



PREMIER MINISTRE

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Paris, le - 8 AVR. 2013

à

Messieurs les secrétaires généraux

Monsieur le directeur général de
l'administration et de la fonction
publique

Monsieur le directeur du budget

Madame la directrice des services
administratifs et financiers

Mesdames et Messieurs les préfets

Objet : Modernisation de l'action publique – mise en œuvre du plan d'action pour améliorer les conditions de fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat

P.J : 2

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le Premier ministre a demandé que soit conduite une réflexion sur l'action territoriale de l'Etat avec un double objectif : faciliter, à court terme, le bon fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat, dans son format actuel ; répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique dans les territoires.

Un groupe de travail interministériel, réunissant des représentants des administrations centrales et des services déconcentrés, a été chargé de formuler des propositions opérationnelles pour faciliter le travail quotidien des services.

Après avoir établi un diagnostic partagé des principaux besoins de l'administration territoriale, le groupe de travail a conçu un plan d'action sur trois axes d'amélioration prioritaires :

1. La clarification des missions et des moyens de l'administration territoriale.
2. Le renforcement de l'accompagnement au plan des ressources humaines, en particulier pour faciliter les mobilités.
3. La simplification du fonctionnement et l'allègement des contraintes sur les services.

Ce plan d'action a été validé lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 2 avril 2013. Sa mise en œuvre sera l'objet d'instructions précises dans les jours qui viennent.

Vous veillerez personnellement à la mise en œuvre diligente et effective de ces mesures et signalerez au secrétaire général pour la modernisation de l'action publique toute difficulté de mise en œuvre.

Par ailleurs, l'objectif d'optimisation à organisation constante doit être complété par une réflexion prospective, plusieurs évolutions s'étant produites depuis le lancement de la réforme de l'administration territoriale de l'État, qui influent sur les missions de l'État déconcentré, sur sa présence territoriale, sur les priorités de son action et sur les compétences dont il devra disposer pour les exercer.

A cette fin, le Premier ministre a confié à MM. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss la mission de proposer, d'ici la fin du premier semestre 2013, sur la base d'une analyse prospective à cinq ans des missions de chaque niveau de l'administration territoriale, un ou plusieurs scénarios d'organisation de l'administration territoriale de l'État pour répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique dans les territoires.

Cette mission consultera toutes les parties intéressées, notamment les organisations syndicales.

Vous trouverez la lettre de mission en pièce jointe.



Serge LASVIGNES

Plan d'action relatif à l'administration territoriale de l'Etat

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le Premier ministre a demandé que soit conduite une réflexion sur l'action territoriale de l'Etat avec deux objectifs : 1/ faciliter, à court terme, le bon fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat dans son format actuel ; 2/ répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique dans les territoires.

1/ Mesures pour améliorer le fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat

Un groupe de travail interministériel, composé de représentants des administrations centrales et des services déconcentrés, a été chargé de formuler des propositions opérationnelles pour faciliter le travail quotidien des services.

Après avoir établi un diagnostic des principaux besoins de l'administration territoriale, le groupe de travail a proposé un plan d'action autour de trois axes prioritaires :

1. La clarification des missions et des moyens de l'administration territoriale
2. Le renforcement de l'accompagnement en matière de ressources humaines, en particulier pour faciliter les mobilités
3. La simplification du fonctionnement et l'allègement des contraintes sur les services

Les mesures proposées viennent en complément de travaux déjà lancés ou prévus par les ministères, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget. Elles ont vocation à être complétées en tant que de besoin.

Ces mesures ont été validées par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 2 avril 2013, qui a prescrit leur mise en œuvre.

1-1 Clarifier les missions et les moyens de l'administration territoriale

L'examen des missions prioritaires de l'administration territoriale s'inscrit dans la réflexion de fond voulue par le Premier ministre et sera traitée dans le cadre de la mission confiée à MM. Rebière et Weiss (cf. infra point 2/).

Seules sont reprises ci-après les **actions à court terme et à organisation constante** destinées à clarifier les missions et préserver les moyens de l'administration territoriale.

Pour toute nouvelle mission confiée à un service, une étude d'impact sera systématiquement mise en œuvre

Les conséquences des textes législatifs et réglementaires intéressant les missions ou l'organisation des services déconcentrés, au niveau régional comme départemental, feront désormais l'objet d'une étude d'impact préalable. Sur le modèle du test « PME », un test « ATE » sera réalisé sur les instructions et circulaires à destination de ces services.

Les services déconcentrés concernés y seront associés, au niveau régional comme départemental.

Chaque ministère ou direction d'administration centrale formulera chaque année des propositions de hiérarchisation, de simplification et d'abandon de tâches.

Un bilan sera réalisé chaque année.

Faciliter la mobilisation des compétences rares

Cette mobilisation sera facilitée au travers de coopérations interdépartementales et interrégionales. Une mission inter-inspections est chargée d'établir, d'ici juin 2013, un bilan des outils juridiques et de ressources humaines existants et de proposer, le cas échéant, de nouveaux dispositifs pour mobiliser les ressources « métiers ».

1-2 Renforcer l'accompagnement en matière de ressources humaines et faciliter les mobilités

Les mobilités interministérielles et inter-fonctions publiques en région et les changements d'affectation seront facilités.

Les mesures retenues visent notamment :

- Un renforcement de l'action des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines pour développer les mobilités, en lien avec les services chargés des ressources humaines des administrations de l'Etat, les centres de gestion et les employeurs territoriaux ;
- L'amélioration de la connaissance des agents sur les offres d'emploi public dans les bassins d'emploi, *via* les bourses (régionales) interministérielles de l'emploi public ;
- A compétences égales, l'examen prioritaire et dans un cadre interministériel des demandes de mutation ou de changement d'affectation issues d'agents concernés par des suppressions de poste ou de service ;

D'autres mesures pourront être proposées au terme de l'évaluation de la politique publique d'affectation et de mobilité des fonctionnaires sur les territoires décidée par le CIMAP du 18 décembre 2012. Il s'agit d'analyser la pertinence et l'efficacité des dispositifs existants en matière d'attractivité territoriale (régimes indemnitaires, priorités de mutation, ...) et de formuler, pour le 30 avril 2013, des scénarios d'amélioration, de refonte ou de suppression de ces dispositifs.

Un parcours de formation structuré sera défini pour les agents exerçant des fonctions support

Ces formations, destinées à renforcer les compétences dans les fonctions support, seront valorisées dans le cadre d'un parcours professionnel global.

S'agissant des **directions départementales interministérielles**, les **efforts de convergence et d'harmonisation des ressources humaines** se poursuivront sous l'égide de la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre. Cela vise notamment l'harmonisation des prestations de restauration, d'action sociale, de médecine de prévention

1-3 Simplifier le fonctionnement et alléger les contraintes sur les services

Renforcer la cohérence des orientations nationales données aux services

- Les terminologies, formats et calendriers des documents qui fixent les orientations stratégiques des services déconcentrés seront harmonisés.
- Le volume de ces documents sera réduit pour ce qui concerne les axes de priorités politiques.
- La diffusion par les ministères des documents fixant les priorités annuelles des services déconcentrés sera précédée d'une mise en cohérence interministérielle, dès lors qu'il s'agit de politiques communes à plusieurs ministères.

Harmoniser les modalités du dialogue de gestion

Les calendriers ministériels de dialogue de gestion seront désormais synchronisés : le niveau déconcentré sera informé des pré-cadrages de dotations prévisionnelles au plus tard fin octobre, les moyens (notamment les plafonds d'emplois) seront notifiés au plus tard fin décembre, la validation en comité de l'administration régionale (CAR) interviendra au plus tard mi-février.

Les préfets de région et les CAR devront être mieux en mesure d'assurer leur rôle stratégique d'arbitrage en matière de répartition des dotations au regard des missions prioritaires :

- **Pour les programmes à enjeux, les responsables de programme présenteront aux préfets de région les contraintes et orientations stratégiques en septembre n-1.**
- **Ils les informeront du calendrier et des conditions** dans lesquelles se dérouleront les dialogues de gestion et leur communiqueront les documents nécessaires à l'exercice du dialogue de gestion en même temps qu'aux responsables des budgets opérationnels de programmes.
- **Les documents annuels de priorités pour les directions départementales interministérielles (cf. instruction du Premier ministre du 18 novembre 2011) émanant de chaque ministère devront aider à préparer les dialogues de gestion : ils seront donc adressés au préfet de région en septembre/octobre n-1** pour permettre aux dialogues de gestion de l'année n de se dérouler sur la base de ces priorités.

L'examen des BOP en pré-CAR et en CAR s'appuiera désormais sur les éléments budgétaires (notamment la programmation) qui figurent dans les **maquettes-types** définies avec la direction du budget dans le cadre de l'application du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Des orientations seront données pour limiter les éléments supplémentaires demandés aux responsables de BOP.

Les **exercices de modélisation des effectifs** métiers et support seront généralisés afin d'éclairer les dialogues de gestion, notamment pour les directions départementales interministérielles (cf. *infra - fonctions support*).

Les seuils de contrôle budgétaire seront harmonisés.

Pour l'application du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la direction du budget prépare de nouveaux arrêtés de contrôle ministériels pour les exercices 2014 et suivants, avec un objectif de simplification des seuils de visa et de contrôle.

Simplifier le pilotage et le « reporting »

La circulation des informations au travers d'outils de partage des données sera systématisée pour éviter les enquêtes redondantes et faciliter la mise en commun, ainsi que l'utilisation des informations (budgétaires, RH, physico-financières) relatives aux services déconcentrés.

Optimiser la gestion financière

Pour renforcer l'appropriation de CHORUS, tous les services déconcentrés participeront aux Clubs utilisateurs locaux, qui assurent la diffusion des bonnes pratiques, notamment en matière d'utilisation des restitutions.

Faciliter la gestion des fonctions support

- **Un bilan de la mise en œuvre des schémas de mutualisation** et des actions les plus significatives (dont les services départementaux des systèmes d'information et de communication) a été confié à une mission inter-inspections, qui rendra ses conclusions d'ici fin juillet 2013.
- Un modèle **interministériel partagé d'allocation des ressources** sera utilisé afin **d'objectiver le dimensionnement des fonctions support et les contributions des différents ministères dans les directions départementales interministérielles**. Ce modèle s'appuiera sur un référentiel des fonctions support commun aux directions régionales, préfetures et directions départementales interministérielles.

Optimiser les processus métiers et support

Un recours plus large aux démarches participatives d'optimisation des processus métiers et support.

Cette approche fondée sur l'analyse fine des processus opérationnels et la participation des agents, déjà utilisée en préfetures, en directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et en directions départementales interministérielles, permet d'améliorer la qualité et l'efficacité du service. Les résultats obtenus tant sur les processus métier que support incitent à en poursuivre le déploiement.

2/ Réflexion prospective sur la modernisation de l'action territoriale à un horizon de cinq ans

L'administration déconcentrée, qui emploie la majorité des agents de l'Etat et engage la plus grande partie des crédits publics, est au cœur de l'action gouvernementale et de la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques. Elle a connu ces dernières années d'importantes évolutions organisationnelles.

Plusieurs enjeux conditionnent aujourd'hui son évolution : les attentes des Français à l'égard de la présence de l'Etat dans les territoires, le redressement des finances publiques pour atteindre l'équilibre en 2017, le projet de loi de décentralisation qui clarifie les responsabilités entre Etat et collectivités territoriales.

L'objectif d'optimisation à organisation constante doit dès lors être complété par une réflexion prospective sur les missions de l'Etat déconcentré, sa présence territoriale, les priorités de son action et les moyens dont il doit disposer.

Le Premier ministre a confié à MM. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss la mission de proposer, d'ici la fin du premier semestre 2013, sur la base d'une analyse prospective à cinq ans des missions de chaque niveau de l'administration territoriale, un ou plusieurs scénarios d'organisation de l'administration territoriale de l'Etat pour répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique dans les territoires.

Cette mission consultera toutes les parties intéressées, notamment les organisations syndicales.