

Le Premier Ministre

Paris, le 28 octobre 2014

n° 5747/SG

à

Mesdames et messieurs les ministres,

Objet : protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés.

Le Gouvernement a la volonté de réaliser une avancée substantielle dans la déconcentration des compétences au sein des administrations de l'Etat. Ce mouvement est en effet nécessaire pour que les services de l'Etat puissent agir efficacement, au plus près des attentes des citoyens, des collectivités locales et des autres partenaires (entreprises, associations...), et soient en mesure d'adapter leur action aux réalités du territoire. C'est l'un des objectifs de la revue des missions actuellement engagée.

Une telle évolution suppose que les services disposent d'un cadre clair et lisible, qui affirme les objectifs du Gouvernement et mette en évidence un nombre limité de priorités, sans affecter leur responsabilité et leur capacité d'appréciation dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les administrations centrales sont chargées de préparer ce cadre. Elles doivent aussi veiller à ce que les services déconcentrés aient les moyens de leur responsabilité : elles doivent, à la fois, leur fournir les formations métier et les informations utiles, et leur laisser la souplesse nécessaire, en termes d'application comme de mobilisation locale des moyens.

La déconcentration doit également aller de pair avec une souplesse suffisante dans la gestion des ressources humaines comme en matière budgétaire.

L'objet de la présente circulaire est de définir un protocole régissant ces préalables à la déconcentration. Pour sa mise en œuvre, le secrétaire général de votre ministère exerce une responsabilité particulière, dans le droit fil du décret du 24 juillet 2014.

1. Les documents stratégiques

En l'état, les documents utilisés sont à la fois trop nombreux, insuffisamment hiérarchisés, mal coordonnés et non synchronisés dans le temps.

Je souhaite donc que l'on s'en tienne aux trois documents suivants :

- les directives nationales d'orientation ;
- les stratégies de l'Etat en région ;
- les documents de priorités départementales.

Les autres documents (PASER, documents annuels de priorités, feuilles de route diverses) sont supprimés.

a) Les directives nationales d'orientation

Elles doivent fournir un cadre cohérent et clairement hiérarchisé de priorités pour l'action du gouvernement dans un domaine déterminé.

La structuration de ces documents et leur déclinaison doivent permettre de préparer au mieux le dialogue de gestion au niveau national et local et donc venir en amont de ce dialogue.

À cet effet, les règles suivantes doivent être respectées :

- les priorités définies sont en nombre très restreint ;
- le document est durable et cohérent avec les choix budgétaires. Il est ainsi souhaitable que les directives couvrent une période de trois ans, articulée avec la loi de programmation des finances publiques. Elles peuvent comporter une actualisation annuelle si des modifications substantielles interviennent dans les priorités du Gouvernement ;
- lorsqu'un domaine d'action est partagé entre plusieurs ministres (par exemple le contrôle des denrées), il convient de recourir à une directive unique, à caractère interministériel.

Les directives nationales d'orientation seront « bleuies » afin de s'assurer de leur cohérence d'ensemble.

b) Les stratégies de l'Etat en région

À partir des priorités affirmées par les directives nationales d'orientation, un document stratégique unique, la stratégie de l'Etat en région décline, pour chaque région et pour une même période triennale, une stratégie de l'action de l'Etat adaptée à la réalité du territoire.

Cette stratégie inclut l'action des opérateurs locaux de l'Etat. Elle propose un cadre pour les relations de l'Etat avec les collectivités territoriales. Elle se traduit en objectifs, annuels ou pluriannuels, dont certains peuvent être chiffrés. Elle prend en compte les engagements souscrits dans le cadre des contrats de plan.

Le projet de document est élaboré par le préfet de région et soumis au comité de l'administration régionale. Il m'est ensuite adressé puis, après prise en compte d'éventuelles observations de mon cabinet, arrêté par le préfet de région.

c) Les documents de priorités départementales

Ils sont arrêtés par le préfet de département, après avis du comité de l'administration régionale, qui s'assure de leur compatibilité avec le document adoptant la stratégie de l'Etat en région. Ils constituent la traduction opérationnelle, sous forme de feuille de route annuelle adaptée aux spécificités du département, de cette stratégie. Pour les directions départementales interministérielles, les documents annuels de priorité sont donc remplacés pour l'année 2015 par une déclinaison départementale interministérielle de priorités validée par les préfets de région.

2. Les études d'impact territorial

Les conséquences sur les services déconcentrés des textes législatifs, réglementaires et instructions ayant des conséquences sur les missions ou l'organisation des services déconcentrés aux niveaux régional comme départemental font l'objet d'une étude d'impact préalable dite « test ATE ». Celle-ci doit permettre de vérifier l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des services déconcentrés.

3. Le dialogue de gestion

Pour assurer une mise en œuvre efficace des politiques publiques dans les territoires, les préfets de région doivent pouvoir disposer d'une vision globale des priorités et des ressources définies par le niveau national. Ils doivent aussi être pleinement associés aux décisions d'allocation des ressources par les administrations centrales, dans un dialogue stratégique qui va au-delà d'une discussion par programme.

Une première étape a été franchie avec la désignation des préfets de région comme responsables des budgets opérationnels de programme du périmètre « administration territoriale de l'Etat » des services placés sous leur autorité.

Pour aller au-delà et aménager une phase de dialogue stratégique, je vous demande d'appliquer les principes suivants :

a) un premier échange entre ministères et préfets de région a lieu avant l'été ; il permet d'intégrer les enjeux territoriaux saillants dans la préparation du cadrage budgétaire ;

b) lors du dialogue de gestion de l'automne, des échanges stratégiques centrés sur les thèmes particulièrement sensibles au niveau régional sont organisés entre préfets de région, secrétaires généraux des ministères et responsables de programme ; les modalités (réunions, visioconférence, autres formes) sont choisies par les acteurs.

Afin d'assurer l'efficacité de cette démarche, les administrations veilleront à proscrire les diverses « pratiques de gestion » susceptibles de la priver de sa portée (telles que la mise à disposition de ressources au coup par coup en cours d'année, la validation préalable des BOP ou la répartition des crédits par action et sous-action empêchant la fongibilité).

4. Les retours d'informations

Les services déconcentrés doivent pouvoir se consacrer pleinement à l'action territoriale de l'Etat. On évitera donc les diverses commandes et sollicitations qui détourneraient leurs moyens de cette action. Quant aux retours d'informations, nécessaires à l'évaluation des politiques, on y recourra avec parcimonie et dans un cadre rigoureux.

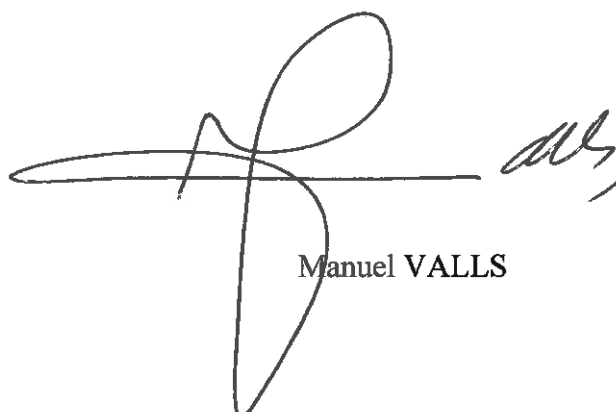
Les retours susceptibles d'être demandés seront exclusivement ceux qui, soit auront été prévus par une directive nationale d'orientation, soit auront été inscrits dans un recueil ministériel unique tenu par le secrétaire général du ministère. Les informations fournies par la collecte des données seront restituées aux services. Si le besoin apparaît d'une demande à caractère ponctuel, celle-ci devra être signée d'un directeur d'administration centrale.

Les administrations, centrales ou régionales, utilisant les mêmes données se les échangeront, sans solliciter plusieurs fois le service collecteur. Il résulte d'une enquête des inspections générales que la redondance des commandes constitue la principale lourdeur dans la charge du travail de compte rendu supportée par les directions départementales interministérielles.

Aucune demande ne saurait être présentée en matière budgétaire, les données étant accessibles par la consultation du système d'information « Chorus ».

Je souhaite que chaque ministère s'engage dans la simplification et la réduction de ce « reporting » de sorte à ce que le nombre de données remontées par les services déconcentrés soit réduit de 30 % en 2015. Un état des lieux devra être fourni avant le 31 décembre 2014 au SGMAP qui pilotera un groupe de travail pour suivre la réalisation de cet objectif.

J'attache un prix particulier au respect des orientations ainsi fixées. Il revient en conséquence au secrétaire général du Gouvernement d'en assurer un suivi attentif, en lien avec la secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique. Les préfets leur feront part des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de cette instruction.



Manuel VALLS