



Le 25 JUIL. 2014

Le Premier président

à

Monsieur Manuel Valls

Premier ministre

Réf. : 70554

Objet : les secrétaires généraux et secrétariats généraux de ministères

Au terme d'une enquête transversale portant sur l'ensemble des secrétaires généraux et secrétariats généraux de ministères, la Cour m'a demandé, en application de l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, de porter à votre connaissance les observations et recommandations qui suivent. En complément du présent référé, les constats relatifs à chacun des secrétaires généraux sont communiqués aux autorités concernées par lettres des présidents des différentes chambres intéressées de la juridiction. En outre, une synthèse de l'ensemble des observations de la Cour est adressée au secrétaire général du Gouvernement et à chaque secrétaire général ministériel par lettre du président de la formation inter-chambres constituée pour cette enquête.

À l'exception des ministères des affaires étrangères et de la défense, la fonction de secrétaire général de ministère avait disparu de l'organisation des administrations centrales françaises au cours de la seconde moitié du vingtième siècle. À partir des années 2000, elle s'est à nouveau généralisée à l'ensemble des ministères, en particulier à la suite d'une circulaire du Premier ministre en date du 2 juin 2004 qui demandait la nomination « d'un secrétaire général dans chaque ministère dont la taille et les charges de gestion le justifient », avec comme missions prioritaires « la mise en œuvre de la stratégie de réforme du ministère » et « le management des cadres dirigeants et supérieurs de l'État ». Ainsi, en quelques années sont apparus, dans tous les grands ministères, des secrétaires généraux, dont le périmètre de compétences s'étend désormais à l'ensemble des services de l'État.

Dix ans après la publication de la circulaire précitée du Premier ministre, la Cour a souhaité engager une enquête destinée à apprécier le rôle et la valeur ajoutée des secrétaires généraux. Cette enquête a porté sur les dix secrétaires généraux de ministères¹, à l'exclusion des secrétaires généraux à vocation interministérielle, tels le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale ou le secrétaire général aux affaires européennes. Compte tenu de son rôle d'animation des secrétaires généraux ministériels, le secrétaire général du Gouvernement a été intégré dans le périmètre des investigations qui ont été menées.

Pour chaque secrétaire général, le contrôle a été conduit par les différentes chambres de la Cour en fonction de leurs domaines de compétence respectifs et, pour l'élaboration et l'adoption de la synthèse, par une formation inter-chambres. L'enquête a conduit à des relevés d'observations spécifiques pour chaque secrétaire général et à une synthèse qui comprend également des comparaisons européennes. Au terme de ce travail approfondi, je tiens à en souligner auprès de vous les principales conclusions.

1. Derrière une même appellation, des réalités très diverses

La Cour a d'abord constaté que, sous cette même appellation de secrétaire général, des réalités très diverses coexistent, qu'il s'agisse de l'étendue des missions et services qui lui sont rattachés, des relations qu'il entretient avec les directions du ministère ou, en définitive, de la place qu'il occupe dans le fonctionnement et la modernisation des administrations centrales et déconcentrées. Dans certains ministères - à l'intérieur, à la justice, à la culture, voire au sein des ministères économiques et financiers - la légitimité du secrétaire général pour coordonner l'action des services et la modernisation des administrations n'est ni complètement assise, ni pleinement reconnue par les directions chargées des politiques publiques².

Au regard de ce premier constat, il apparaît ainsi que cette réforme importante de l'organisation administrative française n'est à ce jour pas pleinement aboutie : son bilan demeure mitigé dans plusieurs ministères et elle n'a pas encore porté tous ses fruits, ni sur le terrain de la modernisation, ni sur celui des économies budgétaires.

Dans ce contexte, les principales observations et recommandations que la Cour souhaite porter à votre connaissance concernent : l'étendue des missions des secrétaires généraux ; la durée de leurs fonctions ; leur valeur ajoutée dans leurs principaux champs de compétence (modernisation de l'État, coordination des services, affaires financières, gestion des ressources humaines et des autres fonctions de soutien) et, enfin, l'esprit dans lequel cette fonction doit trouver sa place au sein des administrations centrales. La question de l'exercice par les secrétaires généraux de missions relevant de la conduite des politiques publiques a été également examinée, notamment aux ministères chargés des affaires étrangères, de l'intérieur et des affaires sociales.

1 Il s'agit des secrétaires généraux des ministères de l'agriculture, des affaires étrangères, des affaires sociales, de la culture et de la communication, de la défense, de l'économie et des finances, de l'écologie et du développement durable, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'intérieur, de la justice

2 Le présent document distingue les directions ou services chargés de la conception et de la mise en œuvre d'une politique publique et celles et ceux chargés des fonctions de soutien (gestion des ressources humaines, des affaires financières, des systèmes d'information, etc.).

La Cour salue l'adoption d'un décret en conseil des ministres du 23 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères. Comme il résulte de ses recommandations avant l'intervention de ce décret, elle appelait de ses vœux la définition réglementaire d'un socle minimal de compétences et l'affirmation du rôle central des secrétaires généraux dans la modernisation des administrations.

Le décret précité constitue une première étape importante. Afin de lui donner toute sa portée, il conviendra d'en décliner la mise en œuvre effective dans chaque périmètre ministériel. En outre, ce texte réglementaire pourrait être utilement complété par une instruction du Premier ministre rappelant son sens et son rôle, *a fortiori* dans le contexte actuel de réforme et de recherche d'économies budgétaires.

2. Un partage pragmatique et stabilisé des périmètres ministériels

La circulaire du Premier ministre du 2 juin 2004 ne définissait pas *a priori* le nombre des secrétaires généraux ni l'étendue de leurs compétences. À cet égard, leur nombre (dix aujourd'hui) et les périmètres administratifs sur lesquels s'exercent leurs compétences apparaissent satisfaisants. Ils correspondent aux grands domaines de responsabilités de l'État : les affaires étrangères, la défense, l'intérieur, la justice, les questions économiques et financières, l'éducation, les affaires sociales, l'agriculture, le développement durable, la culture. Ils n'ont que peu changé au cours de ces dernières années, à l'exception de l'éphémère secrétaire général à l'immigration et à l'intégration. Leur évolution a accompagné et consolidé les regroupements ministériels, comme lors de la création du ministère de l'écologie et du développement durable par la fusion des anciens secrétariats généraux des ministères de l'équipement et de l'environnement.

Certes, cette répartition ne coïncide pas toujours avec l'organisation gouvernementale. Si certains secrétaires généraux relèvent d'un seul ministre (aux affaires étrangères, à la défense, à la justice, à l'agriculture, à la culture et, depuis peu, à l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche), il n'en est pas de même des autres secrétaires généraux qui relèvent de deux, voire de trois ministres. À cet égard, la permanence des secrétaires généraux, comme celle des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, permet d'atténuer les inconvénients pour le fonctionnement de l'administration du changement fréquent des périmètres ministériels et de la déconnexion régulière entre, d'un côté, l'organisation gouvernementale et, de l'autre, l'organisation administrative qui en est la conséquence. L'existence d'un secrétaire général, chargé du soutien et de la gestion d'un ensemble de services, indépendant de la configuration gouvernementale, facilite les transitions lors des changements de gouvernement ou de remaniements ministériels, en évitant les pertes de temps et d'énergie que causeraient des réorganisations administratives.

3. Des durées effectives de fonctions très variables d'un ministère à l'autre

Il est de tradition que le secrétaire général du Gouvernement exerce dans la durée ses fonctions et demeure en place lors d'un changement de majorité politique : depuis 1945, la durée moyenne de cette fonction est de sept ans et demi. Au ministère de la défense, celle du secrétaire général est de cinq ans en moyenne. *A contrario*, dans la plupart des ministères, cette durée est inférieure à trois ans : un mandat aussi bref ne permet pas au secrétaire général de disposer d'un temps suffisant pour mener à bien les réformes qui lui sont confiées.

Sans aller jusqu'à la fixation, par voie réglementaire, d'une durée minimale d'exercice de la fonction, la Cour recommande, pour conforter l'action dans le temps du secrétaire général, qu'une lettre de mission pluriannuelle précise à l'avenir les chantiers à vocation ministérielle et interministérielle qui lui sont confiés. Cette lettre pourrait faire l'objet d'une signature conjointe du Premier ministre et du (ou des) ministres concernés.

4. Des secrétariats généraux regroupant tout ou partie des fonctions de soutien

Si la circulaire précitée du 2 juin 2004 demandait aux ministres la nomination d'un secrétaire général, elle n'évoquait pas la mise en place d'un secrétariat général, ni ne définissait les services à rattacher au secrétaire général. Les choix initiaux ont en conséquence été divers : nomination de secrétaires généraux sans secrétariat général (économie et finances, affaires sociales, environnement) ; création d'un secrétariat général regroupant l'ensemble des fonctions de soutien (agriculture, culture, éducation) ; mise en place d'un secrétariat général « stratège » (équipement).

Mais, au fil du temps, tous les ministères ont fini par se doter d'un secrétariat général réunissant tout ou partie des services de soutien : l'environnement à l'occasion de sa fusion avec l'équipement en 2008 ; l'économie et les finances en 2010 ; les ministères sociaux en 2013. En cela, ils ont suivi la même évolution que le ministère de la défense, où le secrétariat général pour l'administration n'a été officiellement créé qu'en 1999, soit 38 ans après la mise en place de la fonction de secrétaire général. Il existe, toutefois, une exception notable à cette convergence vers le modèle de grand secrétariat général : le ministère des affaires étrangères où le secrétaire général, dont l'autorité est fortement affirmée au sein du ministère, ne dispose que d'une équipe restreinte auprès de lui. Néanmoins, ce ministère dispose d'une direction générale de l'administration et de la modernisation qui s'apparente, à certains égards, au secrétariat général des autres ministères.

Pourtant, les décrets d'organisation continuent de distinguer les missions du secrétaire général et celles du secrétariat général ou des entités qui le composent. Le secrétaire général a la mission d'assister le ministre pour l'administration du ministère, la coordination de l'action des services, la modernisation des administrations centrales et déconcentrées. Les textes donnent ainsi au secrétaire général une mission d'animation, de synthèse, de modernisation qu'il doit conduire personnellement, en s'appuyant sur les services de soutien regroupés au sein du secrétariat général, sans que ses fonctions soient pour autant réduites à celles d'un directeur général de l'administration.

La Cour recommande que le rôle spécifique et stratégique du secrétaire général, concrétisé par sa responsabilité personnelle dans la conduite de projets de modernisation et de réformes, soit inscrite dans l'instruction de portée générale que vous pourriez prendre pour donner une nouvelle impulsion à cette fonction d'animation, de coordination, de mutualisation et de modernisation au service des administrations de l'État.

5. Une valeur ajoutée indéniable dans la conduite des chantiers de modernisation

Compte tenu de leur rôle dans la révision générale des politiques publiques et, aujourd'hui, dans la modernisation de l'action publique, l'apport des secrétaires généraux à la modernisation des administrations centrales et territoriales est incontestable. De nombreux exemples peuvent en être donnés :

- la mise en place des administrations centrales du ministère du développement durable, qui s'est traduite par une réduction du nombre des directions chargées des politiques publiques de 35 à 5, ou la réforme des services centraux du ministère de la culture et de la communication qui a ramené les directions de 12 à 4, n'auraient pas pu se faire sans un secrétaire général puissant, sachant piloter de manière intégrée tous les aspects d'une réorganisation d'une telle ampleur ;
- la réorganisation des réseaux territoriaux des ministères sociaux (création des ARS, des DRJSCS et des DIRECCTE) a été conduite par le secrétaire général, de même que le regroupement récent des fonctions de soutien des administrations centrales de la santé, du travail et de l'emploi, ainsi que de la jeunesse et des sports ;

- le regroupement des offices agricoles au sein de FranceAgriMer en 2009 a été piloté par le secrétaire général qui a coordonné, avec ses services, l'ensemble des chantiers à conduire (préparation des textes réglementaires, évolution du statut des agents, prise en charge des questions immobilières) ;
- peuvent également être cités la transformation de la direction du service national à la Défense ou le pilotage de l'évolution des réseaux territoriaux à l'étranger par le secrétaire général du Quai d'Orsay ;
- au sein des ministères économiques et financiers, la volonté de moderniser et de décloisonner les administrations centrales a été l'axe fondateur de la mise en place du secrétaire général, même si l'enquête de la Cour a constaté les difficultés persistantes de la coordination de dix-huit directions d'administration centrale différentes, dont une très importante direction générale à réseau.

Y compris au sein des ministères où la fonction de secrétaire général est la moins assurée, des chantiers majeurs ont été conduits (tel est le cas de la mise en place des plates-formes interrégionales à la justice).

La Cour a pu constater que les secrétaires généraux ministériels constituent un point d'appui essentiel dans les actions de modernisation de l'action publique. Alors que la maîtrise des dépenses publiques constitue un enjeu majeur, ce simple constat justifie que cette fonction soit confortée par une nouvelle impulsion gouvernementale.

6. Une indispensable fonction de coordination des administrations centrales et déconcentrées

Les différents rapports portant sur l'organisation de l'État (rapports de MM. Christian Blanc en 1993 et Jean Picq en 1994) ont mis en évidence le cloisonnement des administrations centrales, dont la coordination relevait des seuls cabinets ministériels, ainsi que l'insuffisante animation des services déconcentrés. Dans de nombreux ministères, la présidence par le secrétaire général d'un conseil ou d'un comité des directeurs d'administration centrale, permettant d'aborder l'ensemble des chantiers transversaux - préparation du budget, maîtrise de la masse salariale, modernisation de l'action publique, politique de communication, définition de la stratégie et coordination en matière de systèmes d'information, mise en place et suivi des nouveaux principes de gestion de l'immobilier de l'État - apporterait une réelle valeur ajoutée. Elle compléterait utilement le travail de pilotage, de coordination et d'arbitrage du directeur de cabinet dont les missions, distinctes de celles du secrétaire général, sont davantage liées à l'urgence et à l'agenda des chantiers portés par le ministre. Il y a, à l'évidence, une complémentarité à renforcer entre le secrétaire général et le directeur de cabinet, indispensable à la bonne marche des administrations et permettant de répondre, à la fois, aux urgences et à la conduite des chantiers de moyen terme.

De même, vis-à-vis des services déconcentrés, qui ont souvent plusieurs donneurs d'ordre parmi les directions d'administration centrale, la présence d'une animation coordonnée, assurée par le secrétaire général, est indispensable. Sa valeur ajoutée est particulièrement significative aux affaires sociales, avec les trois réseaux des ARS, des DIRECCTE et des DRJSCS, mais aussi dans d'autres ministères, avec l'animation des DREAL (écologie et développement durable), des DRAAF (agriculture) et du réseau des préfetures (intérieur).

Dans certains ministères, à la justice, à la culture, au sein des ministères économiques et financiers et à l'intérieur, ce rôle de coordination de l'ensemble des services est plus restreint, en raison du poids des directions générales, notamment lorsqu'elles disposent de réseaux propres.

La mission de coordination des services et sa complémentarité avec le rôle du directeur de cabinet pourraient être utilement rappelées par le Premier ministre à l'ensemble des ministres.

7. Une prise en charge encore imparfaite des affaires financières

Bien que la circulaire précitée du Premier ministre ne mentionne pas spécifiquement les questions financières parmi les missions à attribuer aux secrétaires généraux, les textes définissant leurs fonctions leur confient, de manière générale, la responsabilité de la préparation et du suivi de l'exécution budgétaire, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une direction ou d'un service relevant de leur autorité.

Dans son rapport public thématique de novembre 2011 portant sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour soulignait l'apparition, aux côtés des responsables de programme, de nouveaux acteurs : les secrétaires généraux des ministères. Elle relevait que la LOLF avait créé « le besoin d'un pilotage transversal renforcé et la nécessité de disposer, au sein d'un même ministère, d'une vision d'ensemble des politiques publiques ». Elle recommandait « une clarification des responsabilités financières dans une charte d'imputation des responsabilités tenant compte de ces évolutions (...) ». Par ailleurs, la Cour notait l'existence de programmes dits « de pilotage et de soutien » qui ne semblaient pas correspondre à la lettre de l'article 7 de la LOLF, disposant la présentation des crédits par grande politique publique, mais qui, de fait, s'étaient imposés dans beaucoup de ministères dans l'optique d'une meilleure mutualisation des moyens.

L'enquête de la Cour s'est intéressée à cette double problématique et aux observations qui pouvaient être formulées quant au rôle du secrétaire général.

L'apparition du « responsable de la fonction financière ministérielle »

Répondant à la recommandation de la Cour de clarifier la répartition des rôles entre le secrétaire général, le directeur financier et les responsables de programmes, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a précisé les responsabilités des uns et des autres dans la préparation et la mise en œuvre de la loi de finances. Il a institué un responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM), désigné par le ministre et chargé de « coordonne(r) la préparation, la présentation et l'exécution du budget » (article 69 du décret du 7 novembre 2012). Cette mission, confiée par le ministre, soit au secrétaire général, soit au directeur des affaires financières placé sous son autorité, concerne la coordination de l'élaboration des programmes annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP), la validation de la programmation budgétaire, le pilotage de l'exécution budgétaire et des dispositifs de contrôle interne.

Or la Cour a constaté des difficultés de positionnement du responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) par rapport aux responsables de programme (RPROG), pour coordonner leurs interventions respectives dans la préparation des dossiers budgétaires, proposer des arbitrages au ministre, suivre l'exécution budgétaire, piloter le plafond d'emplois ministériel et la masse salariale. Ces difficultés peuvent être liées à une conception de la fonction de RFFIM parfois restreinte à un simple contrôle de qualité de la procédure budgétaire, c'est-à-dire à une insuffisante information par les RPROG du RFFIM, qui se trouve alors dépourvu des données nécessaires à la préparation et à l'exécution du budget.

Les programmes support

Dans son rapport précité de novembre 2011, la Cour avait estimé qu'il pouvait être justifié de déroger à la présentation des crédits par politique publique pour le personnel et pour les moyens de fonctionnement qui lui sont rattachés au service de plusieurs politiques publiques. Dans certains cas, la ventilation *a priori* d'effectifs entre politiques publiques pouvait être, en effet, artificielle et difficile à mettre en œuvre et à contrôler en exécution.

Au cours de son enquête, la Cour a pu relever que plusieurs secrétaires généraux exercent la responsabilité de programmes support relatifs, soit à l'ensemble de l'administration centrale ou déconcentrée, soit à tout ou partie des services centraux. Elle a constaté que ce

choix était conforté par la nécessité de mieux contrôler l'évolution des crédits du titre 2 et le respect du plafond d'emplois ministériel. À titre d'exemple, peuvent être cités les cas du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, qui est responsable du programme 212 « Soutien de la politique de défense », programme qui devrait regrouper l'ensemble des crédits du titre 2 de ce ministère à partir de 2015, ou celui du ministère de la culture et de la communication, responsable du programme support 224.

L'enquête de la Cour a également montré que certains secrétaires généraux cumulaient des fonctions de RFFIM et de RPROG ou que d'autres étaient RPROG alors que la fonction de RFFIM était confiée à leur directeur des affaires financières.

Compte tenu des enjeux budgétaires actuels, de la nécessité de renforcer la vision d'ensemble de la préparation et de l'exécution budgétaire et de contrôler le strict respect du plafond d'emplois ministériel, la Cour recommande de renforcer la fonction de RFFIM et de la confier, de manière préférentielle, aux secrétaires généraux. Lorsque le secrétaire général est aussi responsable de programmes portant sur des politiques publiques, la Cour recommande que la responsabilité de ces programmes soit confiée à un secrétaire général adjoint, s'il en existe un, ou à un directeur ou chef de service relevant de l'autorité du secrétaire général, de manière à bien distinguer les responsabilités de RFFIM et de RPROG.

En revanche, rien ne paraît s'opposer à ce que le secrétaire général soit également responsable de programme « support » lorsqu'il en existe un et sous réserve que celui-ci soit structuré pour permettre d'apporter l'information nécessaire sur les moyens dévolus aux politiques publiques ministérielles, en contrepartie des mutualisations qu'ils permettent.

8. Un positionnement très variable dans le domaine de la gestion des ressources humaines

La circulaire précitée du 2 juin 2004 citait, parmi les missions que doit exercer tout secrétaire général, « le management des cadres dirigeants et supérieurs ». Elle a été complétée sur ce point par une autre circulaire du Premier ministre, en date du 10 février 2010, qui a demandé aux secrétaires généraux des ministères de veiller à organiser le processus de détection des cadres à haut potentiel et le suivi des viviers qu'ils constituent.

Ainsi ont été posées les bases d'une gestion interministérielle des cadres dirigeants de l'État après des décennies de gestion purement ministérielle, voire interne à une direction de ministère. Les secrétaires généraux ont été placés au centre du dispositif de détection des talents et de suivi de leur bonne utilisation. Tout en s'appuyant sur leurs services, direction des ressources humaines ou cellule spécialisée placée auprès d'eux, ils se sont personnellement emparés de cette tâche qui fait partie de leurs missions propres. Il s'agit là d'une indéniable réussite. Subsistent, néanmoins, quelques ministères (intérieur, justice, ministères économiques et financiers) - ceux dans lesquels la fonction de secrétaire général a le plus de mal à s'imposer - où des progrès importants restent à accomplir en matière de transversalité de la gestion des cadres dirigeants.

Avec la création systématique de secrétariats généraux, tous les secrétaires généraux sont désormais chargés d'une mission d'ensemble dans le domaine des ressources humaines³, plus ou moins étendue suivant les ministères. L'hétérogénéité la plus grande se révèle en matière de gestion du personnel : le champ couvert par le secrétariat général va de la gestion des seuls corps d'administration centrale à celle de la totalité du personnel du ministère. La tendance observée au cours de ces dernières années est celle d'une

³ Le directeur général de l'administration et de la modernisation, dans le cas du Quai d'Orsay.

implication croissante des secrétariats généraux dans la gestion, qui ne s'est pas toujours établie sans résistance.

La Cour n'entend pas préconiser la concentration systématique des fonctions de gestion des ressources humaines entre les mains du secrétaire général. En revanche, son enquête a montré qu'une mutualisation de cette gestion au sein d'un secrétariat général était possible, sans perte de qualité, ce qui devrait aider à lever les réticences à une évolution dans ce sens. D'une façon générale, l'implication des secrétaires généraux dans les questions de ressources humaines des opérateurs doit également être renforcée. À cet égard, les données de l'indicateur ministériel relatif au ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines montrent qu'il existe de grandes variations de cet indicateur, ce qui devrait conduire à dégager des marges de manœuvre dans certains ministères.

Enfin, il est un point sur lequel le rôle prééminent du secrétaire général doit être systématisé : la maîtrise de la masse salariale. Son pilotage par le secrétaire général, même lorsque le secrétariat général n'exerce pas l'intégralité de la gestion des ressources humaines, apparaît essentiel, dans une perspective à la fois d'harmonisation et de maîtrise de la dépense publique.

Le socle de compétences communes à tous les secrétaires généraux devrait comporter les missions suivantes :

- **gérer le vivier des cadres dirigeants ;**
- **élaborer les textes statutaires relatifs aux corps de fonctionnaires du ministère ou, à tout le moins, coordonner leur élaboration, de façon à réduire les disparités injustifiées et favoriser ainsi la mobilité ;**
- **élaborer, en liaison avec les directions de tutelle, les textes relatifs au personnel des opérateurs ;**
- **élaborer la politique d'action sociale ou, à tout le moins, définir les orientations générales des politiques d'action sociale ;**
- **gérer le personnel de l'administration centrale et les corps communs à plusieurs directions générales ;**
- **assurer les relations du ministère avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique.**

9. Une implication nécessaire dans les systèmes d'information

La direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), créée en 2011 et placée auprès du Premier ministre, considère les secrétaires généraux comme ses interlocuteurs naturels et les réunit régulièrement. De fait, les textes fixant les attributions des secrétaires généraux et des secrétariats généraux leur confèrent toujours, mais dans des termes très différents, des missions en matière de systèmes d'information.

Les missions opérationnelles de maîtrise d'œuvre informatique ne requièrent pas une centralisation systématique. Elles relèvent d'une logique de prestation de services et, à ce titre, peuvent être exercées par le secrétariat général comme par d'autres entités, internes ou externes au ministère.

En revanche, l'élaboration des orientations stratégiques des systèmes d'information du ministère, en cohérence avec les orientations définies par la DISIC, et le suivi de leur mise en œuvre relèvent de la mission générale d'assistance du ministre pour l'administration du ministère, qui incombe au secrétaire général. C'est le cas dans la plupart des départements ministériels mais cela mériterait d'être affirmé plus nettement.

À ce titre, le décret fixant les attributions minimales des secrétaires généraux devrait leur confier explicitement la mission de définir la stratégie du ministère en matière de systèmes d'information et de coordonner l'élaboration du schéma directeur des systèmes d'information, document articulant de manière globale et cohérente l'ensemble des applications, qu'elles portent sur les fonctions de soutien ou sur les politiques publiques.

10. Un rôle à développer vis-à-vis des opérateurs

S'il est un domaine dans lequel règne une grande diversité quant au rôle exercé par les secrétaires généraux, tel est celui du pilotage et de la tutelle des quelque 550 opérateurs de l'État, répertoriés par la loi de finances.

Certes, le rôle des différents responsables de programme est d'abord d'exercer la tutelle de l'État sur ses opérateurs dans leur champ respectif de responsabilité.

Néanmoins, le rôle du secrétaire général doit être affirmé dans la conduite des réorganisations nécessaires du paysage, souvent éclaté, des opérateurs, et des principes devant régir les relations entre les directions de tutelle et les opérateurs. Cela devrait notamment conduire à confier aux secrétaires généraux la mission d'encadrer les conditions d'emploi de leur personnel et d'harmoniser l'élaboration des contrats de performance et les conditions de leur suivi.

En conclusion

Au terme de son étude, compte tenu de la diversité des contextes ministériels, la Cour ne recommande pas la promotion d'un modèle unique de secrétaire général. Elle souligne néanmoins l'intérêt et l'importance de cette fonction qui s'est imposée ces dernières années dans l'organisation des administrations centrales.

Les fonctions du secrétaire général sont complémentaires de celles du directeur du cabinet. Si ce dernier a vocation à assister le ministre dans l'ensemble des missions à accomplir, il est, dans les faits, plus porté à suivre l'agenda du ministre et les projets politiques prioritaires que l'administration du ministère. C'est pourquoi le rôle du secrétaire général, pour l'administration et la modernisation, ainsi que la coordination des services centraux et déconcentrés, est essentiel. Les secrétaires généraux sont le point d'appui de la réforme de l'État. Sans être réduits à des fonctions de directeurs généraux de moyens, ils doivent disposer des leviers que constituent la fonction de responsable financier ministériel, la définition des principes directeurs de la gestion des ressources humaines et la stratégie des systèmes d'information.

Un décret socle, rappelant les compétences minimales que devraient exercer tous les secrétaires généraux, complété par une instruction redonnant le sens de leur mission, apparaît aujourd'hui indispensable pour conforter la place des secrétaires généraux dans les transformations que l'État doit conduire de manière impérative et assurer la maîtrise des finances publiques. Le décret relatif aux secrétaires généraux des ministères, adopté en conseil des ministres du 23 juillet 2014, répond largement à cette attente dès lors qu'il sera pleinement mis en œuvre dans chaque ministère dans les conditions qu'il définit.

Liste des recommandations de la Cour

- **Recommandation n° 1** : Fixer par décret en Conseil d'État la liste des compétences minimales relevant des secrétaires généraux, dans les domaines de la coordination des services, de la modernisation de l'État, et des fonctions de soutien (affaires financières, gestion des ressources humaines, systèmes d'information, contrôle interne).
- **Recommandation n° 2** : Inscrire, dans le décret fixant les missions des secrétaires généraux, la modernisation de la gestion des ressources humaines et l'élaboration des principes généraux de cette gestion communs à l'ensemble des ministères.
- **Recommandation n° 3** : Confier de manière préférentielle la charge de responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) au secrétaire général, et la séparer des responsabilités de responsable de programme (RPROG) lorsque celles-ci portent sur les politiques publiques.
- **Recommandation n°4** : Confier aux secrétaires généraux la préparation des orientations stratégiques en matière de systèmes d'information et la coordination de leur mise en œuvre.
- **Recommandation n°5** : Veiller, pour l'ensemble des fonctions de soutien, à la suppression des doublons entre les postes des secrétariats généraux et ceux des différentes directions chargées des politiques publiques.
- **Recommandation n°6** : Confier aux secrétaires généraux la définition des principes et des modalités d'exercice de la tutelle sur les opérateurs.
- **Recommandation n°7** : Mettre en place des procédures et outils d'évaluation des dispositifs ministériels de contrôle interne et mobiliser les échelons hiérarchiques sur leur mise en œuvre, de manière à permettre aux secrétaires généraux d'apprécier l'effectivité et l'efficacité des contrôles.
- **Recommandation n°8** : Inscrire les missions ministérielles et interministérielles confiées personnellement au secrétaire général dans une lettre de mission pluriannuelle co-signée par le Premier ministre et le ou les ministres concernés.

--o0o--

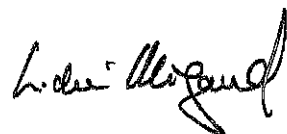
Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse⁴ - sous votre signature personnelle exclusivement - si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;

⁴ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffeprésidence@ccomptes.fr.

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- en tant que destinataire du présent référé, vous devez fournir à la Cour un compte rendu des suites données, en vue de la présentation par la Cour, dans son rapport public annuel, des suites apportées à ses observations (article L. 143-10-1). Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, en juin de chacune des trois années suivant celle de l'envoi du référé, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre la Cour et votre administration.



Didier Migaud