

Paris, le 25 SEP. 2014

Le Premier Ministre

† 280 / 14 / SG

à

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes

Objet : Référé relatif aux secrétaires généraux et secrétariats généraux des ministères.

Par courrier en date du 25 juillet 2014, vous m'avez adressé un référé portant sur les secrétaires généraux et secrétariats généraux des ministères. Ce référé a retenu toute mon attention et appelle de ma part les observations suivantes.

Au terme de son enquête transversale, la Cour a constaté une hétérogénéité dans l'étendue des missions confiées aux secrétaires généraux, la durée de leurs fonctions et la place qu'ils occupent dans le fonctionnement des administrations centrales et déconcentrées ; elle recommandait une définition réglementaire d'un socle minimal de compétences et salue de ce fait l'adoption en Conseil des ministres du décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

Afin d'assurer la mise en œuvre effective de ce décret, que la Cour appelle de ses vœux, j'ai demandé au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique de coordonner les travaux interministériels afin d'aboutir à des principes d'organisation communs, sans toutefois définir un modèle unique de secrétaire général.

Les travaux interministériels doivent en particulier adapter aux caractéristiques de chaque ministère la démarche de mutualisation des fonctions de soutien. De même, la mission générale de coordination des administrations centrales et déconcentrées souhaitée par la Cour et instituée par le décret du 24 juillet 2014, a vocation à être adaptée et déclinée selon les spécificités ministérielles, afin d'assurer au secrétariat général un apport technique et de réelles capacités de suivi et d'animation.

Conformément à ce que prévoit le décret précité et à ce que recommande la Cour, je signerai prochainement une lettre de mission à chaque secrétaire général, conjointement avec le ministre sous l'autorité duquel il est placé, fixant les objectifs qui lui sont assignés pour ce qui concerne la contribution de ce ministère au travail interministériel. En particulier, cette lettre confortera le rôle des secrétaires généraux dans la conduite des chantiers de réforme et de modernisation, dont la Cour a souligné l'indéniable valeur ajoutée, constat unanimement partagé par le Gouvernement.

Enfin, comme le suggérait la Cour, j'ai rappelé aux ministres, par circulaire du 12 septembre sur la méthode de travail du Gouvernement, la nécessité de responsabiliser et de mettre pleinement à contribution les secrétaires généraux aux attributions ainsi renforcées et précisées.

Concernant la gestion des ressources humaines, je partage les constats et les recommandations de la Cour ; ainsi, le décret du 24 juillet 2014 prévoit que le secrétaire général est responsable de la politique ministérielle de gestion des ressources humaines et promeut la modernisation de cette politique, et qu'il veille à la qualité du dialogue social au sein du ministère. A ce titre, certains textes d'organisation ministériels devront être revus, dans le respect de la spécificité des différents départements, afin de faire des secrétaires généraux les interlocuteurs de premier rang de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui assure l'animation interministérielle (COFIL des DRH, réseaux professionnels thématiques), la coordination des réformes en la matière et la cohérence des évolutions statutaires et indemnitaires. Je souhaite que des travaux plus approfondis soient menés afin de rénover et de mieux coordonner l'exercice de la fonction RH, tant du point de vue de son organisation ministérielle et de ses procédures que de ses outils et de ses métiers, notamment sur la base des observations faites par la Cour.

La Cour recommande de confier la fonction de responsable de la fonction financière ministérielle préférentiellement au secrétaire général et de la séparer de la fonction de responsable de programme (RPROG) lorsque celle-ci porte sur des politiques publiques.

Je partage la recommandation de la Cour sur la nécessité d'un renforcement de l'action du secrétaire général en matière financière. Ainsi, le décret du 24 juillet 2014 prévoit que *«sauf dérogation prévue par décret, le secrétaire général a la responsabilité (...) de la fonction financière»* : cette disposition devrait faciliter le partage, encore insuffisant, de l'information entre directeur des affaires financières (DAF), DRH et RPROG, et donc permettre un meilleur pilotage ministériel des plafonds d'emplois et de la masse salariale et une meilleure maîtrise de la soutenabilité budgétaire.

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit la désignation par le ministre d'un responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) : dans la moitié des ministères, cette responsabilité est aujourd'hui exercée par le DAF, sous l'autorité hiérarchique du secrétaire général. Ce partage des rôles et des compétences prend en compte la capacité effective du RFFIM ainsi désigné à exercer les missions qui s'attachent à la fonction et à dialoguer techniquement avec les acteurs spécialisés des sujets budgétaires, comptables et financiers des directions du ministère et de l'administration du ministère chargé du budget.

Par ailleurs, le cumul au niveau du secrétaire général des fonctions de RFFIM et de RPROG sur un programme support ou transverse ne soulève pas d'observations de la part de la Cour ; cette situation, fréquemment rencontrée, contribue en effet à renforcer le poids du secrétaire général dans la gestion des moyens de soutien et favorise la recherche de mutualisations efficaces. A contrario, la séparation des fonctions de RFFIM et de RPROG, lorsque cette dernière porte sur des politiques publiques, permet au secrétaire général, qu'il soit RFFIM en titre ou responsable hiérarchique de ce dernier, de conserver des capacités de contre-expertise et d'arbitrage. Dans le cas particulier des secrétaires généraux chargés de porter ou coordonner des politiques publiques, donc RPROG à ce titre, la délégation de cette fonction à l'un de ses collaborateurs, comme le suggère la Cour, semble une solution applicable à l'ensemble des ministères.

Enfin, le décret du 24 juillet 2014 attribue au secrétaire général, outre la responsabilité de la fonction financière, celle de la fonction achats et marchés. Il permet ainsi une coordination renforcée entre ces deux fonctions, essentielle pour mener à bien les travaux de modernisation de la chaîne de la dépense de l'Etat et garantir son efficacité et sa régularité.

S'agissant de la préparation des orientations stratégiques en matière de systèmes d'information (SI) et la coordination de leur mise en œuvre, que la Cour recommande de confier aux secrétaires généraux des ministères, le décret du 24 juillet 2014 permet de formaliser une réalité déjà effective dans la plupart des ministères, certains allant déjà beaucoup plus loin dans le pilotage et la mise en œuvre des projets ministériels en la matière. Au niveau interministériel, la gouvernance interministérielle mise en place lors de la création de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) a d'ores et déjà permis de conduire d'importants travaux de structuration de la fonction SI au sein des ministères, notamment une première version d'un contrat de progrès dans chaque ministère. Les groupes de travail mobilisés cette année constituent la base de l'élaboration du plan de travail interministériel pour 2015 qui sera soumis au conseil des SIC en fin d'année, prenant en compte les impacts du décret du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication, ainsi que la mise à jour prochaine des contrats de progrès ministériels.

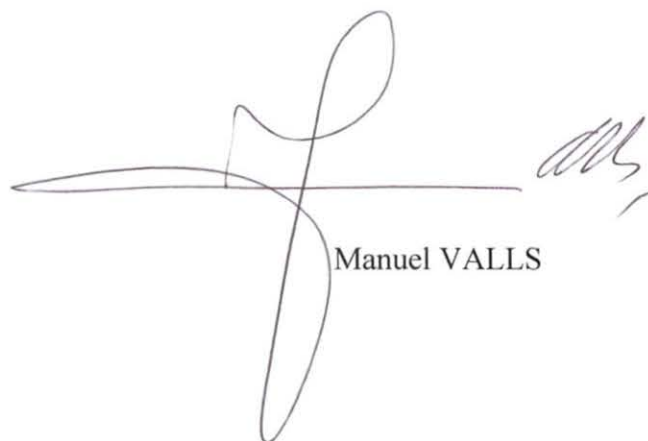
En matière d'exercice de la tutelle et de pilotage des organismes rattachés à l'Etat, le groupe de travail interministériel, mandaté par le CIMAP du 18 décembre 2012 a permis de définir collectivement des socles communs de compétences, d'organisation, de modalités de travail, sur la base desquels je vais demander à chaque ministre de travailler afin de professionnaliser et d'améliorer la fonction de tutelle. Il s'agira notamment d'améliorer l'organisation interne et de clarifier la répartition des rôles et responsabilités de chacun des acteurs impliqués dans le pilotage des organismes, en prévoyant a minima une fonction d'élaboration de doctrine et de coordination exercée par le secrétariat général.

S'agissant du contrôle interne, le décret de 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration fait obligation à chaque ministère de mettre en œuvre un dispositif général de contrôle interne. Certains ministères ont d'ores déjà mis en place des dispositifs très structurés (services dédiés au sein du secrétariat général, gouvernance ministérielle) en matière de maîtrise des risques, d'audit et de contrôle internes, notamment comptable et financier.

Plus spécifiquement sur le champ budgétaire et conformément au décret du 7 novembre 2012 précité, le ministre chargé du budget a défini le cadre de référence interministériel applicable en matière de contrôle interne budgétaire, publié par arrêté du 18 décembre 2013, régulièrement enrichi ; en parallèle, ses services animent un réseau de référents ministériels et apportent une assistance aux ministères qui le souhaitent dans le cadre du déploiement de leur dispositif.

En complément, le décret du 24 juillet 2014 confie aux secrétaires généraux la responsabilité du contrôle de gestion ministériel, ce qui permettra de renforcer une synthèse ministérielle souvent circonscrite aux projets et rapports annuels de performance et très limitée sur l'enjeu de maîtrise des coûts. Le secrétaire général pourra notamment exercer un rôle d'impulsion, d'harmonisation des pratiques des directions vis-à-vis des services déconcentrés, et de développement des systèmes d'information décisionnels. La convergence vers un référentiel commun en ce qui concerne les pratiques du contrôle de gestion se poursuit dans le cadre des travaux interministériels piloté par le ministre chargé du budget.

La coordination et le suivi de l'ensemble de ces travaux, pour la réussite desquels l'ensemble du Gouvernement restera mobilisé, seront assurés par le Comité des secrétaires généraux, présidé par le secrétaire général du Gouvernement. Je ne manquerai pas, comme le prévoit le code des juridictions financières, de vous rendre compte des suites données aux recommandations de la Cour et de l'avancement de ces travaux, en juin des trois prochaines années.



Manuel VALLS