

Paris, le 10 mars 2021

n° 6251/SG

à

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et messieurs les ministres délégués,
Mesdames et messieurs les secrétaires d'État,
Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et messieurs les préfets de département

Objet : Accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines pour renforcer la capacité d'action de l'État dans les territoires

Dans ma déclaration de politique générale du 16 juillet dernier, j'ai insisté sur ma volonté de m'appuyer sur les territoires, afin que l'État soit un acteur de proximité qui réponde mieux encore aux attentes de nos concitoyens. La territorialisation de l'action publique est en effet un gage d'efficacité et d'égalité réelle entre les territoires.

A l'occasion du Comité interministériel de transformation publique du 5 février 2021 à Mont-de-Marsan, j'ai souhaité amplifier cette dynamique de réarmement des services de l'État dans les territoires en confortant le rôle des préfets comme responsables de la mise en œuvre des politiques publiques et en leur donnant davantage de moyens d'action.

Les préfets de région et de département recevront une feuille de route à caractère interministériel établie sous mon autorité précisant les objectifs prioritaires de l'État dans le territoire où ils sont affectés et dont la mise en œuvre servira de base à leur évaluation.

Conformément à l'article 6 du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, le département est l'échelon privilégié de mise en œuvre des politiques publiques. Pour réorienter notre action vers les territoires, il faut d'abord renforcer les services de l'État dans les départements. C'est pourquoi j'ai décidé d'affecter 2 500 agents supplémentaires dès 2021 dans les services départementaux de l'État, et je souhaite que cette dynamique soit prolongée et amplifiée en 2022. Le respect de cet engagement fera l'objet d'un suivi régulier par le ministère chargé de la fonction publique et le ministère chargé des comptes publics.

Outre ces moyens supplémentaires, l'échelon départemental a besoin de davantage de marges de manœuvre. En matière budgétaire et comptable, des assouplissements ont déjà été mis en œuvre afin d'adapter nos pratiques et nos contrôles aux situations locales des services de l'État et de fluidifier la chaîne financière, ce qui a contribué à la continuité de l'action de l'État au plus fort de la crise. Nous devons désormais aller plus loin en amorçant une refonte profonde des relations entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées, en donnant à ces dernières les marges de manœuvre dont elles ont besoin, notamment en matière de gestion budgétaire et des ressources humaines, dans le cadre d'un dialogue de gestion refondé.

Pour ce faire, les services déconcentrés de l'État disposeront dès cette année :

- d'un cadre budgétaire modernisé et simplifié, qui se traduira rapidement par de profonds changements de pratiques permettant d'introduire de réelles latitudes en matière de pilotage des crédits et des emplois (I);
- des moyens d'une réelle stratégie en matière de ressources humaines pour améliorer le recrutement, favoriser la mobilité et l'attractivité et gérer les carrières au plus près des agents, en dotant l'échelon départemental de compétences renforcées (II).

I. Déconcentrer la gestion budgétaire pour renforcer les leviers d'action dans les territoires

1. Changer les pratiques et les modalités de gestion budgétaires pour renforcer la visibilité donnée aux acteurs de terrain

Depuis le début de ce quinquennat, la sincérité du budget a été renforcée, le taux de mise en réserve initiale réduit et la pratique des reports de crédits assouplie, afin de créer un cadre de confiance et une plus grande prévisibilité. En conséquence, les gestionnaires disposent de marges de pilotage réelles, dont la contrepartie est une responsabilisation accrue sur leurs dépenses et sur le respect des plafonds votés. La présente circulaire donne aux acteurs déconcentrés la même visibilité que celle dont disposent les gestionnaires des services et administrations centrales.

S'agissant des moyens de fonctionnement, les responsables de programme devront désormais procéder, dès la fin du mois de décembre de l'exercice précédent, à la notification initiale aux responsables budgétaires déconcentrés de la totalité de leurs moyens pour l'année, hors crédits mis en réserve. Cette notification pourra être complétée au plus tard à la fin du premier trimestre de l'année pour prendre en compte les résultats de l'exécution n-1. Les crédits doivent être notifiés sans autre fléchage que celui relatif aux crédits de personnel. En outre, 80 % des crédits notifiés aux responsables de budgets opérationnels de programmes (RBOP) leur seront délégués avant la fin du premier trimestre.

S'agissant des moyens d'intervention ou d'investissement, la même logique devra s'appliquer, en tenant compte du niveau de programmation retenu selon la politique publique concernée (zonal, régional, interdépartemental, départemental). Je demande à cet effet aux ministères de me faire, chacun pour ce qui le concerne et en lien avec le ministère chargé des comptes publics, des propositions sur les critères permettant de distinguer, en gestion, les dépenses justifiant un traitement à une maille régionale ou, le cas échéant, par les administrations centrales. Les ministères communiqueront leurs propositions au ministère chargé des comptes publics au plus tard lors des conférences de budgétisation du projet de loi de finances pour 2022.

Ainsi, le ciblage de certains crédits par l'administration centrale sur des objets spécifiques n'aura qu'un caractère indicatif. Il appartient aux responsables locaux d'adapter la programmation à la hiérarchisation locale des priorités.

Vous devez, en outre, veiller à ce que les services déconcentrés bénéficient effectivement d'une durée de gestion cohérente avec le calendrier fixé au niveau national, allant de janvier à décembre. Ce rapprochement des calendriers sera permis par la notification anticipée des crédits aux services déconcentrés, comme par le recul de la date de fin de gestion. En dehors de quelques exceptions, la fin de gestion pour le gestionnaire déconcentré interviendra à la mi-décembre.

Les reports de crédits seront accordés au bénéfice des budgets opérationnels de programme (BOP) territoriaux qui les ont générés sauf décision motivée du responsable de programme. Toute mutualisation des reports devra être justifiée et explicitée aux responsables concernés dans le cadre du dialogue de gestion.

Le maintien d'un dialogue de gestion régulier avec l'échelon déconcentré, associant le préfet de département et les chefs de services départementaux, garantira les conditions de mise en œuvre de ces dispositions. Il accroîtra l'implication des acteurs locaux et participera d'une plus grande transparence, renforçant la capacité de redéploiement des crédits. Ce dialogue doit intégrer une dimension stratégique et des perspectives pluriannuelles. Les premiers travaux engagés dans ce sens, en concertation avec les acteurs concernés, devront être poursuivis pour formuler des propositions concrètes et opérationnelles dès la gestion 2022.

Pour accentuer les effets de la déconcentration de la gestion, une simplification de la maquette budgétaire sera mise en œuvre dès le projet de loi de finances pour 2022 pour mieux prendre en compte la réforme de l'organisation territoriale de l'État et adapter la structure budgétaire à la définition stratégique de la politique déployée, mais aussi à la réalité administrative de sa mise en œuvre au plan local. Elle devra porter sur la maquette budgétaire support du vote du Parlement au programme, mais aussi sur l'organisation de la gestion en budget opérationnel de programme (BOP) et en unité opérationnelle (UO).

Le ministre chargé des comptes publics me fera des propositions de simplification, sur la base de travaux qui seront conduits en liaison étroite avec vos responsables de la fonction financière ministérielle (RFFIM) et responsables de programmes ainsi qu'avec les préfets. Ces propositions me seront présentées en mai 2021, en vue, après arbitrage, de leur prise en compte dans le projet de loi de finances pour 2022 et de leur mise en œuvre dès la gestion 2022.

2. Professionnaliser la fonction financière locale pour renforcer l'efficacité de la gestion budgétaire

La réorganisation des fonctions financières locales est également un levier de simplification.

Comme cela a été fait dès 2019 au niveau central, les contrôles *a priori* effectués par les contrôleurs budgétaires en région ont été allégés depuis le 1^{er} janvier 2020, pour les recentrer sur les principaux enjeux et accentuer le rôle de conseil et d'appui de ces contrôleurs.

L'expérimentation des centres de gestion financière (CGF) intégrés, rapprochant centres de service partagés (CSP) et services facturiers, sera élargie dès 2021 à six nouveaux CSP. Sur la base d'un bilan partagé de son fonctionnement, ce modèle sera généralisé à partir de 2023. L'année 2022 sera mise à profit par chaque ministère pour préparer cette généralisation, en mettant en place au moins un CGF en administration centrale ou déconcentrée. Une priorité sera donnée aux circuits de dépense des secrétariats généraux communs.

II. Donner aux autorités déconcentrées les moyens d'une véritable gestion des ressources humaines de proximité, pour renforcer leur capacité à agir

1. Permettre aux autorités déconcentrées de choisir leurs collaborateurs

Les autorités déconcentrées de l'État disposeront de marges de manœuvre renforcées pour recruter leurs agents.

S'agissant des fonctionnaires, le choix d'une candidature ne devra pas être entravé par l'appartenance à un périmètre ministériel ou par des considérations liées à la gestion des emplois au sein des programmes budgétaires. C'est le cas en particulier en ce qui concerne les détachements entrants, dès lors que les conditions budgétaires sont réunies pour affecter l'agent que le préfet ou le chef de service aura retenu, dans le respect des lignes directrices de gestion (LDG).

S'agissant des contractuels, il sera possible de procéder directement à des recrutements, conformément aux textes en vigueur et dans la seule limite du respect des enveloppes de masse salariale et de plafond d'emplois.

La conduite des politiques publiques sur le territoire nécessite la mobilisation de compétences techniques spécifiques et de haut niveau. Aussi, les autorités déconcentrées doivent pouvoir disposer d'expertise pour porter des projets complexes. Des directeurs de projet ou des experts de haut niveau pourront être nommés auprès des préfets pour les appuyer dans la déclinaison de projets de territoires à fort enjeu. A cette fin, les préfets m'adresseront leurs premières propositions, en lien avec les départements ministériels compétents d'ici au 30 avril en tenant compte des projets et réformes prioritaires qui figureront dans leur feuille de route. Sur ces bases, je désignerai, dès la fin du mois de mai, entre quinze et vingt experts ou directeurs de projet.

Les marges de redéploiement des emplois doivent être pleinement utilisées. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) disposant que les emplois sont autorisés par ministère, la déclinaison des effectifs par programme budgétaire, puis par BOP et par UO, ou entre services d'un même ministère, pourra être modifiée en cours d'année, notamment pour procéder à des ajustements entre services d'un même ministère au niveau local. Les éventuels ajustements de crédits de masse salariale rendus nécessaires entre programmes d'un même ministère seront effectués en loi de finances rectificative de fin de gestion.

Les principes qui précèdent devront être généralisés dans tous les ministères dès le début de l'exercice 2022.

2. Donner un nouvel élan à la mobilité interministérielle et garantir l'attractivité de chaque territoire

La mobilité des agents doit être améliorée sur un même bassin d'emploi, qu'il s'agisse de mobilité interministérielle ou entre les trois versants de la fonction publique.

Les postes proposés par l'ensemble des employeurs publics devront être systématiquement publiés sur la Place de l'emploi public (PEP) dès la création ou la vacance d'emploi, d'ici à 2022 pour les trois versants de la fonction publique, conformément au décret n°2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques.

Sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État, lorsque les mouvements donnent lieu à l'établissement de tableaux périodiques de mutation, les cycles de mobilité interviendront en septembre et ce, dès le prochain mouvement de mutation de 2021. Cette convergence devra être élargie aux personnels administratifs de l'ensemble des services déconcentrés de l'État en septembre 2022.

Le niveau du régime indemnitaire précédemment détenu par un agent souhaitant effectuer une mobilité sera garanti. Ce dispositif de « garantie mobilité » sera mis en place au sein du périmètre « ATE » dès septembre 2021, puis élargi en 2022 à l'ensemble des agents administratifs des services déconcentrés de l'État. Les modalités de mise en œuvre et de prise en charge financière par le ministère d'origine de cette garantie seront précisées par décret.

Pour lutter contre le déficit d'attractivité de certains territoires, une cartographie des zones géographiques souffrant d'une moindre capacité structurelle à attirer et à conserver les compétences nécessaires à l'exercice des missions de l'État sera établie par le ministère chargé de la fonction publique en lien avec les départements ministériels d'ici le mois de juillet et après avis des préfets des départements concernés.

Sur la base de cet état des lieux, une stratégie me sera proposée par ce ministère d'ici septembre afin de parvenir à favoriser le recrutement, fidéliser les compétences et encourager la mobilité des agents.

Une expérimentation des mesures sur l'attractivité territoriale sera lancée avant la fin de l'année dans deux territoires, le premier présentant des caractéristiques urbaines, le second des caractéristiques rurales.

3. Donner des leviers aux gestionnaires de proximité dans les territoires

Les autorités déconcentrées doivent exercer des responsabilités accrues dans les parcours de carrière des agents publics et valoriser l'investissement professionnel des plus méritants.

Comme le prévoit l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique, le dialogue social de proximité doit être resserré sur les enjeux stratégiques et laisser la place à un cadre de négociation collective pour construire des nouveaux équilibres sociaux locaux, par exemple en matière de télétravail ou d'égalité professionnelle.

Les autorités déconcentrées seront en outre compétentes pour décider des avancements dès le 1^{er} janvier 2022, pour certains grades au sein de corps des catégories B et C, conformément aux dispositions prévues par le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

Les autorités déconcentrées pourront également prononcer l'exclusion temporaire des fonctions d'une durée de 1 à 3 jours. L'article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État le permet pour les fonctionnaires. Pour les agents contractuels, la modification du décret qui leur est applicable sera réalisée d'ici deux mois.

Les préfets sont chargés du pilotage des politiques de ressources humaines des services placés sous leur autorité et des secrétariats généraux communs départementaux nouvellement créés. Ils disposent à cet effet des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH).

*
* *

Afin de faciliter la mise en œuvre des dispositions qui précèdent, je souhaite que les administrations centrales compétentes puissent offrir aux services déconcentrés un accompagnement renforcé.

Les préfets de département pourront ainsi saisir la direction générale de l'administration et de la fonction publique, des difficultés qu'ils pourraient rencontrer dans la mise en œuvre des mesures relatives à la gestion des ressources humaines, par le biais d'une boîte fonctionnelle qui sera créée à cet effet.

De même, la direction du budget a mis en place une assistance à distance à la disposition des préfets de région « Declic » pour fournir des solutions concrètes immédiatement applicables à des problèmes de redéploiement de crédits ou de maquette budgétaire et s'engage à fournir sous 48 heures ouvrées, une première analyse du problème soumis et à effectuer un recensement des pistes de solutions. Cette assistance est étendue aux préfets de département.

Je souhaite, enfin, que des points réguliers soient réalisés pour évaluer au fur et à mesure l'entrée en vigueur de ces nouveaux principes de gestion.

S'agissant de la déconcentration RH, les préfets de région réuniront les préfets de département, à échéance trimestrielle, pour faire un état des lieux sur de mise en œuvre des mesures. Ils en rendront compte au comité des secrétaires généraux des ministères.

Par ailleurs, un bilan annuel de la mise en œuvre des mesures me sera présenté par le ministère de l'intérieur et le ministère de la transformation et de la fonction publiques, ainsi qu'à la conférence nationale de l'administration territoriale de l'État, en décembre 2021.

Sur les aspects budgétaires, le renforcement opérationnel de la déconcentration budgétaire, associant les niveaux centraux et déconcentrés, fera l'objet de bilans d'étapes qui seront réalisés par le ministère chargé des comptes publics en juin 2021, puis en janvier 2022.

*
* *

Je vous demande une mobilisation pleine et entière afin d'assurer l'atteinte de ces objectifs ambitieux dont la mise en œuvre doit concourir à améliorer l'efficacité de l'action de l'État dans les territoires et à accroître la responsabilité des gestionnaires déconcentrés.


Jean CASTEX