mer

DIRMED Direction Interdépartementale des Routes Méditerranée.

DITP Direction interministérielle de la transformation publique

DM Direction de la Mer

DMAT Direction de la modernisation de l'administration territoriale

DMATES Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (depuis fin 2022)

DNUM Direction du numérique

DINUM Direction interministérielle du numérique (ministérielle)

DOM Département d'outre-mer

DEPAFI Direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier

DR Direction régionale

DRAAF Directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DRAC Direction régionale des affaires culturelles

DREAL Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRFIP Direction régionale des finances publiques

DRH Direction des ressources humaines (ministérielle)

DRHM Direction des ressources humaines et des moyens

DRIAAF Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (IDF)

DRIEAT Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (IDF)

DRIEETS Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (IDF)

DREETS Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

DRIHL Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (IDF)

DROM Département-région d'outre-mer

DUERP Document unique d'évaluation des risques professionnels

DTPN Direction territoriale de la police nationale (Guyane)

ETP Equivalent temps plein

FTAP Fonds de transformation de l'action publique

GPEEC Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

HSCT Hygiène Sécurité et Conditions de Travail

IFSE Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise

IGA Inspection générale de l'administration

IGAS Inspection générale des affaires sociales

IGCCRF Inspection générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes

IGEDD Inspection générale de l'environnement et du développement durable

ISST Inspecteur/trice santé et sécurité au travail

MASA Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

MI Ministère de l'intérieur

MICORE Mission de coordination interministérielle pour la réforme de l'État

MIGT Mission d'inspection générale territoriale (au sein de l'IGEDD)

MINEFI Ministère de l'Économie et des Finances

MSO Ministères Sociaux

MTE Ministère de la transition écologique

MTECT : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

OS Organisation syndicale

OSE Organisation des services de l'Etat (Guyane)

OTE Organisation territoriale de l'État

PAM Pôle appui métier (IDF)

PFRA Plateforme régionale des achats

PFRH Plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines

PSATE Projet stratégique de l'administration territoriale de l'État

QVT Qualité de vie au travail

RH Ressources humaines

RIE Réseau informatique de l'État

RIFSEEP Régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

RIM Réunion interministérielle

RPS Risques psychosociaux

RUO Responsable d'unité opérationnelle

SG Secrétariat général

SGC Secrétariat général commun (outre-mer)

SGCD Secrétariat général commun départemental

SGAMI Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur

SGAMM Secrétariat général aux moyens mutualisés (IDF)

SGAR Secrétariat général pour les affaires régionales

SGSE Secrétariat général des services de l'Etat (Guyane)

SIC Système d'information et de communication

SIDSIC Service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication

SIRH Système d'information « ressources humaines »

SPIL Service chargé du patrimoine, de l'immobilier et de la logistique (IDF)

SRF Services régionaux de formation

UD Unité départementale

VPN Réseau privé virtuel