

N° 740

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2022

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les secrétariats généraux communs,*

Par Mme Isabelle BRIQUET,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>15</b>
<b>I. LES OBJECTIFS AMBITIEUX ASSIGNÉS AUX SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS SONT LOIN D'AVOIR ÉTÉ ATTEINTS.....</b>	<b>21</b>
<b>A. LES OBJECTIFS DE GAINS DE PRODUCTIVITÉ ET DE REDÉPLOIEMENT DES EFFECTIFS VERS LES FONCTIONS MÉTIER N'ONT PAS TENU COMPTE DE L'ATTRITION DEPUIS UNE DÉCENNIE DES EFFECTIFS DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES INTERMINISTÉRIELLES.....</b>	<b>21</b>
1. <i>Des objectifs de gains de productivité et de redéploiement des effectifs trop ambitieux en l'état.....</i>	<i>21</i>
2. <i>L'érosion depuis dix ans des effectifs des secrétariats généraux des préfetures et des DDI n'a pas été suffisamment prise en compte lors de la conception de la réforme .....</i>	<i>23</i>
<b>B. LES PERTES DE COMPÉTENCES LORS DE LA CRÉATION DES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS ONT CONTRIBUÉ À LIMITER LEUR EFFICACITÉ .....</b>	<b>26</b>
1. <i>Les transferts : sous-évaluation du nombre d'emplois à transférer et perte de compétences.....</i>	<i>26</i>
2. <i>Le ressenti d'une dégradation de la qualité des services rendus par les SGC par rapport aux anciens SG des DDI.....</i>	<i>30</i>
<b>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 .....</b>	<b>33</b>
<b>A. LE CONTEXTE DE CRÉATION DES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS S'EST AVÉRÉ PEU PROPICE AU SUCCÈS DE LA RÉFORME .....</b>	<b>33</b>
1. <i>Les conséquences de la crise sanitaire sur l'installation des secrétariats généraux communs.....</i>	<i>33</i>
2. <i>Les autres réformes de l'administration territoriale de l'État intervenues en 2021 .....</i>	<i>34</i>
<b>B. MALGRÉ UNE PHASE DE PRÉFIGURATION UTILE, L'ABSENCE D'EXPÉRIMENTATION PRÉALABLE A PESÉ SUR LA RÉUSSITE DE LA RÉFORME .....</b>	<b>36</b>
1. <i>La préfiguration de la réforme a, dans l'ensemble, été bien menée .....</i>	<i>36</i>
2. <i>Une phase d'expérimentation aurait permis d'identifier en amont les « irritants » de la réforme.....</i>	<i>38</i>

<b>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 .....</b>	<b>40</b>
<b>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.....</b>	<b>40</b>
1. <i>Déployer des outils informatiques adaptés aux services des ressources humaines .....</i>	<i>40</i>
2. <i>La poursuite des chantiers de convergence et le renforcement de leur suivi est         indispensable .....</i>	<i>42</i>
3. <i>Utiliser le temps ainsi dégagé pour mettre en place une vraie politique de ressources         humaines et un accompagnement des carrières.....</i>	<i>44</i>
<b>B. LA CONSTRUCTION D’UNE IDENTITÉ PROPRE AUX SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS, UN MIRAGE ?.....</b>	<b>48</b>
1. <i>Les référents de proximité, un acteur incontournable de la démarche de services auprès         des DDI.....</i>	<i>49</i>
2. <i>La disparition programmée des personnels administratifs au sein des DDI laisse         envisager un renforcement du sentiment de proximité entre préfecture et SGCD.....</i>	<i>51</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>53</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>59</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>65</b>

## 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<sup>er</sup> 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.* »<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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*

---

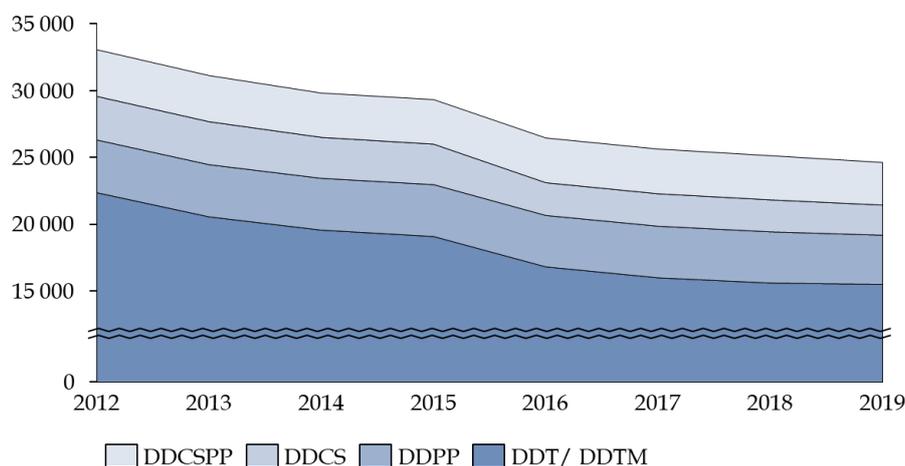
<sup>1</sup> Circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics.

abonder la réserve régionale d'emplois<sup>1</sup> 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 2019<sup>2</sup> et bilan social 2019 des DDI du ministère de l'intérieur<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Supprimée par la circulaire du 22 décembre 2021.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> 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.

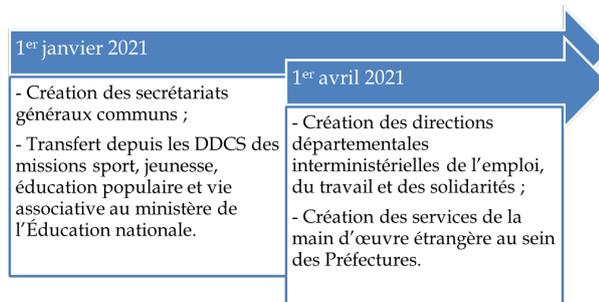
## **II. ALORS QUE LES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS ONT DÛ FAIRE FACE À DE NOMBREUX DÉFIS, UN MEILLEUR SÉQUENÇAGE DES RÉFORMES DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT ET LE RECOURS PRÉALABLE À UNE PHASE D'EXPÉRIMENTATION AURAIENT ÉTÉ PERTINENTS**

### **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<sup>er</sup> janvier 2020, **l'installation effective des SGC a finalement eu lieu à compter du 1<sup>er</sup> 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.

D'après les informations transmises par la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT), **d'importants chantiers de convergence ont été engagés et ont abouti depuis la création des SGC**. Ainsi, certains chantiers seraient déjà achevés comme la procédure de mise en paiement de l'indemnité de télétravail, la protection sociale complémentaire, les conditions de versement du forfait mobilité durable ou encore la déconcentration de la signature des contrats des agents non titulaires.

Lors des déplacements, ces différents sujets ont pourtant été identifiés comme posant des difficultés aux agents. La rapporteure spéciale estime en effet **qu'il est indispensable d'assurer un suivi plus précis de la mise en œuvre de ces chantiers et de garantir une itération entre le comité de pilotage sur la convergence dans l'administration territoriale de l'État et un groupe témoin de SGC**.

Ce suivi constitue un sujet d'autant plus important **que de nombreux chantiers de convergence restent à mener**.

### **3. Utiliser le temps ainsi dégagé pour mettre en place une vraie politique de ressources humaines et un accompagnement des carrières**

Pour le programme 354, la mise en place d'un indicateur de performance purement quantitatif ne manque pas d'inquiéter la rapporteure spéciale. En effet, afin d'évaluer la performance au sein du rapport annuel de performance de la mission, la DMAT et la direction du budget mettent en valeur un ratio « *ETP fonctions support portés[s] par le programme 354 / ETP totaux* ». Cet objectif, purement quantitatif, n'est pas pertinent.

La rapporteure souhaite mettre en garde contre la tentation, à moyen terme, de réduire des effectifs dédiés aux ressources humaines. Les SGC, outre leur consolidation dans un premier temps et le déploiement d'outils adaptés, ne devront pas être perçus comme une source potentielle d'économies d'emplois par les Préfets.

La réforme doit, sur le volet RH, changer radicalement d'objectif : il ne doit plus s'agir de générer des gains en emplois pour les redéployer vers les effectifs « métier », **mais, bien au contraire, de créer une vraie gestion RH au sein du périmètre ATE et de se donner les moyens de le faire**.

Il apparaît nécessaire d'engager une réflexion, notamment indemnitaire, sur la filière ressources humaines au sein de l'administration territoriale de l'État. Celle-ci doit être plus attractive pour permettre d'attirer des profils qualifiés et garantir une réelle qualité de service aux agents de l'ATE. Il en va de même sur les métiers des systèmes d'information.

Enfin, loin d'être un vivier d'économies d'emplois, il est indispensable de se rendre compte à **quel point l'accompagnement RH des agents est indispensable au bon fonctionnement des services.**

Une dimension qualitative doit être intégrée à la réforme sur le plan RH, en permettant que le temps dégagé par le déploiement de nouveaux outils et les chantiers de convergence soit utilisé pour accompagner au mieux les agents du périmètre ATE.

Enfin, il apparaît également indispensable d'aller plus loin **concernant la déconcentration des actes de gestion.**

### **B. LA CONSTRUCTION D'UNE IDENTITÉ PROPRE AUX SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS, UN MIRAGE ?**

Les secrétariats généraux communs souffrent d'un problème d'identité, alors qu'ils sont rattachés aux instances de dialogue social de la préfecture et sont soumis au même schéma d'emploi. La plupart des personnes auditionnées, y compris les agents du ministère de l'intérieur, considèrent que les SGC sont plus proches de la préfecture que d'une véritable direction interministérielle. De plus, les agents des DDI ont souvent le sentiment que la préfecture est servie en priorité par les SGC.

#### **1. Les référents de proximité, un acteur incontournable de la démarche de services auprès des DDI**

Alors que les référents de proximité constituaient un élément indispensable au succès de la réforme, **ceux-ci n'ont pas été mis en place dans l'ensemble des départements et pour toutes les DDI.** La charte nationale des SGCD, publiée en avril dernier et reprenant une partie des éléments du décret du 7 février 2020, confirme le principe selon lequel *« un référent de proximité du SGC-D 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. »*

La rapporteure spéciale partage la recommandation du secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire qui considère que *« pour remplir pleinement leur rôle, ces référents doivent être dédiés à cette mission, sans cumul avec d'autres responsabilités, à plein temps et positionnés physiquement dans la structure. »* La rapporteure spéciale considère néanmoins que l'exercice à mi-temps de la fonction de référent pourrait se justifier dans certains départements.

Il est nécessaire, selon les termes du directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, « *que les préfets dégagent un ETP pour répondre à cet élément de doctrine.* » De ce point de vue, il est à noter que la règle des 3 %<sup>1</sup> a pu être mobilisée pour créer un poste de référent dans un département.

## **2. La disparition programmée des personnels administratifs au sein des DDI laisse envisager un renforcement de la proximité entre préfecture et SGCD**

La question de l'identité des SGC est d'autant plus centrale **que cette identité devra impérativement être affirmée rapidement.**

En effet, les personnels administratifs de l'administration territoriale de l'État **ne seront plus présents que dans les préfectures dans la mesure où les DDI n'auront plus à exercer que des fonctions « métier ».** Le vivier de recrutement des agents des SGC risque de se restreindre progressivement au ministère de l'intérieur. Une telle situation conforterait le sentiment qu'ont un certain nombre de DDI de proximité entre les SGC et la préfecture.

Cette distance pourrait également entraîner une méconnaissance des travaux des DDI de la part des agents des SGC. La rapporteure spéciale insiste donc, pour conclure, sur la nécessité de remettre de l'humain en permettant aux agents des SGC et des DDI de se rencontrer, à l'occasion de permanences sur site, voire d'actions d'immersion professionnelle au sein des services.

---

<sup>1</sup> Posée par la circulaire du 22 décembre 2021 qui permet au Préfet de région de redéployer 3 % des effectifs du périmètre de l'ATE.



## LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

### **- Garantir la viabilité des secrétariats généraux communs**

**Recommandation n° 1** – *DMAT – direction du budget (DB) – direction générale de l'administration et la fonction publique (DGAFP)* : mettre en œuvre une réelle politique d'attractivité des différents métiers exerçant au sein des secrétariats généraux communs et mieux encadrer le recours aux contractuels.

**Recommandation n° 2** – *DMAT - DGAFP* : travailler à l'élaboration d'une charte de qualité des services RH de l'administration territoriale de l'État pour aller vers une approche plus qualitative du métier à moyen terme. Sanctuariser les effectifs sur cette mission.

**Recommandation n° 3** – *DMAT – Préfets de département et Préfets de région* : désigner, dans chaque département, un référent de proximité auprès des directions départementales interministérielles, placé physiquement au sein de la direction.

**Recommandation n° 4** – *DMAT* : définir un effectif socle des secrétariats généraux communs dans les petits départements.

**Recommandation n° 5** – *Secrétariat général du ministère de l'intérieur – secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI* : régulariser sans délai la situation des agents ayant fait le choix de ne pas rejoindre les secrétariats généraux communs en restant au sein des directions départementales interministérielles sous lettre de mission.

### **- Mieux anticiper les réformes structurelles de l'administration territoriale de l'État**

**Recommandation n° 6** – *Secrétariat général du ministère de l'intérieur – secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI* : à l'avenir, prévoir un séquençage cohérent dans le temps des réformes de l'administration territoriale de l'État, afin d'éviter que les services n'aient à gérer plusieurs réformes de grande ampleur à la fois.

**Recommandation n° 7** – *Secrétariat général du ministère de l'intérieur – secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI* : recourir à une phase d'expérimentation avant la mise en œuvre des grandes réformes de l'administration territoriale de l'État, afin d'être en mesure d'apprécier les difficultés opérationnelles soulevées par de telles réformes et d'anticiper les solutions.

**- Donner les moyens aux agents des secrétariats généraux communs de mener à bien les missions qui leur sont confiées**

**Recommandation n° 8** – *Préfets de département* : organiser, à un rythme au moins annuel, la réunion conjointe dans chaque département des comités techniques de la préfecture et des directions départementales interministérielles.

**Recommandation n° 9** – *DGAFP – Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines* : accélérer le déploiement d'une interface unique pour les agents affectés aux ressources humaines au sein des secrétariats généraux communs permettant d'interroger les systèmes d'information des différents ministères du périmètre de l'administration territoriale de l'État.

**Recommandation n° 10** – *DGAFP – Secrétariat général du ministère de l'intérieur – secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI* : poursuivre une politique volontariste en matière de convergence RH et assurer un suivi renforcé de la mise en œuvre de ces différents chantiers grâce à un groupe témoin de secrétariats généraux commun.

**Recommandation n° 11** – *DGAFP – Secrétariat général du ministère de l'intérieur – secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI* : poursuivre la déconcentration des actes de gestion en matière RH.

La création de secrétariats généraux communs, visant à assurer les fonctions support des préfetures et des directions départementales interministérielles (DDI) **dans tous les départements au 1<sup>er</sup> janvier 2020, a été décidée à l'été 2018.**

Leur installation a été précédée par la création en loi de finances initiale pour 2020 du programme 354, « *Administration territoriale de l'État* » issu de la fusion des programmes 333 « *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* » et 307 « *Administration territoriale* » et qui porte notamment les crédits et les emplois affectés aux fonctions support des préfetures et des DDI.

Aux termes de la circulaire du Premier ministre à l'origine des SGC, la création du programme 354 « *à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, après une année de préfiguration en 2019, [devait permettre] de couvrir le périmètre de la RéATE<sup>1</sup>.* »<sup>2</sup>

Il intervient après que la création au 1<sup>er</sup> janvier 2011 du programme 333, « *regroupant les moyens de fonctionnement des DDI, des services régionaux de la sphère de la RéATE et des secrétaires généraux aux affaires régionales a permis de générer des économies et s'est révélé positif dans la gestion courante.* » **La création des SGC s'inscrit donc dans la continuité de cette logique de rationalisation budgétaire.**

Ayant une vocation interministérielle, l'ancien programme 333 était rattaché à la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* », soit aux services du Premier ministre. Le nouveau programme 354 est quant à lui rattaché à la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* », **traduisant un renforcement du champ d'intervention du ministère de l'intérieur.**

Cette orientation a été confirmée par le décret du 14 août 2020<sup>3</sup>, modifiant le décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles. En effet, alors que l'article 1<sup>er</sup> de ce décret disposait que « *les directions départementales interministérielles [étaient]*

---

<sup>1</sup> Réforme de l'administration territoriale de l'État.

<sup>2</sup> Circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics.

<sup>3</sup> Décret n° 2020-1050 du 14 août 2020 modifiant le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles

des services déconcentrés de l'État relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département »<sup>1</sup>, **celles-ci relèvent désormais du ministre de l'intérieur.**

L'article 1<sup>er</sup> dispose également que le « *ministre de l'intérieur assure la conduite et l'animation du réseau des directions départementales interministérielles, en y associant les ministres concernés et dans le respect de leurs attributions respectives* ». Sur le plan budgétaire, outre les transferts liés aux fonctions support, cette réforme s'est traduite par le transfert des emplois des directeurs de DDI des services du Premier ministre vers le programme 354.

Ces nouvelles dispositions traduisent **la volonté d'organiser l'interministérialité sous l'égide du ministère de l'intérieur.** Elles clarifient un état de fait : **les préfets dépendent eux-mêmes du ministère de l'intérieur et doivent animer l'interministérialité sur l'ensemble du territoire national.** Il est donc pertinent de renforcer la cohérence de l'organisation des DDI en les rattachant au ministère de l'intérieur.

Il conviendra cependant de veiller à ce que la fonction préfectorale poursuive sa transformation vers « *un management participatif horizontal* » et « *davantage de collégialité dans les décisions* », selon les termes du directeur de la modernisation et de l'administration territoriale.

Alors que la proposition a pu être évoquée, la rapporteure spéciale reste très sceptique sur l'opportunité d'aller plus loin en transférant l'ensemble des effectifs de l'ATE vers le programme 354, ce qui couperait le lien entre les administrations centrales des autres ministères et leurs services déconcentrés. **La consolidation des SGC, telle que défendue dans le présent rapport, doit constituer un préalable indispensable à toute nouvelle évolution.**

**En effet, alors que la création de cette nouvelle structure visait à générer des gains d'efficience, cet objectif est loin d'avoir été atteint.** Les mutualisations entre les secrétariats généraux des préfectures et des directions départementales interministérielles (DDI), la professionnalisation des effectifs en charge des fonctions support n'ont pas permis, comme cela était initialement envisagé, de dégager du temps pour redéployer des effectifs vers les fonctions métiers des DDI.

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,*

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

*du réseau des préfetures et des sous-préfetures et, le cas échéant, des unités départementales des directions régionales. »<sup>1</sup>*

**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<sup>er</sup> janvier 2021.**

Comme indiqué dans les réponses apportées à la rapporteure spéciale par le ministère de l'intérieur, *« le report de la création des SGC-D [...] avait pour objectif de détendre le calendrier entourant la mise en œuvre de ces structures. »*<sup>2</sup> Les témoignages recueillis lors des déplacements montrent que, loin de *« détendre le calendrier »*, ce décalage était en réalité indispensable à la réalisation même de la réforme.

La rapporteure spéciale considère en effet, **au regard du caractère structurel de la réforme et des conséquences de la crise sanitaire sur les missions et le fonctionnement de l'administration territoriale de l'État, que le maintien d'un calendrier aussi exigeant pour mener à bien la création des SGC de même que les autres réformes de l'organisation territoriale de l'État (OTE)<sup>3</sup> n'était pas raisonnable et aurait placé les effectifs en charge de ces nouvelles missions en grande difficulté.**

Force est de constater qu'en dépit de ce report d'échéance, **un grand nombre d'agents ont été placés dans des situations très complexes pour l'accomplissement de leurs missions.** Les déplacements et les auditions menées à Paris ont été l'occasion de recevoir des témoignages préoccupants de souffrance au travail de la part des agents en poste au sein des SGC.

Le ministère de l'intérieur, à travers l'identification d'« irritants », semble prendre en partie la mesure de la situation et la direction de la modernisation de l'administration territoriale (DMAT) a proposé un premier plan d'action.

---

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

<sup>2</sup> Réponses au questionnaire de contrôle de la rapporteure spéciale.

<sup>3</sup> Il s'agit notamment, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, du transfert depuis les directions départementales de la cohésion sociale des missions sport, jeunesse, éducation populaire et vie associative vers le ministère de l'éducation nationale et, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021, de la création des directions départementales interministérielles de l'emploi, du travail et des solidarités et de la création des services de la main d'œuvre étrangère au sein des préfetures.

**Les dix « irritants » de la création des secrétariats généraux communs identifiés par la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT)**

La direction de la modernisation de l'administration territoriale (DMAT) a identifié, à l'automne 2021, un certain nombre « d'irritants » liés à la création des SGC :

- l'éclatement entre plusieurs sites des secrétariats généraux communs, qui limite la capacité des agents à travailler ensemble et à se connaître ;
- les retards, parfois très importants, pour distribuer la carte agent ministérielle donnant en particulier accès aux systèmes d'informations, notamment en matière de ressources humaines ;
- les difficultés en matière de gestion des ressources humaines, alors que les agents des SGC sont issus de ministères différents et que la gestion de la paie s'est avérée complexe dans les premiers mois (prise en charge par les ministères d'origine de la paie au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2021) ;
- les problématiques de moyens et d'accès informatique ;
- le sujet de la pluralité des systèmes d'informations entre les différentes directions et les problématiques de gestion des ressources humaines associées ;
- les sujets de gestion budgétaire ;
- des difficultés spécifiques pour accueillir les agents issus des anciennes unités départementales des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ;
- le pilotage en direction départementale et les référents de proximité, qui n'ont pas été mis en place dans l'ensemble des départements ;
- des interrogations quant au positionnement des secrétariats généraux départementaux face aux directions départementales ;
- les sujets d'animation, d'accompagnement et de formation pour favoriser la création d'une identité professionnelle propre.

*Source : audition du directeur de la modernisation de l'action territoriale*

Si la rapporteure spéciale partage les constats du ministère, **elle considère, plus largement, que le succès de cette mutualisation est conditionnée à l'amélioration, significative et rapide, des conditions d'exercice de leurs missions par les agents.**

## 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 DES EFFECTIFS VERS LES FONCTIONS MÉTIER N'ONT PAS TENU COMPTE DE L'ATTRITION DEPUIS UNE DÉCENNIE DES EFFECTIFS DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES INTERMINISTÉRIELLES

#### 1. Des objectifs de gains de productivité et de redéploiement des effectifs trop ambitieux en l'état

Les secrétariats généraux communs départementaux ont été créés par le décret du 7 février 2020<sup>1</sup>, qui pose leurs principes de fonctionnement et définit leur organisation. Ils sont ainsi des services déconcentrés de l'État, à vocation interministérielle, mais relevant du ministre de l'intérieur.

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 :

- **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 procédant à une mutualisation, il s'est agi de garantir le maintien de certaines fonctions pour l'ensemble des préfetures et des DDI. De plus, ces mutualisations devaient permettre, dans les plus petites structures, d'éviter que l'absence d'un agent ne compromette le fonctionnement du service ;

- **professionnaliser les agents affectés à des fonctions support**, en permettant à ceux-ci de développer une expertise plus importante sur des sujets propres. En effet, alors qu'un certain nombre d'agents ne réalisaient au sein des DDI des fonctions support que sur une partie de leur temps de travail ou étaient contraints à une grande polyvalence dans leurs travaux, la création des SGC a vocation à permettre aux agents de se concentrer sur leurs missions et de se former pour renforcer leur expertise ;

- **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*

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-99 du 7 février 2020 relatif à l'organisation et aux missions des secrétariats généraux communs départementaux.

abonder la réserve régionale d'emplois<sup>1</sup> en vue d'un redéploiement vers les fonctions « métier », notamment au profit de l'ingénierie territoriale, à l'échelon départemental ». L'objectif de permettre aux DDI de renforcer leurs fonctions métier était donc formalisé, en dépit d'un certain nombre d'alertes de la part de différents services ministériels et des syndicats.

Pour documenter ces éléments, le directeur de cabinet du Premier ministre avait en effet missionné par une lettre du 22 janvier 2019 le comité de pilotage interministériel sur l'organisation et le fonctionnement des directions départementales interministérielles. Ce comité s'est vu confier pour objectif de décompter les effectifs devant faire l'objet d'un transfert vers le programme 354 et « de faire toute proposition utile tendant à réaliser des gains en emplois grâce à la mise en place des secrétariats généraux communs et à proposer toute méthode pertinente en la matière ».

Concernant les objectifs de diminution du nombre d'emplois résultant de la mutualisation des fonctions support, **le rapport de la mission inter-inspections<sup>2</sup> a estimé qu'il était impossible de quantifier ex ante les gains à attendre de la réforme.**

En effet, s'il a été estimé que les gains étaient plus évidents sur les fonctions immobilières et logistiques, sur les fonctions RH « au plan local, compte tenu de la disparité des corps et des règles de gestion, le [SGC] permettra de faire travailler côte à côte des gestionnaires spécialisés par ministère, mais sans gain notable de productivité tant que les gestions demeurent cloisonnées »<sup>3</sup>.

Si les économies étaient alors jugées « très probables », **le rapport indique qu'elles ne seront réalisées qu'à l'issue d'une « période de transition »**. Les réponses apportées par la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT), ainsi que par l'ensemble des acteurs interrogés, **témoignent de ce que cette période de transition n'est pas terminée – loin s'en faut.**

La DMAT indique qu'en effet, « eu égard à la nécessaire consolidation de l'action des services, nous ne pouvons estimer les gains anticipés des mutualisations. » Les SGC ont, de ce point de vue, bénéficié de la stabilité du schéma d'emploi du programme 354 en 2021 et en 2022, **les effectifs de ces structures étant restés stables sur la période.** Il est néanmoins possible que, dans certains départements, le Préfet ait fait le choix de diminuer les effectifs

---

<sup>1</sup> Supprimée par la circulaire du 22 décembre 2021.

<sup>2</sup> Rapport sur la constitution des secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles, de l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mai 2019.

<sup>3</sup> Ibid.

du SGC pour renforcer d'autres missions du périmètre de la préfecture ou, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>1</sup>, le préfet de région sur le périmètre de l'ATE.

Alors que la contraction des effectifs de l'administration territoriale risque, à terme, de peser sur le fonctionnement des SGC des plus petits départements, il semble important, pour garantir la réalisation de leurs missions pour l'ensemble des services de l'État du périmètre ATE, de sécuriser, pour l'avenir, un effectif socle pour ces structures.

Ainsi, un organigramme de référence spécifique **doit être arrêté afin de définir le nombre d'emploi minimal sur les différentes fonctions confiées au SGC** pour maintenir un certain niveau de qualité des services rendus.

**Recommandation n° 4 - DMAT** : définir un effectif socle des secrétariats généraux communs dans les petits départements.

## **2. L'érosion depuis dix ans des effectifs des secrétariats généraux des préfectures et des DDI n'a pas été suffisamment prise en compte lors de la conception de la réforme**

Les ambitions initiales du Gouvernement s'inscrivaient dans un contexte d'attrition continue des effectifs de l'ATE.

Au moment des transferts, les effectifs des SG de l'administration territoriale de l'État avaient été fortement réduits, en particulier au niveau départemental. En effet, comme le relève la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018, « *les services déconcentrés ont été fortement mis sous tension pour conduire leurs missions par l'accent mis sur les réductions d'effectifs, en particulier au niveau départemental, l'orientation donnée en juillet 2015 de faire porter la réduction des effectifs à deux tiers au niveau régional et un tiers au niveau départemental n'ayant pas été respectée par l'ensemble des ministères.* »<sup>2</sup>

Les données de la circulaire témoignent de cette divergence : alors que dans les DDI et les préfectures de département la baisse a été de 1 589 ETP, au niveau régional, la réduction n'a concerné que 575 ETP entre 2015 et 2016.

Comme l'ont relevé les auteurs du rapport inter-inspections réalisé en amont de la mise en œuvre de la réforme lors de leurs déplacements et des auditions « *il se dégage [du projet de réforme d'alors] un sentiment dominant*

<sup>1</sup> Dans la limite de 3 % des effectifs en application de la circulaire du 22 décembre 2021 (cf. infra).

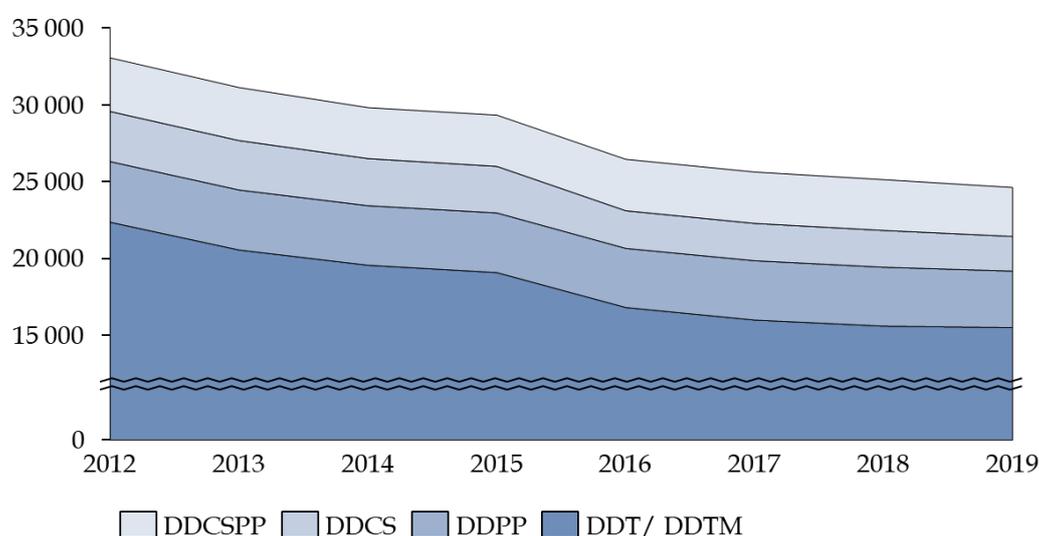
<sup>2</sup> Circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics.

de scepticisme à tous les niveaux hiérarchiques : cette réforme est plus subie que voulue dans un contexte où les DDI sont issues des réorganisations opérées en 2010 et l'administration territoriale de l'État dans son ensemble [est] confrontée depuis à des évolutions de ses missions et à des réductions sensibles de ses effectifs »<sup>1</sup>

La première partie de ce rapport dresse donc « un état des lieux d'une administration départementale de l'État fragilisée par des réformes inachevées et par la réduction de ses moyens, les fonctions support étant elles-mêmes assurées de manière inégale »<sup>2</sup>.

### 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 2019<sup>3</sup> et bilan social 2019 des DDI du ministère de l'intérieur<sup>4</sup>

Sur l'ensemble des directions départementales interministérielles, les effectifs ont été réduits de 25,5 % sur la période précédant la création des SGC, à savoir la période 2012-2019. Ils sont ainsi passés d'un peu plus de 33 000 ETPT à moins de 25 000 en 2019. La réduction a été particulièrement

<sup>1</sup> Rapport sur la Constitution des secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles, de l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mai 2019.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> 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.

marquée au sein des directions départementales des territoires/et de la mer (- 30,1 %).

Ces réductions résultent en partie d'évolutions du périmètre des missions des DDI, notamment avec la suppression de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat) et la redéfinition de l'application du droit des sols (ADS).

Les programmes 215 « *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* » et 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* » sont les principaux concernés par les réductions d'emplois (avec respectivement - 37 % et - 44 % des ETPT sur la période 2012-2020<sup>1</sup>).

Les fonctions « *métier* » au sein des DDI ont ainsi été fortement réduites. D'après les échanges réalisés dans les différents départements, il apparaît que cette situation a conduit à faire peser une partie importante de l'effort de réduction des effectifs sur les fonctions dites « *support* ».

Le rapport inter-inspections préalable à la réforme indique qu'est désormais « *posée la question d'une taille critique en deçà de laquelle la poursuite des missions ne pourra être assurée qu'en mode dégradé.* » et que « *la pression permanente sur les effectifs conduit à un délitement progressif des fonctions support, tout particulièrement dans les petites DDI* »<sup>2</sup>.

La baisse des effectifs au sein des préfetures et sous-préfetures, pour importante qu'elle ait été, a cependant été moins sensible.

En effet, en 2019, le plafond d'emploi du programme 307 s'élevait à 24 885 ETPT, contre 27 343 en 2011, soit une baisse de 9 % des effectifs.

Cette réduction moins importante s'explique en partie par les moindres évolutions dans le périmètre des missions des préfetures et la pression sur certaines missions prioritaires, comme par exemple les demandes de titre de la part des publics étrangers.

Surtout, **les situations entre départements peuvent être très différentes entre elles**. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les effectifs de l'État territorial, paru en mai 2022, « *les suppressions de poste en préfecture auraient justifié une réflexion sur la répartition de l'effort en fonction de la réalité des besoins de chaque région. C'est le contraire qui s'est produit puisque la répartition des coupes n'a visé qu'à préserver des équilibres historiques sans rapport avec l'évolution de la population ou de l'activité.*

---

<sup>1</sup> Les effectifs de l'administration territoriale de l'État, exercices 2010-2021, observations définitives, Cour des comptes, mai 2022.

<sup>2</sup> Rapport sur la constitution des secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles, de l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mai 2019.

*Le ministère de l'intérieur gagnerait à s'inspirer des méthodes pratiquées par les autres ministères de l'ATE pour évaluer des effectifs de référence en fonction du niveau d'activité attendu ou constaté.* »<sup>1</sup>

C'est le sens de la recommandation adressée par la Cour au secrétariat général du ministère de l'intérieur, la répartition à la hausse ou à la baisse des effectifs par préfecture doit tenir compte de la réalité des besoins des départements : *« c'est tout le contraire qui s'est produit puisque la ventilation des schémas d'emplois n'a visé qu'à préserver des équilibres historiques sans rapport avec l'évolution de la population ou de l'activité. »*<sup>2</sup>

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

### **1. Les transferts : sous-évaluation du nombre d'emplois à transférer et perte de compétences**

Comme évoqué plus haut, 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. **Pour ce faire, la mission a dû documenter le décompte des effectifs positionnés au sein des DDI et des préfectures sur des fonctions support. Cette évaluation devait prendre en compte la quote-part des schémas d'emplois ministériels imputés aux fonctions support.**

Alors que la lettre de mission du directeur de cabinet du Premier ministre fixait comme objectif *« d'assurer et de documenter le décompte des effectifs positionnés sur des missions relevant des fonctions support dans le périmètre des ministères concernés par le transfert des emplois »*, l'évaluation retenue *in fine* a consisté en un transfert d'emplois effectif inférieur au niveau constaté en 2018.

En effet, l'évaluation des besoins des futurs SGC par le comité de pilotage inter-inspection tenait d'ores et déjà compte du schéma d'emplois 2019, de sorte que le nombre d'emplois proposé par le rapport correspond aux emplois dédiés aux fonctions support dans les DDI, corrigés des fonctions restant à la charge des DDI, auquel s'ajoute un abattement de 1,5 % des effectifs pour l'application du schéma d'emplois 2019<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Les effectifs de l'État territorial, Cour des comptes, mai 2022.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Cet abattement au titre du schéma d'emploi 2019 a conduit à recommander un transfert d'effectif diminué de 86 ETP par rapport à la référence 2018.

Finalement, à l'occasion de l'arbitrage rendu par le Premier ministre le 2 août 2019, il a été décidé de revenir sur le niveau de l'abattement au titre des schémas d'emplois pour l'évaluer à 2 % pour 2019 et d'appliquer un schéma d'emplois de 2 % pour 2020.

Alors que d'après l'évaluation du comité de pilotage inter-inspection, **1 944 ETP étaient en charge des fonctions support en 2018 dans les DDI pour les missions confiées aux SGC, dans la loi de finances initiale pour 2020, seuls 1 803 ETP ont été transférés aux SGC (soit une baisse de 7,25 % des effectifs totaux).**

Opportunément, les SGC ont finalement bénéficié d'un complément d'effectif de 89 ETP en loi de finances initiale pour 2021, permettant d'amorcer la réforme dans des conditions un peu plus satisfaisantes. La rapporteure spéciale déplore que l'information apportée aux parlementaires sur ce sujet lors de l'examen du budget 2021 ait été très lacunaire<sup>1</sup>.

En définitive, et compte tenu de ce complément d'effectif, il ressort que la dotation en emplois des SGC s'est trouvée finalement légèrement inférieure au nombre d'emplois en poste sur des fonctions support avant la réforme. Ainsi, 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.

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'efficacité 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 nombreux services se sont en effet retrouvés en grande tension dès le départ, ce qui a pénalisé le démarrage de la réforme.

Comme l'avait justement signalé le rapport inter-inspections préalable à la création des SGC, *« cette réforme peut générer des gains d'emplois, mais de façon décalée. En effet, une diminution prématurée des emplois serait*

---

<sup>1</sup> Alors que le rapport sur le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Administration générale de l'État » pour 2021 se contente de préciser le nombre d'ETP transférés, les rapports sur les autres missions n'apportent pas d'indication plus précise. Ainsi, pour la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le PAP se contente d'indiquer : « 45 ETPT depuis l'action 07 (Pilotage, support, audit et évaluations) vers le programme 354 « Administration générale et territoriale de l'État » du ministère de l'intérieur, correspondant au transfert complémentaire lié à la création des secrétariats généraux communs en DDI ».

*contreproductive par rapport à l'objectif poursuivi.»<sup>1</sup> Ainsi, il avait été clairement souligné que l'année « de création de ces structures va désorganiser les équipes et peut conduire à une perte de productivité ; il serait particulièrement démobilisateur et irréaliste d'exiger un retour dès cette première année. »*

Ce constat est renforcé par deux éléments d'analyse indispensables : d'une part, **la décision de laisser le choix aux agents de rejoindre ou non les SGCD a généré d'importantes pertes de compétence** lorsque les agents ont fait le choix de rester en poste au sein des DDI, et, d'autre part, **certains agents des DDI n'effectuaient des fonctions support qu'à titre secondaire par rapport à leur mission.**

En effet, si, avant la réforme, l'essentiel des agents avaient pour mission principale (plus de 80 % de leur quotité de travail) d'assurer la réalisation de fonctions support, une part non négligeable d'entre eux (environ 13 % des agents) n'exerçait de telles fonctions qu'en complément de leur mission principale<sup>2</sup>. La part des agents n'exerçant que de façon annexe des fonctions support varie également d'une administration à l'autre. Ainsi, la DGCCRF indique, en réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale, que « *la plupart des agents exerçant des fonctions support ne le faisaient que pour une part limitée de leur temps.* »

Par conséquent, **la question des « rompus d'ETP » a posé des difficultés supplémentaires** : le caractère annexe de certaines missions permettant aux services d'absorber plus facilement des fluctuations d'activité ou d'avoir un lien direct entre intervenants. En effet, la somme de plusieurs « rompus d'ETP » ne résulte pas nécessairement en un poste unique et cohérent.

De plus, le choix a été fait de laisser les agents des DDI et des préfectures libres de rejoindre ou non les SGC.

Il s'agit d'un élément majeur de la réforme, la DMAT indiquant, dans les réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale qu'il « *aurait été difficile de contraindre les agents qui ne le souhaitaient pas à changer de ministère. Certains demeurent très attachés à leur culture ministérielle.* » Le maintien des rémunérations a été garanti. La rapporteure spéciale partage le constat que de contraindre les agents à rejoindre les SGC aurait sans doute été contre-productif au regard des inquiétudes des agents.

Cependant, cette situation aurait dû être mieux anticipée par le Gouvernement. En effet, il en est résulté une perte de compétences massive, en particulier dans le domaine des ressources humaines, qui avait pourtant

---

<sup>1</sup> Rapport sur la constitution des secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles, de l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mai 2019.

<sup>2</sup> Ibid.

été identifié en amont de la réforme comme l'un des sujets les plus sensibles. Comme le relève la DMAT dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale « *il est vrai que certains SGC-D se sont retrouvés initialement en sous-effectif et le démarrage de certains SGC-D a pu s'avérer difficile.* »

Ainsi, 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.

**L'augmentation des plafonds d'emplois pour permettre aux ministères d'absorber les sureffectifs nés du refus des agents de suivre leurs postes**

Les corrections techniques intervenues dans le cadre de la LFI pour 2022 étaient ventilées de la manière suivante :

160 ETPT au titre du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » ;

116 ETPT au titre du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »,

105 ETPT au titre du programme 217 « Conduite et pilotage de l'écologie, du développement et de la mobilité durable » ;

11 ETPT au titre du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

Source : direction du budget

La vacance de postes et le recours à des contractuels, alors que les sujets de gestion RH étaient d'une très grande complexité du fait de la multiplicité des régimes RH et de la complexité technique du sujet a **contribué à dégrader les services RH rendus aux différents services.**

Cette situation a conduit à **maintenir une partie des effectifs au sein des DDI et des préfectures sous lettre de mission.** Dans ce cas, les effectifs restent placés sous l'autorité du directeur de DDI mais contribuent, au titre de la lettre de mission qu'ils ont reçu de lui, aux missions du SGC.

Fin janvier 2022, 27 agents<sup>1</sup> étaient encore dans cette situation. Si ce **statut a offert une flexibilité nécessaire lors de la mise en œuvre de la réforme, la rapporteure spéciale considère qu'il est désormais nécessaire**

---

<sup>1</sup> 11 agents pour les ministères sociaux, 8 agents pour le ministère de la transition écologique et solidaire, 2 agents pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et 6 agents pour le ministère de l'intérieur.

**de mettre un terme à ces situations.** Les effectifs encore sous lettre de mission doivent être incités à rejoindre les SGC et il est nécessaire de sortir de cet entre deux pour acter du caractère définitif de la réforme.

**Recommandation n° 5** – *Secrétariat général du ministère de l'intérieur – secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI* : régulariser sans délai la situation des agents ayant fait le choix de ne pas rejoindre les secrétariats généraux communs en restant au sein des directions départementales interministérielles sous lettre de mission.

La rapporteure spéciale ne peut enfin que souscrire à l'avertissement prémonitoire du rapport inter-inspections : *« les modalités d'exercice des fonctions support dans une organisation, qu'elle soit publique ou privée, sont cruciales pour son bon fonctionnement. En dépendent non seulement les conditions de travail au sein de la structure mais aussi la capacité de son personnel à pouvoir pleinement se consacrer à ce pourquoi il a été recruté. Un amenuisement ou une désorganisation des services concernés peut générer des pertes de temps et en conséquence une efficience moindre de l'entité dans son ensemble. Des gains immédiats d'effectifs sur ces fonctions peuvent alors avoir un effet globalement négatif. »*<sup>1</sup> C'est précisément cette situation qui a été rencontrée lors de la création des SGC.

## **2. Le ressenti d'une dégradation de la qualité des services rendus par les SGC par rapport aux anciens SG des DDI**

Lors des déplacements et des échanges avec les agents des SGC et des DDI, **il est apparu que les premiers mois après la mise en place des SGC avaient été l'occasion de difficultés très importantes.** Alors que de nombreux agents des DDI ont fait le choix de ne pas suivre leur poste, des postes se sont retrouvés vacants dès la création de la structure, mettant en difficulté un collectif à peine constitué.

Ainsi, pour exemple, à la préfecture de la Creuse, 50 % des postes étaient vacants lors de la création du SGC<sup>2</sup>. **Le recours à des agents sous lettre de mission au sein des DDI a permis d'assurer la continuité du service.** Le directeur du SGC, M. Fabien Faure, a distingué une première phase, qualifiée *« d'euphorique »*, à l'occasion de laquelle les équipes ont fait

<sup>1</sup> *Rapport sur la constitution des secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles, de l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mai 2019.*

<sup>2</sup> *Hors le service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication.*

bloc pour surmonter les importantes difficultés rencontrées dans l'exercice des missions. Il a néanmoins constaté, dans un deuxième temps, une certaine forme de fatigue, voire de lassitude, de la part des effectifs du SGC.

La rapporteure spéciale partage pleinement ce constat : alors que la création de ces nouvelles structures a pu conduire à un certain nombre de concessions de la part des agents (stress, heures supplémentaires, etc.), 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.**

Ainsi, alors que le ministère de l'intérieur recourt à l'outil Dialogue 2, le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et les ministères sociaux disposent chacun d'une version différente de RenoiRH, ces versions étant cloisonnées entre elles. Les logiciels RH des services sont nombreux, rendant particulièrement complexe la réalisation de leurs missions.

Ces difficultés ont été accentuées par le nombre important de postes vacants au sein des SGC et un taux de rotation élevé sur les effectifs RH.

Ainsi, le bilan des différents ministères est plutôt mitigé : pour le ministère de la transition écologique « *le bilan n'est pas homogène selon les missions mutualisées* » car pour les RH « *le principe même d'une mutualisation est plus complexe à mettre en œuvre* ». Pour la DGCCRF, « *à date le bilan reste mitigé, et hétérogène selon les sites et selon les missions ; le dispositif doit encore gagner en stabilité et en maturité.* »

Pour les ministères sociaux, le secrétariat général a fait valoir que la création des SGCD avait « *complexifié l'organisation de la filière RH* » du fait de l'importance du niveau régional avant la réforme.

Si des évolutions ont eu lieu, en particulier via une clarification de la répartition des compétences, « *la gestion RH des SGCD reste difficile, les SGCD ne maîtrisant pas encore les spécificités tant statutaires qu'en termes de règles de gestion des multiples corps de fonctionnaires et des agents contractuels en poste dans les DDI. Les articulations restent à fluidifier entre les différents acteurs (DDETS, DREETS, SGC et DRH ministérielle). [...] De réelles difficultés de reprise de certaines missions RH existent encore dans certains SGC (recrutement, action sociale, calendriers et campagnes) accentuées par la nécessité de clarifier encore le rôle de chacun des échelons dans la chaîne de décision.* »<sup>1</sup>

Il apparaît indispensable de résorber ces difficultés et de garantir le bon fonctionnement des SGC sur le volet RH. En effet, la qualité de la fonction RH est essentielle au fonctionnement des services et génère des externalités positives.

---

<sup>1</sup> Réponses du secrétaire général des ministères sociaux au questionnaire de la rapporteure spéciale.

La détérioration de ces fonctions peut, à l'inverse, avoir des conséquences très négatives sur les agents : démotivation, risques psycho-sociaux, détérioration du climat au travail. Au-delà de la fonction RH, ces difficultés ont également été rencontrées concernant les déploiements SI, sur la compatibilité des postes « NOEMI », déployés par le ministère de l'intérieur, avec certaines applications métiers, ou concernant les conditions de remboursement des frais professionnels.

**Surtout, les difficultés RH entraînent une perte de temps pour l'encadrement.** Plusieurs directeurs de DDI ont en effet indiqué à la rapporteure spéciale que la création des SGC avait eu une incidence directe sur le temps qu'ils devaient consacrer à des fonctions support. En effet, en présence de difficultés, les agents et les syndicats se tournent désormais vers les directeurs de DDI, alors que les anciens secrétaires généraux de DDI pouvaient jouer ce rôle dans la mesure où ils étaient présents au sein des mêmes locaux.

## 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

#### 1. Les conséquences de la crise sanitaire sur l'installation des secrétariats généraux communs

La création des secrétariats généraux communs s'était traduite, initialement, par une double échéance :

- d'une part, **le transfert budgétaire des emplois au 1<sup>er</sup> janvier 2020 par la loi de finances initiale pour 2020 ;**

- d'autre part, les SGC devaient être **pleinement opérationnels à compter du 30 juin 2020.**

Cette dissociation en deux dates distinctes devait permettre d'accompagner la transition et **de laisser le temps de convaincre les agents en charge des fonctions support au sein des directions départementales interministérielles de suivre leurs postes au sein des SGC.** Une transition trop brutale aurait en effet pu avoir pour conséquence un refus massif des agents de suivre leurs postes.

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

**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.

Au moment de la création des SGC, la bascule de la paie a été étalée sur plusieurs mois, une partie de la gestion restant assurée par les personnels au sein des DDI. Ainsi, les programmes des différents ministères ont bénéficié de transferts pour compenser les coûts inhérent à la prise en charge progressive jusqu'au 31 juillet 2021 de la paie par les SGC.

## 2. Les autres réformes de l'administration territoriale de l'État intervenues en 2021

Pour les ministères sociaux, « la création des SGC est intervenue dans le contexte d'une réforme structurelle d'ampleur, qui a profondément bouleversé les ministères sociaux. »<sup>1</sup>

Outre la création des SGC, est également intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2021, un important transfert des effectifs des DDCS affectés aux missions sport, jeunesse et vie associative, au ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Au niveau régional, ce transfert a donné lieu à la création des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et aux services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports.

À ce titre, 2 350 ETPT ont été transférés depuis le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », 118 ETPT depuis le programme 354 « Administration générale et territoriale de l'État »<sup>2</sup> et 9 emplois depuis le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

**La principale réforme ayant affecté le fonctionnement des secrétariats généraux communs est la création des directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), qui fusionnent les anciennes directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)<sup>3</sup> et les anciennes unités départementales des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (UD DIRECCTE).**

Cette fusion constitue le volet, au niveau départemental, de la fusion des DIRECCTE et des missions de cohésion sociale des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) après transfert des missions jeunesse et sport au ministère de l'éducation nationale.

En parallèle, les services de la main d'œuvre étrangère (SMOE) ont également été créés au 1<sup>er</sup> avril 2021, entraînant le transfert d'effectifs depuis les DIRECCTE vers les préfetures.

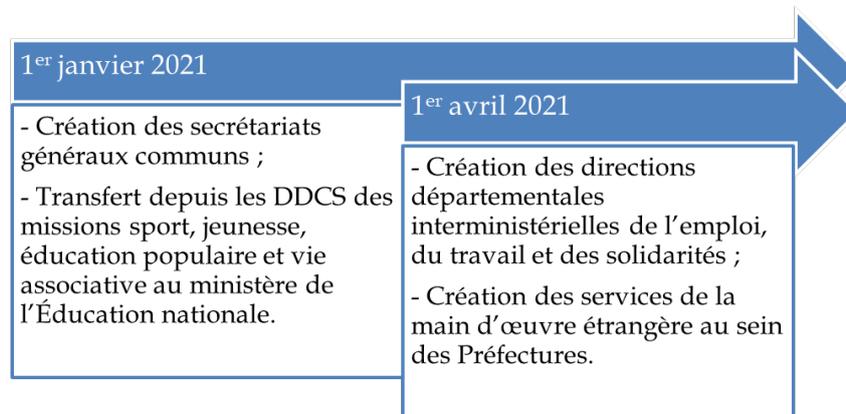
---

<sup>1</sup> Réponses du secrétaire général des ministères sociaux au questionnaire de la rapporteure spéciale.

<sup>2</sup> Le transfert ayant pour conséquence une diminution du périmètre d'intervention des SGC, il a de ce fait entraîné la déduction de 118 ETPT par rapport à l'évaluation initiale des besoins des SGC.

<sup>3</sup> Ou les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) dans les départements de moins de 400 000 habitants.

## Calendrier de mise en place des réformes de l'OTE en 2021



Source : commission des finances du Sénat

D'après le secrétariat général des ministères sociaux, « l'ensemble de ces transferts, y compris ceux liés à la création des SGC, a conduit au transfert de près de 20 % des effectifs rémunérés en 2020 sur les programmes 124 et 155, impactant la totalité des services déconcentrés relevant de ce périmètre. [...] Le programme 124 a perdu environ un tiers de ses effectifs. »

**De plus, la prise en compte tardive de la création des DDETS pour la mise en place des SGC a entraîné des difficultés pour le transfert des agents.** Cette situation a conduit à ne prévoir le pré-positionnement des agents issus des UD DIRECCTE que dans un deuxième temps, après les autres agents issus des DDI.

Ainsi, le secrétariat général des ministères sociaux a indiqué, en réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale, que la manœuvre RH n'aurait commencé qu'en octobre, limitant le nombre de postes disponibles pour les agents des UD DIRECCTE et ne laissant que peu de temps à ces derniers de se positionner. Cette spécificité explique que le refus de suivre leur poste au sein des SGC ait été aussi important pour les ministères sociaux, et particulièrement pour le programme 155.

De plus, alors que les SGC venaient d'être créés et n'avaient pas encore trouvé leur équilibre, ils ont dû contribuer à une manœuvre RH de grande ampleur. La proximité entre les deux dates a été, d'après les retours des agents dans les SGC, une source importante de difficultés.

**Recommandation n° 6** – *Secrétariat général du ministère de l'intérieur – secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI* : à l'avenir, prévoir un séquençage cohérent dans le temps des réformes de l'administration territoriale de l'État, afin d'éviter que les services n'aient à gérer plusieurs réformes de grande ampleur à la fois.

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

### **1. La préfiguration de la réforme a, dans l'ensemble, été bien menée**

Suivant la recommandation du rapport de la mission inter-inspection selon laquelle « *un(e) préfigurateur(trice) devra être nommé(e) auprès [du Préfet] dans chaque département, pour le 1<sup>er</sup> septembre 2019* », les Préfets ont nommé dans tous les départements, un préfigurateur. 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.**

Sur ce sujet, la rapporteure spéciale **tient à souligner l'importance du travail préparatoire réalisé par le ministère de l'intérieur et le secrétariat général du gouvernement et la qualité des documents transmis aux services déconcentrés pour mettre en œuvre la réforme.**

Le guide RH des préfigurateurs, à destination de l'ensemble des préfigurateurs de SGC, leur a été adressé dès le 7 octobre 2019. Il reprend l'ensemble des principes de la réforme (volontariat des agents, garantie de rémunération, pilotage de la structure, gestion des différentes étapes de la préfiguration, accompagnement individuel des agents, etc.).

Le recours à un cabinet de conseil, le cabinet *Bearing Point*, a permis de fournir des livrables à l'ensemble des SGC sur les procédures applicables sur chacun des sujets confiés aux SGC (achat, budget, RH, immobilier, numérique, parc automobile).

Ces documents, transmis à la rapporteure spéciale, permettent d'identifier les services ou directions responsables pour chaque sujet, en indiquant éventuellement si d'autres services doivent participer aux travaux.

**La qualité de ces documents a été saluée lors des déplacements.** Ils ont permis de répondre à un certain nombre d'interrogations des services sur leur domaine d'intervention. D'après les informations rendues publiques par la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, le marché a représenté un coût total de 1,99 million d'euros.

**Dans l'ensemble, les agents et les syndicats ont salué l'organisation, en amont de la réforme, et en particulier l'organisation régulière de « comités techniques élargis », réunissant les représentants des comités techniques des DDI et de la préfecture, afin d'assurer le suivi de la mise en place des SGC.** Organisés deux fois par an, ils ont permis de renforcer le dialogue social à l'échelle du périmètre ATE.

Alors que les réunions conjointes des comités techniques de la préfecture et des DDI n'ont pas toujours été maintenues postérieurement à la création des SGC, la rapporteure spéciale considère qu'il est important de permettre à ce dialogue de se poursuivre et de se développer en maintenant le principe de réunions régulières des comités techniques de l'ensemble du périmètre ATE.

**Recommandation n° 8 – Préfets de département :** organiser, à un rythme au moins annuel, la réunion conjointe dans chaque département des comités techniques de la préfecture et des directions départementales interministérielles.

Le renforcement du dialogue social sur le périmètre ATE est **d'autant plus important que le rôle des préfets et du ministère de l'intérieur s'est trouvé renforcé lors des réformes récentes**. Il se justifie en particulier du fait de la possibilité laissée au préfet par la circulaire du 22 décembre 2021<sup>1</sup>, de redéployer des agents à hauteur de 3 % des effectifs régionaux de l'administration territoriale de l'État participe de ce renforcement des prérogatives des préfets, notamment en matière de détermination des politiques prioritaires à mener.

#### **Les conditions de redéploiement des 3 % des effectifs régionaux de l'administration territoriale de l'État**

La possibilité de redéployer des effectifs budgétaires est laissée au Préfet de région depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 en fonction des priorités gouvernementales et des enjeux locaux, tenant compte des feuilles de route interministérielles signées par le Premier ministre.

Les redéploiements peuvent s'opérer d'un ministère vers un autre et doivent :

- s'exercer au sein d'un même périmètre régional ;
- concerner le périmètre ATE.

Le total des mouvements effectués dans l'année, mesurés en ETP, concernent au plus 3 % des effectifs notifiés au sein de la région concernée.

Source : circulaire du 22 décembre 2021

<sup>1</sup> Circulaire du 22 décembre 2021 de la ministre de la transformation et de la fonction publiques et du ministre délégué chargé des comptes publics.

## **2. Une phase d'expérimentation aurait permis d'identifier en amont les « irritants » de la réforme**

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.

Des travaux préalables ont bien été menés en Eure-et-Loir, dans la Sarthe et dans le Maine-et-Loire, mais ne portaient pas sur le volet ressources humaines qui constitue pourtant l'un des aspects les plus importants de la réforme.

Ainsi dans l'Eure-et-Loir, il s'est agi de mutualisation sur la quasi-totalité des fonctions support hors RH, la préfecture et les DDI étant réunies sur un site unique.

Les travaux visant à créer un secrétariat général commun dans la Sarthe, incluant les ressources humaines, ont été interrompus à compter de la réunion du comité technique des DDI au niveau national le 23 mars 2017.

Enfin, dans le Maine-et-Loire, les travaux pour créer un SGC ont été engagés à la fin de l'année 2018. Celui-ci a inclus les budgets, les achats, la logistique et l'immobilier. Ces mutualisations ont été facilitées par le fait que les DDI sont réunies au sein d'une même cité administrative.

**Ainsi, aucune expérimentation n'a porté sur la mutualisation des fonctions support dans le cas d'une implantation multi-sites et la mutualisation de la fonction RH n'a aucunement été expérimentée.**

Comme le rappelle le Conseil d'État dans son étude d'octobre 2019, l'expérimentation est « *très bien adaptée pour tester [...] les modalités de mise en œuvre d'une mesure, d'une politique publique ou d'une réforme.* »<sup>1</sup>

Ainsi, en l'espèce, l'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 à l'issue d'une période préalable d'expérimentation.** 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 chantiers prioritaires pour permettre le succès de la réforme.

L'absence d'expérimentation est d'autant plus dommageable que ce principe avait été acté par la circulaire du 24 juillet 2018 : « *le traitement des dossiers de ressources humaines de proximité [...] sera susceptible de faire l'objet*

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, *améliorer et développer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes*, octobre 2019.

*d'une expérimentation préalable en veillant à laisser aux directeurs concernés la maîtrise des outils de management de proximité. »<sup>1</sup>*

**Recommandation n° 7** – *Secrétariat général du ministère de l'intérieur – secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI*: recourir à une phase d'expérimentation avant la mise en œuvre des grandes réformes de l'administration territoriale de l'État, afin d'être en mesure d'apprécier les difficultés opérationnelles soulevées par de telles réformes et d'anticiper les solutions.

---

<sup>1</sup> *Circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics.*

### 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.

Pour permettre d'achever la réforme et « redorer le blason » des SGC auprès des agents des DDI et des préfectures, il est impératif de remettre de l'humain dans la gestion et, pour ce faire, de dégager du temps pour les agents affectés aux services RH en facilitant l'exercice de leurs missions.

#### 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.* »

La nécessité, pour certains d'entre eux, de se déconnecter et de se reconnecter pour passer d'un logiciel à un autre a été source d'importantes pertes de temps, pour des services qui sont de toute façon déjà sous tension.

Cette difficulté pourrait être résolue dès cet été, du fait du développement d'un mode de connexion commun s'appuyant sur l'utilisation de la carte agent.

De plus, des difficultés ont été relevées dans la chaîne de soutien aux utilisateurs en cas de problèmes posés par ces logiciels. En effet, le service informatique des SGC est chargé d'assurer l'assistance de niveau 1 aux utilisateurs de proximité.

Au-delà de ce niveau de difficulté, la résolution doit remonter aux services des ministères en charge des systèmes d'information RH des agents. D'après les informations transmises à la rapporteure spéciale, *« les DNUM des ministères concernés ont initié en mai 2022 un état des lieux et une analyse des modalités de réorientation des « tickets » de signalement relevant du niveau 2 portant sur des questions de fonctionnement de l'applicatif Renoirh, vers les chaînes de soutien utilisateur des ministères Renoirhiens (ministère de l'agriculture et de l'alimentation/ministères sociaux /ministère de la transition écologique et solidaire). »*

Cette difficulté illustre le choix des ministères de développer des systèmes informatiques de gestion RH étanches entre eux. En effet, chaque ministère a la main sur son système de traitement des RH, ce qui aboutit à d'importantes divergences et rend complexe le développement d'une interface commune.

De plus, en l'état, s'il ne serait pas nécessairement pertinent de mettre en place un logiciel RH unique pour le périmètre ATE, du fait de la nécessité de permettre aux administrations centrales de conserver le suivi RH de leurs effectifs, **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 unique, 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.**

Si le chantier **d'un infocentre commun a déjà lancé par le centre interministériel de services informatiques relatif aux ressources humaines (CISIRH)**, les agents des SGC ne bénéficieront pas de cet outil avant une échéance relativement lointaine. En effet, d'après le point de situation du 28 mars 2022, l'expérimentation de ce logiciel auprès de trois SGC-D d'ici la fin 2022 et la création d'interfaces avec les SIRH Dialogues 2 et SIRHIUS ne devrait aboutir à une généralisation auprès des services qu'au 3<sup>ème</sup> trimestre 2023.

La rapporteure spéciale **estime que les efforts de développement de nouvelles interfaces SI**, permettant de faciliter le travail des gestionnaires RH, déjà très complexe par ailleurs, **doivent être redoublés**. Il est impératif que les agents disposent d'outils adaptés pour faciliter l'exercice de leurs missions.

**Recommandation n° 9** – DGAFP – Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines : accélérer le déploiement d'une interface unique pour les agents affectés aux ressources humaines au sein des secrétariats généraux communs permettant d'interroger les systèmes d'information des différents ministères du périmètre de l'administration territoriale de l'État.

## **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.

Ainsi, la décision n° 37 du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 indiquait que « le Gouvernement, en concertation avec les représentants des personnels, engagera à l'automne les travaux nécessaires pour favoriser le rapprochement des prestations d'action sociale et des régimes indemnitaires servis aux agents appartenant aux corps présents dans les DDI. »<sup>1</sup>

Cependant, aucun chantier de convergence n'a véritablement abouti avant la création des SGC, malgré l'importance du sujet.

**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.**

Le sujet était bien identifié en amont : comme le relevait le rapport inter-inspections sur la création des SGC : « des évolutions sont indispensables. Elles ne sauraient être un préalable à la création des [SGC] mais doivent à tout le moins être effectivement engagées concomitamment à celle-ci pour leur permettre

---

<sup>1</sup> Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013.

*d'atteindre les objectifs de qualité de service et de gain d'efficience* »<sup>1</sup>. Le rapport visait notamment la déconcentration des actes de gestion, l'action sociale, le rapprochement progressif des régimes indemnitaires, le regroupement géographique des effectifs et la convergence des systèmes d'information.

Avant cela, en 2017, autre rapport inter-inspections, sur l'action sociale de proximité et la médecine de prévention, relevait déjà que « *l'hétérogénéité de traitement entre agent en matière d'action sociale et de médecine de prévention [était] clairement apparue, comme dans l'ensemble des domaines relatifs aux ressources humaines (régime indemnitaire, régime d'astreinte, spécificités indemnitaires, prise en charge des déplacements, responsabilité et contenu des missions).* »<sup>2</sup>

Au sein des DDI, les secrétariats généraux devaient donc déjà travailler avec des différences de traitement importantes.

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.

Ainsi, pour le secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, les RH « *sont spécifiques aux différents métiers des ministères ; elles sont empreintes des cultures et des histoires de chaque ministère, autour desquelles les dispositifs et les organisations se sont progressivement construits.* »<sup>3</sup>

D'après les informations transmises par la DMAT, **d'importants chantiers de convergence ont été engagés et ont abouti depuis la création des SGC**. Ainsi, certains chantiers seraient déjà achevés comme la procédure de mise en paiement de l'indemnité de télétravail, la protection sociale complémentaire, les conditions de versement du forfait mobilité durable ou encore la déconcentration de la signature des contrats des agents non titulaires.

---

<sup>1</sup> Rapport sur la constitution des secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles, de l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mai 2019.

<sup>2</sup> Rapport sur l'harmonisation de l'action sociale de proximité et l'effectivité de la médecine de prévention dans les services de l'État placés sous l'autorité du préfet, par l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales en février 2017.

<sup>3</sup> Réponses au questionnaire de Mme la rapporteure spéciale au secrétariat général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Lors des déplacements, ces différents sujets ont pourtant été identifiés comme posant des difficultés aux agents. La rapporteure spéciale estime en effet **qu'il est indispensable d'assurer un suivi plus précis de la mise en œuvre de ces chantiers et de garantir une itération entre le comité de pilotage sur la convergence dans l'administration territoriale de l'État et un groupe témoin de SGC.**

**Recommandation n° 10** – DGAFP – Secrétariat général du ministère de l'intérieur – secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI : poursuivre une politique volontariste en matière de convergence RH et assurer un suivi renforcé de la mise en œuvre de ces différents chantiers grâce à un groupe témoin de secrétariats généraux commun.

Ce suivi constitue un sujet d'autant plus important **que de nombreux chantiers de convergence restent à mener**. Les demandes de congés bonifiés, la gestion des jours de carence et des comptes épargne temps ainsi que la question du complément indemnitaire annuel restent à l'ordre du jour des réunions interministérielles de convergence.

### **3. Utiliser le temps ainsi dégagé pour mettre en place une vraie politique de ressources humaines et un accompagnement des carrières**

Pour le programme 354, la mise en place d'un indicateur de performance purement quantitatif ne manque pas d'inquiéter la rapporteure spéciale. En effet, afin d'évaluer la performance au sein du rapport annuel de performance de la mission, la DMAT et la direction du budget mettent en valeur un ratio « *ETP fonctions support porté[s] par le programme 354 / ETP totaux* » pour objectiver les objectifs. Cet objectif, purement quantitatif, n'est pas pertinent.

**La rapporteure souhaite mettre en garde contre la tentation, à moyen terme, de réduire des effectifs dédiés aux ressources humaines.** Les SGC, outre leur consolidation dans un premier temps et le déploiement d'outils adaptés, ne devront pas être perçus comme une source potentielle d'économies d'emplois par les Préfets.

La réforme doit, sur le volet RH, changer radicalement d'objectif : il ne doit plus s'agir de générer des gains en emplois pour les redéployer vers les effectifs « métier », **mais bien, au contraire, de créer une vraie gestion RH au sein du périmètre ATE et de se donner les moyens de le faire.**

Ainsi, sur le périmètre des SGC, outre le fait qu'un quart des effectifs des DDI ont fait le choix de ne pas suivre leurs postes, un nombre non

négligeable d'agent (une quarantaine) a exercé son droit au retour dans son administration d'origine.

Dans les services visités lors des déplacements, des postes restaient vacants au sein des services RH et il a été indiqué que ce service faisait l'objet d'un taux de rotation sur les postes plus élevé que la moyenne. **La rapporteure spéciale, déplore, de ce point de vue, que le ministère de l'intérieur n'ait pas développé d'outil de suivi du taux de rotation sur ces postes.**

En tout état de cause, au regard de retours unanimes des services et des éléments rapportés en audition, il apparaît nécessaire d'engager une réflexion, notamment indemnitaire, **sur la filière ressources humaines au sein de l'administration territoriale de l'État, et donc au sein des SGC.** Celle-ci doit être plus attractive pour permettre d'attirer des profils qualifiés et garantir une réelle qualité de service aux agents de l'ATE.

**Recommandation n° 1 - DMAT - direction du budget (DB) - direction générale de l'administration et la fonction publique (DGAFP) :** mettre en œuvre une réelle politique d'attractivité des différents métiers exerçant au sein des secrétariats généraux communs et mieux encadrer le recours aux contractuels.

Les difficultés d'installation des SGC ont montré à quel point la **qualité de la fonction RH pouvait avoir des conséquences sur le fonctionnement des services et l'engagement des agents bénéficiaires de ces services.**

Pour conserver une certaine attractivité, cultiver la fidélité des fonctionnaires et renforcer la professionnalisation des effectifs, **une gestion qualitative des ressources humaines est impérative.**

Loin d'être un vivier d'économies d'emplois, il est indispensable de se rendre compte à **quel point l'accompagnement RH des agents est indispensable au bon fonctionnement des services.**

Il apparaît donc nécessaire d'intégrer une dimension qualitative à la réforme sur le plan RH en permettant que le temps dégagé par le déploiement de nouveaux outils et les chantiers de convergence soit utilisé pour accompagner au mieux les agents du périmètre ATE.

**Recommandation n° 2 - DMAT - DGAFP :** travailler à l'élaboration d'une charte de qualité des services RH de l'administration territoriale de l'État pour aller vers une approche plus qualitative du métier à moyen terme. Sanctuariser les effectifs sur cette mission.

Enfin, il apparaît également indispensable d'aller plus loin **concernant la déconcentration des actes de gestion**. Alors qu'il s'agissait d'une orientation politique claire du dernier gouvernement, les exemples sont encore nombreux de remontées en centrale sur la situation de certains agents.

D'après les termes de la circulaire du 24 juillet 2018 « *dans les services déconcentrés de l'État, les agents sont interrogatifs sur le sens de leurs missions et l'encadrement attend des leviers et des outils pour adapter les organisations aux contraintes et spécificités locales.* »<sup>1</sup>

Ainsi, alors que les règles de changement d'affectation, de passage de grades et de mobilité sont déterminantes pour la vie des services dans les départements, les **préfets doivent régulièrement solliciter les administrations centrales sur la situation de certains agents**. Les réponses des administrations entrent parfois en contradiction avec l'intérêt local des services, afin de « *ne pas créer de précédent* ».

**Il apparaît nécessaire de fluidifier la gestion RH en poursuivant la déconcentration des actes de gestion et en faisant davantage confiance aux directeurs de DDI et aux préfets pour prendre les décisions les plus conformes aux besoins des fonctions « métier ».**

<p><b>Recommandation n° 11</b> - DGAFP - Secrétariat général du ministère de l'intérieur - secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI : poursuivre la déconcentration des actes de gestion en matière RH.</p>
--

La rapporteure spéciale insiste sur l'urgence de **déployer de réels outils pour permettre aux services départementaux de faire face aux nombreux défis auxquels est confrontée l'administration territoriale de l'État**. Dans son rapport de mai 2022, la Cour des comptes relève en effet les nombreux défis auxquels l'administration territoriale de l'État devra faire face dans les années à venir.

---

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

### Les défis pour les effectifs de l'administration territoriale

Pour la Cour des comptes, les services de l'État territorial sont à un tournant de leur histoire. En effet, les dix dernières années ont été l'occasion d'une réduction continue des effectifs, avec une perte de 11 000 ETPT, soit 14 % de l'effectif initial (passant de 83 027 ETPT en 2012 à 70 608 ETPT en 2020). La Cour insiste par ailleurs sur le besoin de fiabilisation de ces données.

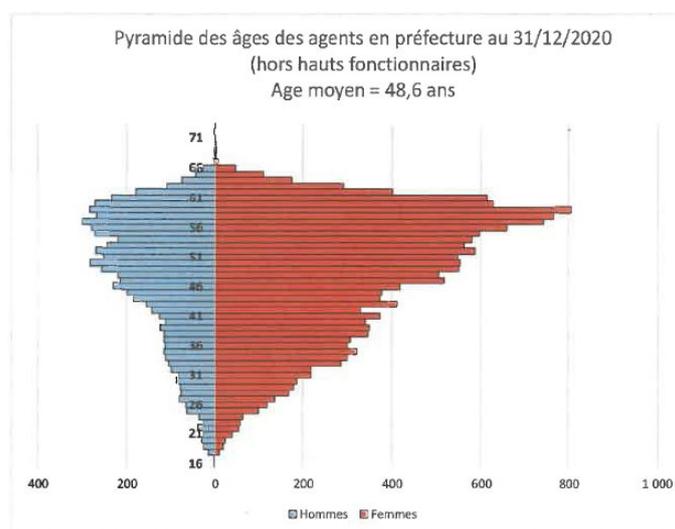
Les difficultés identifiées par la Cour concernent au premier chef les SGC, dans la mesure où il leur revient d'assurer le suivi et l'accompagnement RH des agents sur ce périmètre.

Le principal risque identifié par la Cour est celui de la vacance de postes : en effet, alors que les effectifs de l'ATE sont vieillissants, les services de certains territoires peu attractifs ont du mal à recruter. Ainsi, « dans certaines préfectures, plus des trois quart des postes ouverts ne bénéficient d'aucune candidature (Ariège : 80 %, Loir-et-Cher : 77,8 %). Toutes les préfectures visitées se plaignent de postes durablement vacants, notamment dans les SIDSIC. »

Les suppressions de postes de ces dernières années sont jugés irréalistes au sein des préfectures, qui « ne fonctionnent qu'au moyen de contrats courts qui précarisent leurs titulaires et désorganisent les services. » En effet, « le plan préfectures nouvelle génération (PPNG) de 2016 a en réalité été conçu pour adapter les missions aux réductions d'effectifs, et non l'inverse. [...] En dix ans, le programme 307/354 a réalisé un schéma d'emplois (soit un objectif de suppressions de postes) cumulé de - 4748 ETP, soit plus de 16% des emplois de 2010. » De plus la répartition historique des emplois, sans réflexion sur les besoins respectifs des territoires, doit pouvoir être remise en cause au profit d'une approche tenant compte de l'évolution des besoins de la population et de l'activité.

Pour le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et le ministère de l'économie et des finances, les réductions de postes ont essentiellement porté sur l'échelon départemental, fragilisant la capacité d'action des DDI.

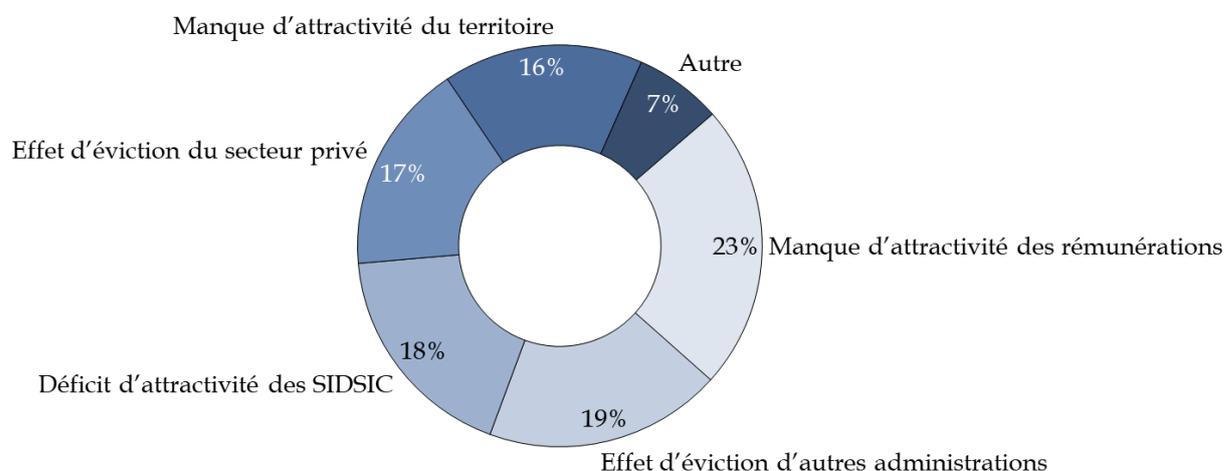
La pyramide des âges constitue également un sujet majeur de préoccupation, alors que l'âge moyen des agents de préfecture se situe à 48,6 ans.



Source : Les effectifs de l'État territorial, Cour des comptes, mai 2022

Les chantiers RH devront également concerner les services informatiques, qui peinent à recruter des agents. D'après le rapport inter-inspections d'évaluation des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) de janvier 2020<sup>1</sup>, plus de la **moitié des chefs de SIDISC déclarent rencontrer des difficultés à recruter dans leurs services**. Pour près d'un quart d'entre eux, le manque d'attractivité des rémunérations serait en cause.

### Les causes des difficultés de recrutement au sein des SIDSIC



Source : rapport inter-inspections sur les SIDSIC

*NB* : les pourcentages correspondent au pourcentage de répondants mettant en avant l'une des causes des difficultés de recrutement.

## B. LA CONSTRUCTION D'UNE IDENTITÉ PROPRE AUX SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS, UN MIRAGE ?

Les secrétariats généraux communs souffrent d'un problème d'identité, alors qu'ils sont rattachés aux instances de dialogue social de la préfecture et sont soumis au même schéma d'emploi. La plupart des personnes auditionnées, y compris les agents du ministère de l'intérieur, considèrent que les SGC sont plus proches de la préfecture que d'une véritable direction interministérielle. De plus, les agents des DDI ont souvent le sentiment que la préfecture est servie en priorité.

<sup>1</sup> Rapport d'évaluation des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication, de l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, janvier 2020.

## 1. Les référents de proximité, un acteur incontournable de la démarche de services auprès des DDI

Alors que les référents de proximité constituaient un élément indispensable au succès de la réforme, **ceux-ci n'ont pas été mis en place dans l'ensemble des départements et pour toutes les DDI.**

La charte nationale des SGCD, publiée en avril dernier et reprenant une partie des éléments du décret du 7 février 2020, confirme le principe selon lequel *« un référent de proximité du SGC-D 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. »*

Les postes de référents avaient déjà été envisagés par le rapport inter-inspections sur la création des SGC : *« il est nécessaire d'organiser auprès du SG de la préfecture et des directeurs départementaux un appui au pilotage et au management de leur service »*<sup>1</sup>. La proposition des rapporteurs était alors de disposer d'un agent dans les structures de moins de 100 ETP et deux agents dans les structures de plus de 100 ETP.

Pour les ministères « bénéficiaires », les référents sont indispensables au succès de la réforme. Ainsi, pour la DGCCRF *« le référent était prévu dès le départ, et est indispensable. »*

Pour le secrétariat général du ministère de la transition écologique et solidaire, concernant les référents *« sur certains sites, l'expérience est très concluante, sur d'autres non. Le principe est donc vertueux, sa mise en œuvre mérite d'être optimisée. »*

Sur le terrain, compte tenu de la diversité des missions attendues du référent, les profils sont difficiles à trouver. Il doit s'agir d'un véritable *« couteau suisse »*, capable de répondre à des attentes très différentes des directeurs et des agents.

---

<sup>1</sup> Rapport sur la constitution des secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles, de l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mai 2019.

### Fiche de poste d'un référent de proximité

D'après le modèle type de fiche de poste transmis par le ministère de l'intérieur, le référent doit être l'interlocuteur du directeur de DDI ou du SG de Préfecture pour « *toutes demandes relatives à sa structure.* » Il joue ainsi un rôle de porte d'entrée du SGC pour le management des services bénéficiaires.

Le référent accompagne la direction des DDI ou le secrétaire général de préfecture dans la définition et la mise en œuvre des modalités et de l'organisation du travail des agents, la conduite et la préparation du dialogue social, la gestion des ressources humaines, le recensement des besoins de la structure en matière d'achats, de logistique d'immobilier et d'informatique, la gestion de l'accueil des prestataires et le suivi de la réalisation des travaux.

Source : fiche de poste type des référents de proximité, transmise par le ministère de l'intérieur

Néanmoins, peu de référents extérieurs ont été nommés auprès des préfectures, ce qui renforce le sentiment de proximité entre SGC et préfecture. Ainsi, dans plusieurs départements, le directeur du SGC est lui-même référent pour la préfecture, **créant une asymétrie assez nette avec les DDI.**

Alors que la contrainte sur les emplois des SGC est trop importante pour recommander **la désignation d'un référent de proximité auprès de chacune des préfectures**, il semble essentiel de garantir un service symétrique des services de la préfecture et des DDI pour permettre l'adhésion à la réforme.

La rapporteure spéciale partage en partie la recommandation du secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire qui considère que « *pour remplir pleinement leur rôle, ces référents doivent être dédiés à cette mission, sans cumul avec d'autres responsabilités, à plein temps et positionnés physiquement dans la structure.* » La rapporteure spéciale considère néanmoins que dans certains départements, la réalisation des missions de référent de proximité pourra s'exercer à mi-temps.

Pour ce faire, il est nécessaire, selon les termes du directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, « *que les préfets dégagent un ETP pour répondre à cet élément de doctrine.* » De ce point de vue, il est à noter que la règle des 3 % (cf. supra) a pu être mobilisée pour créer un poste de référent dans un département.

**Recommandation n° 3 - DMAT - Préfets de département et Préfets de région :** désigner, dans chaque département, un référent de proximité auprès des directions départementales interministérielles, placé physiquement au sein de la direction.

## **2. La disparition programmée des personnels administratifs au sein des DDI laisse envisager un renforcement du sentiment de proximité entre préfecture et SGCD**

Pour favoriser l'émergence d'une identité propre aux agents des SGC, il apparaît indispensable de mobiliser tous les outils disponibles : rédaction d'un projet de service, installation dans des locaux communs, actions de cohésion, etc.

**Il est à noter qu'un volume important de dépenses immobilières a été débloqué pour accompagner la réforme.** Ainsi 38 millions d'euros de dépenses immobilières ont été engagés pour éviter que les SGC ne se retrouvent contraints à une implantation multi-sites. L'ouverture de ces crédits répond à l'une des recommandations du rapport inter-inspections sur la création des SGC, *« autant que possible, les agents constituant de [SGC] devraient être regroupés sur une implantation principale, afin de permettre au service de se constituer sur le plan fonctionnel et de créer progressivement une culture professionnelle partagée. »*<sup>1</sup> - *« les agents chargés des fonctions support directement liées aux implantations (l'accueil) n'occuperont pas nécessairement le site principal du [SGC]. »*

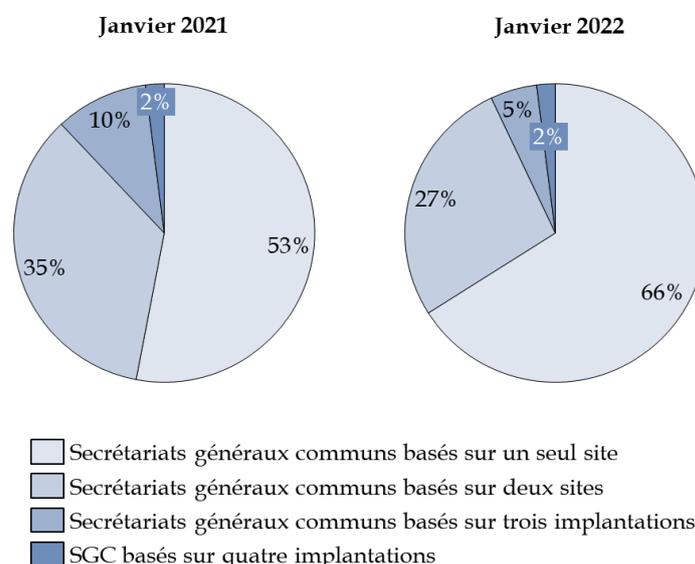
Les chantiers immobiliers doivent néanmoins être poursuivis, alors qu'un grand nombre de secrétariats généraux est encore installé sur plusieurs sites, malgré une évolution notable depuis la création de la structure.

---

<sup>1</sup> Rapport sur la constitution des secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles, de l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mai 2019.

### Évolution de la part des SGC répartis sur une à quatre implantations

(en pourcentage du nombre total de SGC)



Source : d'après les données transmises par le ministère de l'intérieur

La question de l'identité des SGC constitue une question d'autant plus centrale **qu'elle devra impérativement être affirmée rapidement.**

En effet, les personnels administratifs de l'administration territoriale de l'État **ne seront plus présents que dans les préfectures dans la mesure où les DDI n'auront plus à exercer que des fonctions « métier ».** Le vivier de recrutement des agents des SGC risque de se restreindre progressivement au ministère de l'intérieur. Une telle situation conforterait le sentiment qu'ont un certain nombre de DDI de proximité entre les SGC et la préfecture.

Cette distance pourrait également entraîner une méconnaissance des travaux des DDI de la part des agents des SGC.

La rapporteure spéciale insiste donc, pour conclure, sur la nécessité de remettre de l'humain en permettant aux agents des SGC et des DDI de se rencontrer, à l'occasion de permanences sur site, voire d'actions d'immersion professionnelle au sein des services.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 juin 2022 sous la présidence de M. Bernard Delcros, vice-président, la commission a entendu une communication de Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale, sur les secrétariats généraux communs.

**M. Bernard Delcros, président.** – Nous examinons à présent le rapport de notre collègue Isabelle Briquet, rapporteure spéciale des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », sur les secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles.

**Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale.** – Les secrétariats généraux communs, ou SGC, ont été créés il y a un an et demi, le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Ils mutualisent dans chaque département les fonctions support des préfetures, des sous-préfetures et des directions départementales interministérielles, les DDI.

Au titre de l'article 3 du décret du 7 février 2020, « 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 ».

Alors que les SGC devaient initialement être mis en place au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2020, la crise sanitaire a conduit à retarder leur installation au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Ce calendrier a été particulièrement complexe pour les services. Outre les conséquences de la crise sanitaire sur les services territoriaux de l'État, ces derniers ont également dû mener en parallèle des réformes importantes : transfert des missions « Sport, jeunesse et vie associative » au ministère de l'éducation nationale également au 1<sup>er</sup> janvier et, au 1<sup>er</sup> avril, la création simultanée des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités, les DDETS, et des services de la main d'œuvre étrangère au sein des préfetures.

Je considère, comme je l'ai déjà fait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 en novembre 2020, que ce calendrier était trop serré et n'a pas permis d'accompagner sereinement les transformations. Les conséquences de ce démarrage difficile se font encore sentir aujourd'hui sur de nombreux sujets. De plus, pour anticiper les très nombreuses difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la réforme, une véritable phase d'expérimentation aurait été d'une grande utilité. En effet, les quelques initiatives prises en la matière ne prenaient pas en compte les services de ressources humaines (RH) qui constituent pourtant le cœur du sujet.

La création des SGC répondait initialement à trois objectifs principaux. Il s'agissait tout d'abord de renforcer les compétences des agents chargés des fonctions support, en leur permettant de développer des expertises spécifiques. L'enjeu était ensuite de garantir la réalisation effective des missions support sur l'ensemble du territoire. En effet, alors que l'application des schémas d'emplois des différents ministères a conduit à une diminution très importante des effectifs affectés à ces fonctions support, les mutualisations ont notamment pour objectif de garantir que ces missions pourront continuer à être exercées dans de bonnes conditions. Enfin, les mutualisations devaient également permettre de dégager des marges d'emploi, celles-ci devant ensuite être réallouées vers les fonctions métier. Ainsi, les autres ministères ont en quelque sorte accepté de transférer les effectifs et les crédits de leurs fonctions support en contrepartie de l'engagement selon lequel la moitié des économies qui en résulteraient leur bénéficieraient directement *via* une augmentation de leur plafond d'emploi sur les fonctions métier.

Force est de constater que la réforme n'a pas atteint ses objectifs. En effet, il ressort des déplacements effectués et des différentes auditions menées que les services rendus par les SGC ne répondent pas toujours aux attentes des services des DDI et des préfectures.

Alors que les agents avaient le choix de rejoindre ou non les SGC, près d'un quart des agents issus des DDI ont fait le choix de ne pas rejoindre cette nouvelle structure, entraînant une perte massive de compétences, en particulier sur les sujets RH. Les ministères ont dû conserver au sein des DDI un nombre important d'agents ayant choisi de ne pas suivre leurs postes. Des corrections techniques sur les plafonds d'emplois leur ont été octroyées, à hauteur de 392 équivalents temps plein travaillés (ETPT) supplémentaires.

À très court terme, le bilan de la réforme est donc loin d'être satisfaisant, puisqu'elle a entraîné une perte de compétences, notamment sur les fonctions RH, et une hausse du niveau global de l'emploi du fait des corrections techniques accordées aux ministères.

Pour pallier en partie les refus de suivre leurs postes de la part des agents, certains ont pu, dans un premier temps, continuer à effectuer des fonctions support depuis les DDI, en travaillant sous lettre de mission de leur directeur. De plus, les transferts opérés depuis les DDI lors de la création des SGC se sont avérés légèrement inférieurs aux effectifs antérieurement affectés aux fonctions support au sein des DDI. La baisse des effectifs, même légère, a mis en difficulté les SGC dès leur lancement. Si, pendant la période de création, les agents des SGC nouvellement créés ont pu faire de nombreuses concessions, il est urgent que ces nouveaux services trouvent leur rythme de croisière.

Pour ce faire, le rapport propose plusieurs axes.

Il faut d'abord remettre de l'humain et de la proximité entre les services bénéficiaires et les secrétariats généraux communs.

Outre les problèmes de fond, l'éloignement des SGC par rapport aux DDI, le recours à des boîtes fonctionnelles, la difficulté à joindre par téléphone les gestionnaires ont constitué de réelles difficultés sur le volet ressources humaines au lancement de la réforme. Pour que les gestionnaires RH puissent se consacrer à leur mission et développer un vrai suivi, il faut leur dégager du temps et, d'une certaine manière, leur simplifier la vie. C'est le sens des développements informatiques, que je recommande de poursuivre et d'accélérer. Les agents ont en effet à gérer de nombreux logiciels de ressources humaines, cloisonnés entre les ministères, qui sont énumérés dans mon rapport.

De plus, il me semble essentiel de poursuivre les différents chantiers de convergence RH déjà engagés sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État (ATE).

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 indemnitaires et de gestion est source d'une grande complexité, ce d'autant plus en présence d'un service gestionnaire unique. La convergence de l'action sociale me paraît également essentielle.

Il est évidemment très difficile de réaliser cette convergence, d'autant que celle-ci ne s'entend le plus souvent que dans le sens d'un alignement par le haut, ce qui pose la question de la soutenabilité budgétaire d'une telle évolution.

En tout état de cause, il me semble indispensable de mieux associer les SGC à ces chantiers, pour évaluer leur mise en œuvre sur le terrain. En effet, il est important que ces chantiers aboutissent à une simplification pour les agents. Je propose la désignation d'un groupe témoin de SGC pour organiser l'itération entre l'administration centrale et le réseau territorial.

Je considère surtout qu'il faut absolument intégrer une dimension plus qualitative à la gestion des ressources humaines. Pour prendre une citation rapportée d'un Président de la République dont vous reconnaîtrez peut-être le style : « en RH, on n'est pas mauvais, on est nuls ». Non que je partage entièrement le constat, mais il me semble indispensable de profiter de la création des SGC pour développer une vraie fonction ressources humaines pour le périmètre de l'administration territoriale de l'État.

Cela suppose de sanctuariser les effectifs des services de ressources humaines et de changer de regard sur la réforme. Loin d'être un vivier pour les économies d'emploi, les SGC doivent être regardés comme une occasion de développer une fonction RH de qualité appuyée sur une gestion proactive des carrières, et sur un vrai accompagnement des personnes. On ne sait que

trop à quel point la qualité de la gestion des ressources humaines est importante pour la motivation des agents et le bon fonctionnement des services.

Il faudra aussi donner les outils nécessaires à l'échelon départemental, ce qui impliquera la poursuite de la déconcentration des actes de gestion.

De plus, alors que l'on assiste à un renforcement du rôle du préfet dans la gestion des ressources humaines du périmètre de l'administration territoriale de l'État, il me semble indispensable de renforcer le dialogue social sur ce dernier. Je propose d'organiser à un rythme au moins annuel la réunion des différents comités techniques de la préfecture et des DDI.

Je souhaite conclure sur la question essentielle de l'identité des SGC. Le SGC a une vocation interministérielle, mais peine à trouver sa place. Souvent identifié aux services de la préfecture, il n'est pas véritablement considéré comme un service interministériel. Pour y remédier, j'insiste sur la nécessité de nommer des référents de proximité dans tous les départements, ce qui permet de conserver une porte d'entrée pour chacune des DDI et de répondre aux attentes des directeurs et des services. Il est également très important de remettre de la proximité en permettant l'organisation de permanences dans les services de la préfecture, des sous-préfectures et des DDI.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le constat que vous posez soulève une fois de plus la question de la difficulté de l'État à se réorganiser. Au travers des SGC, l'idée était de mutualiser des services et d'assurer une transversalité entre les services de l'État. Or force est de constater que nous sommes encore loin des résultats escomptés.

Je note par ailleurs, avec regret, que la phase expérimentale qui aurait dû précéder la mise en œuvre de ce nouveau dispositif n'a pas été déployée par l'État.

Je m'inquiète en outre du sentiment de « nullité » dont nous ferions preuve en matière de ressources humaines. De manière générale, la situation n'est pas satisfaisante.

Si je comprends l'esprit de la recommandation de la rapporteure spéciale visant à sanctuariser les effectifs des services RH, une telle démarche pourrait figer les effectifs et, ce faisant, constituer un point de blocage. La possibilité, par exemple, d'engager une réorganisation pour gagner en efficacité pourrait se trouver compromise dans certains départements. D'ailleurs, une adaptation des effectifs a bien dû être réalisée lors des transferts de missions effectués d'un service à l'autre au cours des dernières années. Sous cette réserve, je partage la préoccupation de la rapporteure.

Je m'inquiète enfin de la difficulté que l'État semble avoir à déployer des outils informatiques performants pour renforcer l'efficacité de ces services.

**Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale.** – Il est effectivement difficile d'assurer une certaine transversalité dans un domaine où la culture ministérielle est importante, et le fonctionnement de chaque ministère très vertical, en « tuyaux d'orgue ». Parvenir à la convergence souhaitée est donc complexe. Dans certains domaines, elle ne pourra d'ailleurs pas se faire compte tenu de la différence des métiers dans les différents ministères.

Les outils informatiques pourront néanmoins contribuer à cette évolution ; c'est pourquoi nous plaçons en faveur de l'accélération de leur déploiement. Il est en effet délicat de demander aux personnels, sur le terrain, de faire converger tous leurs moyens d'action, alors qu'une telle convergence n'a pas lieu au niveau de l'État.

Je comprends par ailleurs l'inquiétude que vous formulez concernant la sanctuarisation des effectifs. L'idée n'est pas de les figer, mais de changer de regard sur la réforme, qui ne saurait être conçue comme un vivier d'économies.

Des personnels manquent d'ores et déjà dans les SGC à l'issue des transferts opérés depuis les DDI. De ce fait, depuis un an et demi, le personnel des SGC traite uniquement des urgences et ne peut exercer de véritables missions de services RH.

L'idée est donc de passer d'une gestion d'urgence qui ne satisfait personne – ni les personnels de ces structures, ni ceux des préfectures et des directions départementales – à une véritable gestion des ressources humaines. Une bonne politique de ressources humaines pourrait en outre contribuer à résoudre le problème du manque d'attractivité de la fonction publique, souligné notamment dans un récent rapport de la Cour des comptes. Mon rapport formule plusieurs pistes en ce sens.

**La commission a adopté les recommandations de la rapporteure spéciale et a autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.**



## LISTE DES DÉPLACEMENTS

### **Guéret - 5 mai 2022**

#### Direction du secrétariat général commun départemental

- M. Fabien FAURE, directeur du secrétariat général commun ;
- Mme Marie Hélène BOUTEILLE, directrice adjointe ;
- Mme Stéphanie CHAUBRON, cheffe du service ressources humaines et action sociale ;
- M. Sébastien BARBE, chef du service de la logistique, de l'entretien et du courrier ;
- M. Benoît MESNIER, adjoint au chef du SIDSIC ;
- Mme Marie-France GARAUD, adjointe au chef du service Budget, finances et Achats.

#### Préfecture

- Mme Virginie DARPHEUILLE, préfète ;
- M. Bastien MEROT, secrétaire général.

#### Directions départementales interministérielles

- M. Bernard ANDRIEU, directeur départemental du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP) ;
- MM. Nicolas PRALONG et Joseph LUCIANI, DDETSPP adjoints ;
- M. Pierre SCHWARTZ, directeur départemental des territoires (DDT) ;
- Mme Pascale GILLI-DUNOYER, DDT adjoint ;

#### Table ronde des organisations syndicales

### **Pour la préfecture et le secrétariat général commun**

- M. Pascal BIMAS - CGT ;
- Mme Christine NGO NAINOB - CGT ;
- Mme Françoise MATIGOT - FO ;
- Mme Virginie CHANARD - FO ;
- Mme Cécile LAVEDRINE - FO.

**Pour la DDETSPP**

- Mme Annie BORD - FO ;
- M. Alain ROCHE - UNSA.

**Pour la DDT**

- Mme Sabine CHICON ;
- Mme Anne Flore ALBIN ;
- Mme Noëlle CHARBONNIER.

**Épinal – 10 mai 2022**

Accueil préfet

- M. Yves SEGUY, préfet.

Secrétariat général commun

- M. Pascal GAINARD, directeur adjoint du SGCD ;
- Mme Émeline DOLLARD, cheffe du bureau financier ;
- Mme Marie-Claude ABEL, cheffe du bureau de l'immobilier de l'État ;
- M. Sinan SAVRAN, chef du bureau de la logistique ;
- Mme Brigitte SAIVE, cheffe du bureau des ressources humaines ;
- M. Alain REMY, chef du SIDSIC.

Table ronde des autorités fonctionnelles sous la présidence de Monsieur le Préfet

- M. David PERCHERON, secrétaire général de la préfecture ;
- M. Yann NEGRO, directeur départemental du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP) ;
- M. Dominique BEMER, directeur départemental des territoires (DDT).

Table ronde avec les représentants du personnel de préfecture et des DDI

**Pour la préfecture**

- M. Fabien GENET, SAPACMI ;
- M. Sébastien THIRIOT, SAPACMI ;
- Mme Éliane GEOFFROY-LERAT, FO ;
- Mme Séverine HECTOR-GEORGES, FO ;
- M. Hervé RETOURNARD, FO ;
- Mme Sylvie DIEUDONNE, CFDT ;
- Mme Isabelle BORG, CFDT.

**Pour la DDT**

- Mme Laurence KURTZEMANN, UNSA ;
- M. Régis BENARD, UNSA ;
- Mme Laëtitia DROUOT, UNSA.

**Pour la DDETS-PP**

- Mme Sabrina VONAU, FO ;
- Mme Rachel GALMICHE, FO ;
- M. Hocine RADOUANE, FO ;
- Mme Charline HOUILLON, CFDT.

## **Lyon – 12 mai 2022**

### Accueil Préfet

- M. Pascal MAILHOS, préfet de région Auvergne-Rhône-Alpes ;
- Mme Vanina NICOLI, préfète, secrétaire générale de la préfecture du Rhône ;
- M. Julien PERROUDON, sous-préfet, secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône.

### Secrétariat général commun départemental

- Mme Axelle FLATTOT, directrice du secrétariat général commun départemental (SGCD) du Rhône ;
- Mme Lucie RIGAUX, adjointe à la directrice.

### Table ronde

- M. Jacques BANDERIER, directeur départemental des territoires (DDT) du Rhône ;
- M. Laurent WILLEMANN, directeur départemental adjoint de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) du Rhône ;
- Mme Valérie LE BOURG, directrice départementale de la protection des populations (DDPP) du Rhône ;
- M. Mathias TINCHANT, directeur départemental adjoint de la protection des populations.

### Table ronde des organisations syndicales des directions départementales interministérielles du Rhône

- M. Mauricio ESPINOSA BARRY, CFDT – DDETS 69 ;
- M. Martin CROUZET, CGT – DDETS 69 ;
- Mme Clara VIANNAY, Solidaires – DDPP 69 ;
- M. Lauric BONAZZI, Solidaires – DDPP 69 ;
- M. Jean-Philippe MAZOYER, FO – DDPP 69 ;
- Mme Laurence DANJOU GALIERE, Alliance du Trèfle – DDPP 69 ;
- Mme Soizic CEZILLY, UNSA – DDT 69.

Table ronde des organisations syndicales de la préfecture

- M. Khalid LAMSAADI, FO - préfecture ;
- Mme Anissa MOUKADEM, FO - préfecture ;
- M. Philippe BOUCHU, UNSA - préfecture ;
- Mme Florence DEBAILLY, UNSA - préfecture ;
- M. Jean-Michel MOREL, CFDT - préfecture.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Table ronde des services des ministères bénéficiaires des Secrétariats Généraux Communs (SGC)

#### **Service du pilotage et de l'évolution des services (SPES) du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)**

- M. Jacques CLÉMENT, directeur des ressources humaines ;
- Mme Caroline TRANCHANT, DRH adjointe.

#### **Sous-direction des ressources humaines, affaires financières et organisation de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

- Mme Coralie OUDOT, sous-directrice.

#### **Sous-direction du pilotage, de la stratégie et de la performance de la direction générale des entreprises (DGE)**

- Mme Valérie MOLERE, cheffe du bureau des ressources humaines ;
- M. Laurent SENN, directeur de projet chargé du pilotage des DREETS.

#### **Secrétariat général des ministères sociaux (SGMAS)**

- Mme Anouk LAVAURE, cheffe de service Pôle Travail Solidarités ;
- M. Christophe TASSART, sous-directeur des affaires financières – DFAS des ministères sociaux.

#### **Secrétariat général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation**

- Mme Valérie MAQUÈRE, directrice de projet, adjointe à la secrétaire générale, déléguée au pilotage et à la transformation du ministère de l'Agriculture.

**Service des Ressources Humaines du ministère de l'Intérieur**

- M. Jean-Philippe LEGUEULT, adjoint à la directrice des ressources humaines ;
- Mme Christine TORRES, adjointe au chef de la sous-direction des personnels.

**Direction du numérique du ministère de l'Intérieur (Dnum)**

- M. Jérôme LETIER, directeur du numérique du ministère de l'Intérieur ;
- M. Ludovic JACQUINET, sous-directeur de la coordination des acteurs SIC et services transverses.

**Direction de la modernisation et de l'administration territoriale de l'État (DMAT)**

- M. Olivier JACOB, Préfet, secrétaire général adjoint et directeur de la modernisation et de l'administration territoriale de l'État du ministère de l'Intérieur ;
- M. Jean-Gabriel DELACROY, sous-directeur de l'administration territoriale.

**Direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur**

- M. Jean-Philippe LEGUEULT, adjoint à la directrice des ressources humaines du ministère de l'Intérieur ;
- Mme Christine TORRES, adjointe au chef de la sous-direction des personnels ;

**Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**

- Mme Nathalie COLIN, directrice ;
- Mme Nathalie GREEN, sous-directrice de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats.

**Direction des achats de l'État**

- M. Stéphane MORIN, directeur adjoint.

**5<sup>e</sup> sous-direction Budgets de la défense, de la sécurité et de l'administration gouvernementale, générale et territoriale de l'État**

- M. Pierre CHAVY, sous-directeur.

### **Groupement des secrétariats généraux communs**

- Mme Karen JOUAN, présidente du groupement des directeurs de SGCD.

### **Secrétariat Général Commun Départemental de Mayotte**

- M. Christian FABRE, directeur.

### **Organisations syndicales du SGCD Mayotte**

- Mme Nicaise ELOIDIN, déléguée du SAPACMI ;
- M. Ousseni ABDOU HAMADA, délégué du FSMI FO ;
- M. Saindou ALI MBANGOU, délégué suppléant de l'UNSA.

### *Table ronde des syndicats du ministère de l'Intérieur*

### **Syndicat national FO des personnels de préfectures et des services du ministère de l'Intérieur**

- M. Romuald DELIENCOURT, secrétaire national ;
- M. Olivier BERGER, conseiller national.

### **Confédération générale du travail (CGT)**

- M. David LECOCQ, secrétaire général (attaché à la préfecture de l'Aisne) ;
- M. Frédéric GUILLO, secrétaire général adjoint, secrétaire national à la politique revendicative.

Table ronde des syndicats du service public

**UNSA**

- M. Alain PARISOT, secrétaire national de l'UNSA Fonction Publique ;
- Mme Martine HARNICHARD, secrétaire générale.

**CFDT Fonctions publiques**

- M. Martial CRANCE, secrétaire général adjoint ;
- Mme Laure REVEL, co-secrétaire générale ;
- M. Emmanuel BISEAU.

**CGT**

- M. Olivier MIFFRED, membre du bureau et responsable du pôle OTE de l'UFSE-CGT, secrétaire général du SNASS-CGT ;
- Mme Joëlle LEBRETHON, représentante CGT au CHSCT central des DDi ;
- M. Ilias SABRI, représentant CGT au CHSCT central des DDi.

**FO**

- M. Laurent JANVIER, secrétaire fédéral à la fédération de l'équipement, de l'environnement, des transports et des services.

Contributions écrites

**Confédération française démocratique du travail (CFDT) du ministère de l'Intérieur.**

**M. Patrick Leroy, président de l'Association nationale des Directeurs et des chefs de service SIC.**