

L'ESSENTIEL

Isabelle Briquet, rapporteure spéciale des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » a présenté le mercredi 29 juin 2022, les conclusions de son contrôle budgétaire sur la création des secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles.

La constitution des secrétariats généraux communs dans tous les départements au 1^{er} janvier 2020 a été décidée à l'été 2018. D'après les termes de la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics, *« afin d'éviter la dispersion des moyens et pour conforter l'expertise des agents qui en sont chargés, il apparaît indispensable que ces moyens communs soient gérés par des secrétariats généraux communs chargés des fonctions support à l'échelon des DDI, du réseau des préfetures et des sous-préfetures et, le cas échéant, des unités départementales des directions régionales. »*¹ Alors que les SGC devaient initialement être opérationnels au plus tard le 30 juin 2020, la crise sanitaire a conduit à retarder l'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2021.

I. LES OBJECTIFS AMBITIEUX ASSIGNÉS AUX SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS SONT LOIN D'AVOIR ÉTÉ ATTEINTS

A. LES OBJECTIFS DE GAINS DE PRODUCTIVITÉ ET DE REDÉPLOIEMENT VERS LES FONCTIONS MÉTIER N'ONT PAS TENU COMPTE DE L'ATTRITION DEPUIS UNE DÉCENNIE DES EFFECTIFS DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES INTERMINISTÉRIELLES

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

La création des SGC répondait à un triple objectif :

- **professionnaliser les agents affectés à des fonctions support**, en permettant à ceux-ci de développer une expertise plus importante sur des sujets propres ;

- **faire apparaître des marges en emplois et les réallouer sur les fonctions métiers**. Dans la circulaire du 2 août 2019, portant sur la constitution des SGC, le Premier ministre a en effet indiqué qu'il avait *« décidé que la moitié des gains obtenus grâce à la création de ces entités viendra*

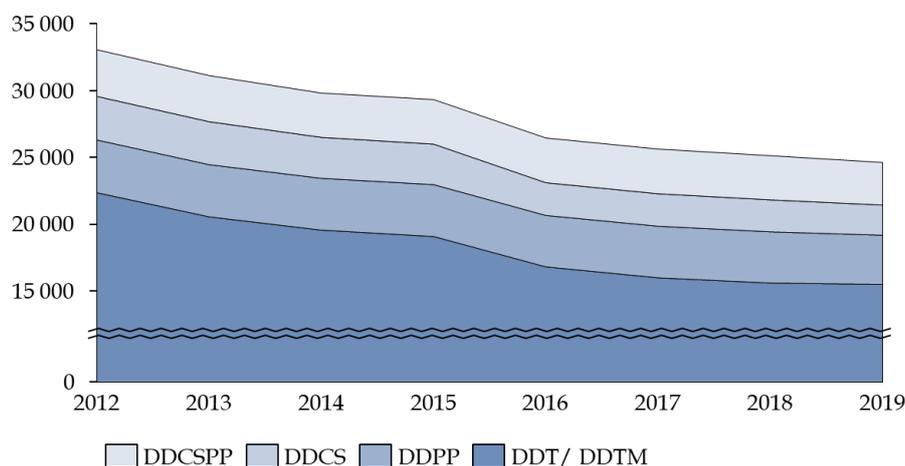
¹ Circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics.

abonder la réserve régionale d'emplois¹ en vue d'un redéploiement vers les fonctions « métier », notamment au profit de l'ingénierie territoriale, à l'échelon départemental » ;

- **garantir la réalisation effective d'un certain nombre de services** auprès des préfetures et des DDI. Alors que les effectifs des secrétariats généraux des DDI ont fait l'objet d'une réduction continue depuis une décennie, la poursuite des réductions d'effectifs aurait pu conduire à mettre en péril l'exercice de certaines de leurs missions. En effet, les schémas d'emplois imposés aux DDI ont pu conduire à une réduction importante des effectifs affectés à des fonctions support.

Évolution des effectifs des directions départementales interministérielles entre 2012 et 2019

(plafonds d'emploi, en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données du rapport inter-inspection de mai 2019² et bilan social 2019 des DDI du ministère de l'intérieur³

¹ Supprimée par la circulaire du 22 décembre 2021.

² Ibid.

³ Bilan social 2019 des directions départementales interministérielles, par la direction de la modernisation et de l'administration territoriale, établi conformément à l'article 37 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État.

B. LES PERTES DE COMPÉTENCES LORS DE LA CRÉATION DES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS ONT CONTRIBUÉ À LIMITER LEUR EFFICACITÉ

Le directeur de cabinet du Premier ministre a confié à un comité de pilotage interministériel l'évaluation des besoins de ces nouveaux secrétariats généraux communs en termes d'effectifs et de moyens. Le comité a dû documenter le décompte des effectifs positionnés au sein des DDI et des préfectures sur des fonctions support.

Alors que 1 944 ETP étaient en charge des fonctions support en 2018 dans des DDI, lors de la création des SGC, le total des agents transférés s'est élevé à 1 892 ETP en 2020 et 2021.

Ainsi, sans attendre les effets escomptés de la réforme, c'est donc **de l'ordre de 2,6 % des ETP réalisant des fonctions support au sein des DDI qui ont été supprimés.**

La rapporteure spéciale **déplore le choix du Gouvernement d'anticiper les gains d'efficience issus de la réforme. Il aurait été plus pertinent d'amorcer la réforme à effectif complet, voire même légèrement renforcé, pour garantir une transition dans les meilleures conditions, avant d'envisager de « réduire la voilure ».**

De plus, un grand nombre d'agents, compétents sur les missions transférées aux SGC, ont fait le choix de ne pas suivre leur poste et de rester au sein des DDI.

Ce refus de suivre leur poste au sein des SGC a concerné :

- 78 ETP pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation ;
- 142 ETP pour le ministère de la transition écologique et solidaire ;
- 225 ETP pour les ministères sociaux ;
- 31 ETP pour la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Il en est résulté, dès l'amorçage de la réforme, des pertes de compétences très importantes, en particulier en matière de gestion RH des agents du périmètre ATE. Il a donc fallu maintenir des agents sous lettre de mission au sein des DDI et, au sein des SGC, former des agents dans des délais très contraints.

En parallèle, les ministères ont bénéficié d'ajustements techniques au titre des agents ayant fait le choix de rester au sein des DDI. Le maintien en poste des agents ne souhaitant pas rejoindre les SGC a occasionné un double effet dommageable : **d'une part une perte de compétence au sein des secrétariats généraux communs, et, d'autre part, une hausse des plafonds**

d’emplois des DDI pour amortir le maintien en poste des agents ayant fait le choix de ne pas intégrer les SGC.

De plus, alors que la création de ces nouvelles structures a pu conduire à un certain nombre de concessions de la part des agents en poste (stress, heures supplémentaires, etc.), **la rapporteure spéciale estime qu’il est indispensable de parvenir à un rythme de croisière pour garantir le succès de la réforme et permettre à la structure d’être attractive.**

Les difficultés concernent principalement la fonction RH, pour laquelle les effectifs se sont trouvés confrontés à des régimes très différents et des outils informatiques de gestion cloisonnés entre eux.

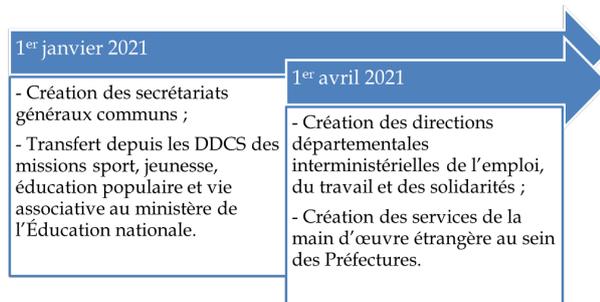
II. ALORS QUE LES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS ONT DÛ FAIRE FACE À DE NOMBREUX DÉFIS, UN MEILLEUR SÉQUENÇAGE DES RÉFORMES DE L’ORGANISATION TERRITORIALE DE L’ÉTAT ET LE RECOURS PRÉALABLE À UNE PHASE D’EXPÉRIMENTATION AURAIENT ÉTÉ PERTINENTS

A. LE CONTEXTE DE CRÉATION DES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS S’EST AVÉRÉ PEU PROPICE AU SUCCÈS DE LA RÉFORME

La crise sanitaire a conduit à remettre en cause le calendrier initial de la réforme. Si les effectifs budgétaires ont bien été transférés dès le 1^{er} janvier 2020, **l’installation effective des SGC a finalement eu lieu à compter du 1^{er} janvier 2021,** des rétro-transferts au bénéfice des programmes des différents ministères ayant été effectués pour 2020.

La création des SGC est intervenue en parallèle d’autres réformes majeures (cf. schéma ci-contre).

Calendrier de mise en place des réformes de l’OTE en 2021



La rapporteure spéciale déplore le maintien quoi qu’il en coûte d’un calendrier de réforme aussi exigeant, alors que les différents services étaient très fortement mobilisés par la gestion de la crise sanitaire. Cette mobilisation a concerné à la fois les effectifs « métier » mais également les fonctions support avec la mise en place du télétravail et l’équipement des agents.

B. MALGRÉ UNE PHASE DE PRÉFIGURATION UTILE, L'ABSENCE D'EXPÉRIMENTATION PRÉALABLE A PESÉ SUR LA RÉUSSITE DE LA RÉFORME

Les Préfets ont nommé un préfigurateur dans tous les départements. Il s'agissait, en règle générale, d'un secrétaire général de DDI ou du directeur ressources humaines et moyens de la préfecture. Dans plusieurs cas, le préfigurateur a été accompagné d'un adjoint, permettant de représenter plusieurs structures de l'ATE au sein des futurs SGC. Dans l'ensemble, les retours des personnes rencontrées sur le terrain étaient positifs sur cette période de préfiguration.

Alors que la circulaire du 24 juillet 2018 prévoyait le principe d'une expérimentation, la mise en œuvre de la réforme n'a finalement pas été précédée de cette phase pourtant indispensable. La rapporteure spéciale considère que le recours à une expérimentation aurait pu permettre d'évaluer précisément les conséquences de la création des SGC pour les agents, mais également pour les préfectures et les DDI. Les difficultés, notamment RH, auraient pu être beaucoup mieux identifiées. Les chantiers de convergence RH, indispensables aux succès de la réforme (cf. infra), auraient ainsi pu être lancés en amont, avec une identification plus précise des mesures prioritaires pour permettre le succès de la réforme.

III. IL EST NÉCESSAIRE DE POURSUIVRE LES DIFFÉRENTS CHANTIERS ENGAGÉS ET DE CONFORTER LES MOYENS DES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS DÉPARTEMENTAUX POUR PERMETTRE LA VIABILITÉ DE LA RÉFORME

A. REMETTRE DE L'HUMAIN ET DE LA PROXIMITÉ, UNE PRIORITÉ POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES AGENTS DES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS ET DES SERVICES BÉNÉFICIAIRES

Lors de la mise en place de la réforme, un grand nombre d'agents des DDI et certains agents des préfectures ont perdu le lien de proximité qu'ils entretenaient avec leur gestionnaire RH et avec les autres intervenants des fonctions « support ». La localisation fréquente des SGC dans les préfectures, le recours à des boîtes fonctionnelles, la difficulté à joindre par téléphone les gestionnaires sont autant de facteurs qui ont conduit à « déshumaniser » les SGC. D'après un sondage réalisé par Force ouvrière, 80 % des effectifs des DDI ont le sentiment d'avoir perdu la proximité avec leur service RH.

1. Déployer des outils informatiques adaptés aux services des ressources humaines

Les agents des services RH sont, de loin, ceux qui rencontrent le plus de difficultés. Outre la complexité et les différences entre les régimes RH des agents des préfectures et DDI, les gestionnaires sont confrontés à une multiplicité des logiciels de gestion.

Lors des auditions au Sénat et des déplacements, les agents et les syndicats ont énuméré l'ensemble des logiciels auxquels ils doivent recourir : « *Dialog2, Renoirh ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Renoirh ministère de la transition écologique et solidaire, Renoirh ministères sociaux, BO Agri, Portail RH ministère de la transition écologique et solidaire, Renoirh poste, Renoirh mobilité, Hub RH, Odissée, EAO, GAO, Léo, Salsa, Casper ministère de l'intérieur, Casper DDT, Casper DDETSPP, Estève, Agrimob, MobMI, Agorha, Geci, Paco, gestion grève, etc.* » **Il est urgent que des solutions informatiques soient déployées pour venir en soutien des agents des SGC placés en grande difficulté sur ce plan.**

La rapporteure spéciale regrette que le développement d'une application permettant d'interroger, à partir d'une interface, les quatre principaux logiciels de gestion (Dialog2 et les trois Renoirh) **intervienne aussi tard dans la réforme.** Il s'agissait d'une difficulté facilement identifiable dès 2018.

2. La poursuite des chantiers de convergence et le renforcement de leur suivi est indispensable

La question de la convergence de l'action sociale et des régimes indemnitaires des corps présents dans le champ de l'administration territoriale de l'État n'est pas un sujet nouveau : il est discuté depuis la création même des DDI. Cependant, aucun chantier de convergence n'a véritablement abouti avant la création des SGC.

La convergence intéresse en premier lieu l'égalité républicaine, au titre de laquelle il est difficilement justifiable que deux agents ayant la même ancienneté, dans un même bureau et sur une même mission soient rémunérés différemment. De plus, la multiplicité des régimes RH est source d'une grande complexité en gestion, et ce d'autant plus en présence d'un service gestionnaire unique.

L'un des principaux enjeux de la convergence est la soutenabilité budgétaire d'une telle évolution. En effet, il semble difficile d'envisager une convergence qui se fasse au détriment des conditions indemnitaires ou des acquis en termes de prestations sociales des agents. Les syndicats des différents ministères considèrent souvent que la situation statutaire et indemnitaire est le fruit d'un dialogue social spécifique au ministère et qu'il ne faudrait pas remettre en cause.