

Le Premier Ministre

Paris, le 23 juin 2015

N° 5798/SG

à

*Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État*

Objet : Pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'Etat.

Les agences et opérateurs de l'Etat constituent des instruments essentiels dans la conduite des politiques publiques. La loi de finances pour 2015 recense 570 organismes, représentant un budget d'environ 50 milliards d'euros de dépenses publiques et un plafond d'emploi de près de 400 000 agents. Au regard notamment de leur masse financière et de leurs effectifs, il s'agit d'un enjeu déterminant de gestion et de finances publiques.

Depuis 2012, le Gouvernement s'est engagé dans une politique de rationalisation ambitieuse qui s'est traduite par de nombreuses suppressions ou fusions réalisées ou en cours, la stabilisation des emplois, une contribution au plan d'économies de 50 milliards d'euros et le plafonnement généralisé des taxes affectées prévu par l'article 16 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Pour accompagner ces inflexions majeures, je vous demande d'exercer, à l'égard des opérateurs dont vous avez la charge, une tutelle exigeante qui veillera, notamment, au respect effectif de nos objectifs de maîtrise des dépenses et à l'exemplarité de ces organismes en matière de train de vie.

1/ Renforcement de la tutelle

Je vous demande de me faire parvenir, d'ici le 15 septembre 2015, un plan d'actions pour professionnaliser et améliorer l'organisation de la fonction de tutelle au sein de votre département ministériel. Vous vous appuierez pour ce faire sur les recommandations du groupe de travail interministériel institué par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012¹ et sur les principes annexés à la présente circulaire.

¹ L'ensemble des contenus méthodologiques et techniques produits par le groupe de travail interministériel est disponible à l'adresse suivante : <http://www.modernisation.gouv.fr/documentation/publications/rapport-du-groupe-de-travail-interministériel-relatif-aux-agences-et-operateurs>

Ce plan d'actions devra viser à clarifier la répartition des rôles et responsabilités de chacun dans le pilotage de ces organismes. Il devra notamment viser à conforter le rôle du secrétaire général de votre ministère dans l'élaboration de la doctrine et la coordination de l'exercice de la tutelle, conformément aux attributions qui ont été définies par le décret du 24 juillet 2014. Vous y définirez les modes de pilotage adaptés aux enjeux et aux besoins de ces organismes. En parallèle, vous identifierez les actions à mettre en œuvre pour améliorer la performance de ceux-ci dans le champ de l'immobilier et des autres fonctions supports (achats, systèmes d'information, etc.), dans le cadre d'une gouvernance tripartite associant le secrétaire général, les directions interministérielles concernées et l'opérateur. En matière de ressources humaines, vous viserez à garantir la cohérence des pratiques de ces organismes avec la politique ministérielle, pour ce qui concerne les questions statutaires et plus globalement dans la gestion des parcours de carrière, en encourageant notamment la mobilité entre Etat et organismes sur les fonctions pertinentes.

Ce plan d'actions devra comprendre un exercice de revue périodique des opérateurs sous votre tutelle, notamment en amont du renouvellement des contrats d'objectifs et de performance, afin de vérifier après quelques années de fonctionnement que les objectifs fixés à chaque opérateur ont bien été atteints et, à défaut, d'en tirer toutes les conséquences sur l'évolution voire la suppression de certains d'entre eux.

2/ Maîtrise des finances publiques

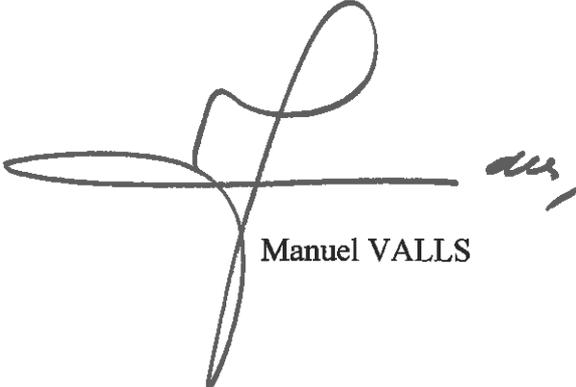
Je vous rappelle que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a prévu que les taxes qui n'auraient pas été plafonnées seront rebudgétisées à compter du 1^{er} janvier 2017 et que les tutelles techniques et financières auront désormais accès à l'ensemble des informations relatives à l'assiette et au produit des taxes affectées directement recouvrées par les entités bénéficiaires.

De manière plus générale, je souhaite que le dialogue budgétaire entre tutelles et organismes soit renforcé avant que la discussion sur leurs moyens ne soit portée au niveau gouvernemental. Ainsi, vous veillerez à associer les opérateurs, pour ce qui concerne leur budget, à la préparation du projet de loi de finances, en amont des conférences budgétaires. En complément, je demande que leur soit adressée annuellement avant la fin septembre, sous la forme qui vous semblera adaptée, une pré-notification indicative des crédits et emplois qui leur seront alloués, pour l'exercice suivant, afin de permettre l'élaboration de leurs budgets initiaux dans les meilleures conditions. Enfin, je vous demande de généraliser progressivement, les années d'élaboration d'un budget triennal de l'Etat, un exercice de projection pluriannuelle, que l'opérateur conduira sur la base de scénarios ou d'éléments de cadrage que vous lui adresserez. La mise en œuvre (à partir de 2016) du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ainsi que des nouvelles normes comptables qui seront publiées prochainement sont autant d'outils techniques qui faciliteront le suivi budgétaire et financier des opérateurs.

3/ Exemplarité en matière de train de vie et de dépenses de fonctionnement

J'attache la plus grande importance à ce que ces agences et opérateurs soient exemplaires en matière de train de vie. Je vous rappelle à cet égard que la loi de programmation pour les finances publiques impose la publication de la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales pour les organismes employant plus de dix personnes et un bilan portant sur au moins trois exercices de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, de leurs ressources propres, de leur fonds de roulement, du total des emplois rémunérés par eux ainsi que des crédits budgétaires et des impositions affectées qui leur sont destinées.

L'ensemble des dispositions de votre plan d'actions devra s'appliquer à tous les opérateurs et autres organismes publics, sous réserve des spécificités de ceux pour lesquels la loi ou les décrets ont fixé des modalités particulières de gouvernance, comme par exemple les agences régionales de santé et les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche.



Manuel VALLS

ANNEXE

1. L'organisation de la fonction de tutelle au sein des ministères

Le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères prévoit que ces derniers exercent une mission de conseil et d'évaluation concernant le recours par le ministère à des agences et des opérateurs ainsi que pour l'exercice de la tutelle sur les établissements publics rattachés au ministère. Ils veillent à la qualité de la politique du ministère et des opérateurs qui en relèvent, en matière de gestion budgétaire, immobilière et des achats.

Sept grands principes directeurs d'organisation de la fonction de tutelle doivent être pris en compte :

- un (des) point(s) d'entrée des organismes clairement identifié(s) au sein du ministère ;
- une fonction de synthèse et de coordination pour chaque organisme ;
- une responsabilisation du service métier dans le pilotage stratégique ;
- une fonction d'élaboration de doctrine et de coordination exercée par le secrétariat général ;
- une fonction d'animation des organismes ;
- une répartition claire des responsabilités entre les parties prenantes ;
- dans le cas des tutelles multiples, un service « chef de file » stable par organisme.

Deux principaux scénarios d'organisation de la fonction de tutelle au sein d'un ministère respectant ces principes ont été élaborés :

- *Scénario 1* : la direction métier est le point d'entrée principal des organismes et le secrétariat général (ou le responsable financier ministériel) assure une fonction de doctrine.
- *Scénario 2* : le secrétaire général ou le responsable financier ministériel et la direction métier sont tous deux en interaction avec les organismes, avec une variante dans laquelle le secrétaire général assure également un rôle de synthèse « métier » entre plusieurs directions métiers de tutelle au sein d'un même périmètre ministériel.

2. Les instruments du pilotage des organismes

Il est préconisé, pour les organismes à enjeux, la généralisation de contrats d'objectifs et de performance. Ces contrats, synthétiques et opérationnels, fixent sur plusieurs années (en général 3 à 5 ans), les objectifs de performance attendus ainsi que les modalités de suivi mises en place pour vérifier la réalisation de ces objectifs. Lorsqu'une convention d'objectifs et de performance passée au niveau national entre l'Etat et un opérateur le prévoit, le préfet et le responsable territorial de l'établissement public de l'Etat peuvent signer une convention de déclinaison territoriale, en particulier lorsque les enjeux locaux le justifient.

Il est recommandé de distinguer la lettre de mission, adressée au dirigeant lors de sa nomination ou de son renouvellement et formalisant le mandat qui lui est confié, de la lettre d'objectifs, adressée annuellement au dirigeant et permettant de définir, le cas échéant, les critères de la part variable de sa rémunération. Le SGMAP mettra à disposition des ministères des instruments de pilotage rénovés comprenant des éléments méthodologiques, des modèles et exemples d'outils.

3. La modulation de l'exercice de la tutelle et du pilotage des organismes

Le pilotage des organismes doit être adapté aux enjeux qu'ils recouvrent et à leurs besoins (pilotage renforcé ou allégé). Il est recommandé de mettre en place des modes de pilotage renforcé pour :

- les organismes dits « à forts enjeux », pour lesquels il est nécessaire de repositionner le ministère de tutelle dans le sens d'un pilotage plus stratégique, de réaffirmer son rôle dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs et d'améliorer la déclinaison des politiques transversales (en matière de fonctions supports par exemple) ;
- les organismes n'ayant pas la taille critique ou les compétences nécessaires pour être en capacité d'autonomie de fonctionnement complète, et nécessitant un accompagnement spécifique afin de veiller à leur bonne gestion.

4. L'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration

Sans modifications statutaires majeures, des marges de manœuvre existent pour améliorer le fonctionnement des conseils d'administration. Pour ce faire, des éléments de sécurisation juridique, notamment en matière de délégation de compétences ou de visio-conférence ont été définis. En parallèle, les bonnes pratiques sont mises à disposition des tutelles et des organismes par le SGMAP.

5. Le pilotage des ressources humaines des organismes

Le manque de circulation d'informations entre tutelles et organismes sur les sujets relatifs aux ressources humaines rend difficile la mise en œuvre d'une politique des ressources humaines unifiée. Il est donc recommandé de mettre en place une animation des opérateurs sur les thématiques propres aux ressources humaines et sur la mise en place d'outils facilitant l'accès à l'information sur des sujets spécifiques, comme par exemple, le droit du travail applicable aux EPIC, la conduite du dialogue social au sein des organismes, la convergence de la gestion des ressources humaines entre familles d'opérateurs présentant des proximités.

6. La mobilité entre l'Etat et les organismes

La mobilité entre l'Etat et les organismes est à encourager sur les fonctions pertinentes (fonctions administratives et financières par exemple). Un outil d'aide à la décision dans le cas d'une mobilité d'un agent sera mis à disposition des ministères par la DGAFP dans le courant du mois de juin.

7. L'amélioration du dialogue de gestion et le développement d'une dimension pluriannuelle

- **Le dialogue de gestion infra-annuel** : il est demandé d'associer les opérateurs, pour ce qui concerne leur budget, à la préparation du projet de loi de finances. Des échanges entre l'opérateur et la tutelle sur le budget de l'année N+1 de l'opérateur auront lieu entre mi-novembre N-1 et fin-avril N, en amont des conférences budgétaires, ayant pour objectif de mieux préparer le projet de loi de finances pour l'année N+1. La forme de ces échanges sera adaptée en fonction des spécificités de chaque ministère. Une pré-notification annuelle indicative des crédits et emplois sera adressée aux opérateurs (sauf pour les opérateurs rattachés à une catégorie au sens du jaune budgétaire « opérateurs de l'Etat ») avant la fin septembre, en amont de l'élaboration de son budget initial N+1, et avant le vote définitif de la loi de finances.
- **L'exercice de projection pluriannuelle** : il est demandé de généraliser progressivement l'exercice de projection pluriannuelle à l'ensemble des opérateurs (sauf opérateurs rattachés à une catégorie d'organismes au sens du jaune budgétaire). Sur la base de scénarios ou d'éléments de cadrage adressés à l'opérateur par le ministère de tutelle entre novembre et février, l'opérateur conduira, les années d'élaboration d'un budget triennal de l'Etat, un exercice de projection pluriannuelle, en vue de nourrir le dialogue avec sa tutelle. Cet exercice de projection pluriannuelle a pour objectif de renforcer le dialogue entre les ministères de tutelle et les opérateurs sur la soutenabilité de la trajectoire budgétaire des opérateurs, et le cas échéant d'anticiper et de prévenir les risques en permettant aux tutelles de cibler les actions utiles. Il vise en outre à engager le dialogue sur l'adéquation entre les ressources et les missions de l'organisme et le cas échéant, à susciter un débat stratégique sur les activités que sera ou ne sera plus en capacité d'assurer l'organisme si la trajectoire budgétaire devait se confirmer.

8. L'appui des têtes de réseau interministérielles en matière de fonctions supports

Il est recommandé de mieux organiser et de rendre plus lisible pour les opérateurs l'intervention des têtes de réseau interministérielles en matière de fonctions supports. On peut notamment citer :

- **France Domaine et la politique immobilière** : les opérateurs de l'Etat représentent un enjeu important en matière immobilière. Chaque opérateur de l'Etat s'est doté d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), dont l'élaboration et la mise en œuvre (application effective, réalisation des économies prévues, levée des réserves formulées) se sont révélées hétérogènes. Ces premiers SPSI, initiés il y a cinq ans par circulaire du ministre du budget et des comptes publics, sont arrivés à échéance ; une seconde génération de schémas stratégiques doit donc être élaborée. La phase préparatoire à cette nouvelle campagne doit permettre une répartition clarifiée des rôles entre France Domaine, les ministères de tutelle et les opérateurs. Pour accompagner cette démarche, des éléments documentaires et méthodologiques, élaborés par France Domaine en concertation avec les ministères au travers de groupes de travail dédiés, seront mis à la disposition des opérateurs et des ministères. La collaboration interministérielle dans le domaine de l'immobilier

des opérateurs doit également être améliorée, notamment dans le cadre d'un « réseau d'expertise interministériel » dans le domaine de l'immobilier des opérateurs (ressources expertes pouvant être mobilisées par d'autres ministères au besoin).

- ***La DISIC et la politique en matière de systèmes d'information et de communication*** : la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), créée en 2011, oriente, anime et coordonne les actions des administrations de l'Etat visant à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu par le système d'information et de communication de l'Etat. Elle pilote des projets de mutualisation interministériels en associant les ministères, qui devront eux-mêmes y associer les opérateurs dont ils assurent la tutelle, afin d'augmenter les impacts bénéfiques de ces projets de mutualisation, notamment ceux donnant lieu à la mise en place de supports d'achat interministériels. De même, il est rappelé que, au titre de l'article 3 du décret n°2014-879 du 1^{er} août 2014, les projets des opérateurs répondant à certaines caractéristiques, notamment de coût prévisionnel, sont soumis à l'avis conforme du directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'Etat, au même titre que les projets des ministères. Les équipes mises en place au sein des ministères afin de sécuriser les projets informatiques du ministère devront également pouvoir intervenir au bénéfice des projets portés par les opérateurs sous tutelle, selon une répartition des rôles à définir. Les modalités de pilotage et de suivi des dépenses informatiques, telles que celles qui ont été mises en place entre la DISIC et les ministères, seront déclinées par chaque ministère pour les dépenses informatiques de leurs opérateurs. Toutes ces démarches feront l'objet d'une formalisation au sein des contrats de progrès.
- ***La direction générale des finances publiques et la direction du budget sont les référents en matière de gestion budgétaire et comptable.*** L'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) est par ailleurs chargée, en liaison avec ces deux directions, d'une mission d'appui à l'évolution des systèmes d'information des opérateurs concernés par la mise en œuvre du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.