

SYNTHESE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- stabiliser le périmètre d'intervention de ces services, sur-mobilisés au risque de la dispersion compte tenu des possibilités d'extension dévolues au niveau local, en clarifiant leurs modalités concrètes d'intervention ;
- ajuster la répartition des effectifs en SGCD, qui affichent aujourd'hui une hétérogénéité majeure, avec un rapport allant de 1 à 10 entre départements pour des missions relativement standardisées, en bâtissant un référentiel d'allocation sur la base de ratios de soutien pour chacune des missions-socle (RH, numérique, achats/budget, immobilier/logistique) ;
- généraliser la présence de référents de proximité dans tous les services soutenus et réorienter leur activité vers l'appui au pilotage, en développant parallèlement d'autres mesures permettant de garantir la proximité indispensable entre le SGCD et les agents soutenus.

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

- en premier lieu, de simplifier au maximum les procédures et les outils de travail, pour améliorer la qualité du service rendu et permettre la polyvalence des agents ; les chantiers de convergence doivent être priorités au regard de leur impact sur le travail en SGCD, en faisant d'abord porter l'effort sur l'harmonisation des dispositifs transversaux en matière de ressources humaines et sur le développement des passerelles entre les systèmes d'information ;
- parallèlement, d'orienter le pilotage des services vers la qualité, en généralisant le recueil de la satisfaction utilisateurs, en rendant plus opérationnels les contrats de service et en développant la démarche interne de projet de service ; ces orientations doivent être accompagnées par les SGAR, avec les directions régionales, et continuer d'être portées au niveau central par un pilote unique qu'est la DMATES au ministère de l'intérieur, bien identifiée du réseau et des acteurs interministériels, tant que la réforme n'aura pas atteint la maturité suffisante permettant un suivi de droit commun ;
- enfin, de tirer toutes les conséquences du décret instituant les SGCD en renforçant leur dimension interministérielle : la mission estime nécessaire qu'un cadre unique de gouvernance soit fixé pour l'ensemble des SGCD, qui garantisse l'implication du préfet et la collégialité indispensable à leur bon fonctionnement. Elle estime par ailleurs essentiel que leur caractère interministériel soit consacré par la qualification des postes de directeurs en emplois DATE - qui relèvent de la gestion interministérielle et renforceront l'attractivité de ces fonctions -, par l'installation d'instances de dialogue social qui leur soient dédiées - pour assurer un suivi dédié en matière de santé et sécurité au travail -, par l'identification de leurs effectifs au sein d'une sous-action dédiée du P354 - qui permette d'en mesurer l'efficience, en cohérence avec les ambitions initiales de la réforme et afin de favoriser sa réussite.