

Modernisation de l'action publique

Groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'Etat

Synthèse des recommandations

Janvier 2014

Introduction.....	2
1. Mandat et objectifs	2
2. Démarche de travail	2
3. Réalisations.....	3
1. Professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance.....	4
1.1 L'organisation de la fonction de tutelle au sein des ministères	4
1.2 Les instruments du pilotage des organismes	5
1.3 La modulation de l'exercice de la tutelle et du pilotage des organismes	5
1.4 L'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration.....	6
2. Simplifier et harmoniser la gestion des ressources humaines des organismes.....	6
2.1 Le pilotage des ressources humaines des organismes	6
2.2 La mobilité Etat / organismes des fonctionnaires.....	7
3. Associer les opérateurs au redressement des comptes publics.....	7
3.1 L'amélioration du dialogue de gestion et le développement d'une dimension pluriannuelle	7
3.1.1 Le dialogue de gestion infra-annuel	7
3.1.2 L'exercice de projection pluriannuelle	8
3.2 L'appui des têtes de réseau interministérielles en matière de fonctions support.....	8
3.2.1 France Domaine et la politique immobilière	8
3.2.2 La DISIC et la politique en matière de systèmes d'information et de communication	9
3.3 Les autres leviers d'économies.....	10
4. Répondre aux besoins au niveau interministériel	10
4.1 L'animation interministérielle et la mise en réseau	10
4.2 La mobilisation des expertises et compétences rares.....	11
4.3 La valorisation des « métiers de la tutelle ».....	11

Introduction

1. Mandat et objectifs

Pour « renforcer l'exercice de la tutelle et [...] le rôle des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques de manière transversale », le **Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 a décidé de « confier une mission ad hoc à un groupe de travail interministériel, [qui] articulera sa réflexion autour de trois grands [chantiers] :**

- Professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance ;
- Simplifier et harmoniser la gestion des ressources humaines des opérateurs ;
- Associer les opérateurs au redressement des comptes publics.»¹

Afin de **proposer au Gouvernement des recommandations rapidement opérationnelles**, le groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'Etat (GTi), installé le 29 janvier 2013, s'est fixé comme objectifs :

- d'identifier les pratiques cibles et les **axes de progrès nécessaires et réalistes devant faire l'objet de recommandations transversales** ;
- de **définir des socles communs** (de compétences, d'organisation, de modalités de travail, de modèles de documents, etc.), pour **outiller les recommandations formulées** et permettre leur appropriation et leur **déclinaison dans les ministères**, en fonction des spécificités de ces derniers ;
- d'identifier les **actions transversales prioritaires**, à mettre en œuvre à moyen terme au niveau interministériel.

2. Démarche de travail

Selon la méthode retenue par le Gouvernement dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le GTi, composé des représentants désignés par les secrétaires généraux des ministères et co-piloté par le SGMAP, la direction du Budget et la DGAFP², a adopté une **démarche de travail participative, en consultant et associant** des représentants des directions métier ou support des ministères, des directions ou services interministériels, d'opérateurs ou d'autres organismes rattachés à l'Etat, ainsi que des personnalités qualifiées.

Après une phase de cadrage, de déclinaison des chantiers thématiques identifiés par le CIMAP, d'identification et de priorisation des axes de travail et des enjeux associés (entre février et avril 2013), le GTi a conduit pour chacun des axes identifiés **un état des lieux approfondi**, sur la base d'une trentaine d'entretiens bilatéraux, de l'exploitation de questionnaires et d'ateliers communs de travail, **permettant de structurer la suite des travaux et la production de contenus**.

Les productions du groupe de travail sont toujours le résultat d'une démarche de réflexion et de co-constructions collectives, avec quelques ministères dits « témoins » pour chacun des axes de travail, puis avec l'ensemble des participants à chaque chantier, et enfin dans le cadre des réunions plénières du groupe de travail. Au total, **plus d'une quarantaine d'ateliers** ou réunions spécifiques de travail ont eu lieu, mobilisant plus de **80 participants réguliers ou ponctuels**, au sein des ministères de tutelle et des opérateurs.

¹ Citation extraite du relevé de décisions du CIMAP du 18 décembre 2012.

² SGMAP : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.
DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

3. Réalisations

Le groupe de travail interministériel propose au Gouvernement **19 recommandations opérationnelles, assorties de plans d'action**. La plupart sont **outillées par des contenus et éléments** de cadrage, de projection en cible et d'autoévaluation, rapidement présentés dans cette synthèse, et **permettant leur mise en œuvre à court terme au sein des ministères**. Quelques autres portent sur des actions à mettre en œuvre à moyen terme et des contenus à élaborer au niveau interministériel.

Le présent document est donc **complété de 9 rapports techniques thématiques**, restituant l'intégralité des travaux conduits dans le cadre du GTi au cours de l'année 2013 et précisant les plans d'action associés à chacune des recommandations.

	Intitulé du rapport technique	Statut au 30/04/2014
Rapport technique n°1	L'organisation de la fonction de tutelle au sein des ministères et entre eux	Définitif
Rapport technique n°2	Les instruments de pilotage des organismes	Définitif
Rapport technique n°3	La modulation de l'exercice de la tutelle et du pilotage des organismes	Définitif
Rapport technique n°4	L'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration	Définitif
Rapport technique n°5	Le pilotage des ressources humaines des organismes et la mobilité Etat / organismes	Définitif
Rapport technique n°6	L'amélioration du dialogue de gestion et le développement d'une dimension pluriannuelle	Définitif
Rapport technique n°7	L'appui des têtes de réseau interministérielles en matière de fonctions support : France Domaine et la politique immobilière	Définitif
Rapport technique n°8	L'appui des têtes de réseau interministérielles en matière de fonctions support : la DISIC et la politique en matière de systèmes d'information et de communication	Définitif
Rapport technique n°9	Leviers et outils pour associer les opérateurs au redressement des comptes publics : autres leviers d'économies	Définitif

A propos du périmètre des organismes concernés et de la terminologie retenue :

Compte-tenu des difficultés à définir des typologies d'organismes (agences, opérateurs, établissements publics, etc. – cf glossaire à la fin du présent document), relayées notamment par le Conseil d'Etat et l'Inspection générale des finances (IGF) dans leurs récents rapports, le GTi a choisi de considérer largement l'ensemble des organismes rattachés à l'Etat, dans une acception proche de celle de l'IGF dans son rapport de mars 2012 sur L'Etat et ses agences.

Dans l'ensemble des travaux du GTi, la notion de « tutelle » est entendue au sens large et non au sens juridique du terme : tout ou partie des recommandations a donc vocation à s'appliquer à des organismes qui ne sont pas juridiquement soumis à la tutelle de l'Etat, mais qui plus généralement lui sont rattachés. Ainsi, il est généralement fait mention dans les productions du GTi du terme d'« organismes » ou d'« agences », sauf lorsque les seuls « opérateurs » au sens de la LOLF sont visés. Il conviendra d'adapter à la marge la mise en œuvre des recommandations au regard de la diversité des organismes potentiellement concernés.

*

1. Professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance

Un état des lieux a été réalisé auprès de représentants des ministères de tutelle et des opérateurs (conduite d'entretiens bilatéraux), portant sur la fonction de tutelle et les compétences à renforcer au sein des ministères, d'une part, et sur le contenu et les processus d'élaboration des instruments de pilotage d'autre part (contrat d'objectifs de performance, lettre de mission, rendez-vous stratégique, tableau de bord, etc.), sur la base de la circulaire du Premier Ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs. Cette circulaire aura vocation à être mise à jour en 2014 pour tenir compte des recommandations du GTi.

Cet état des lieux a permis de mettre en avant l'hétérogénéité de l'exercice de la tutelle au sein des ministères, tant dans la nature des activités exercées que dans la maturité de leur réalisation. Par ailleurs, certaines compétences nécessitent d'être renforcées, et bien que certains ministères aient développé des formations internes, l'accès et l'offre de formation à destination des agents chargés d'activités de tutelle ne sont généralement pas satisfaisants (voir chapitre 4 les recommandations associées).

Concernant les instruments de pilotage, ils sont jugés pertinents dans l'ensemble, mais leur contenu-type ne semble pas toujours clair et certains sont redondants. Les processus d'élaboration et d'utilisation de ces instruments sont variables selon les ministères ; leur déploiement varie également selon les opérateurs considérés, sans toutefois que cette modulation soit toujours le résultat d'une priorisation délibérée.

1.1 L'organisation de la fonction de tutelle au sein des ministères

cf. rapport
technique n°1

Sur la base de ces constats, les travaux de GTi se sont tout d'abord attachés à préciser la définition de la fonction de tutelle et ont permis d'établir une cartographie partagée des activités que doit exercer un ministère de tutelle.

Sept grands principes directeurs d'organisation de cette fonction de tutelle ont ensuite été établis :

- 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
- 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 modélisés, et pour chacune des activités identifiées, **une répartition détaillée des responsabilités et des tâches entre les différentes parties prenantes internes et externes au ministère** de tutelle a été établie :

- ▶ Scénario 1 : la direction métier³ est point d'entrée principal des organismes et le secrétariat général* (ou le responsable financier ministériel) assure une fonction de doctrine.
- ▶ Scénario 2 : le SG (ou le RFiM) et la direction métier sont tous deux en interaction avec les organismes, avec une variante dans laquelle le SG assure également un rôle de synthèse « métier » entre plusieurs directions métiers de tutelle au sein d'un même périmètre ministériel.

Ces modèles sont accompagnés d'éléments d'analyse de leurs forces et points de faiblesse, de leurs impacts, et de facteurs de choix, au regard par exemple du paysage d'organismes concerné.

Recommandation n°1 : Améliorer l'organisation de la fonction de tutelle au sein de chaque ministère.
A l'aide des modèles définis par le GTi, chaque ministère devra conduire une démarche d'auto-évaluation d'ici juin 2014 et proposer des améliorations de l'organisation de la fonction de tutelle.

³Les termes « direction métier » et « secrétariat général » s'entendent au sens générique.

1.2 Les instruments du pilotage des organismes

cf. rapport
technique n°2

Les travaux du GTi ont permis d'aboutir à une **définition commune, clarifiée et partagée du contenu et des processus d'élaboration des différents instruments de pilotage** des organismes, et de leur articulation dans le temps et entre eux. Ils ont également permis de préciser ceux qui pouvaient faire l'objet d'une application adaptée (voir paragraphe suivant sur la modulation du pilotage).

Par exemple, le GTi recommande désormais 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 d'indexer, le cas échéant, la part variable de sa rémunération.

Recommandation n°2 : Mettre en place progressivement les instruments de pilotage rénovés.

Pour ce faire, les éléments méthodologiques, des modèles et exemples d'outils, définis dans le cadre du GTi, seront mis à disposition des ministères.

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

cf. rapport
technique n°3

Les travaux du GTi ont permis de confirmer la nécessité de pouvoir **adapter, de manière structurée, le pilotage des organismes aux enjeux qu'ils recouvrent et à leurs besoins** (pilotage renforcé ou allégé) ; différentes modalités de modulation des activités exercées par un ministère de tutelle, des outils de pilotage associés ou encore du niveau de représentation aux instances de gouvernance des organismes, ont ainsi été proposées.

En creux, ils permettent également de formaliser un **niveau minimal d'activités à exercer et d'outils à utiliser, commun à tous les organismes** auxquels ces derniers s'appliquent, en **allégeant certaines tâches** jusqu'alors prévues pour tous les organismes par la circulaire de 2010 : par exemple, le GTi recommande de ne prévoir des tableaux de bord spécifiques ou des rendez-vous stratégiques que pour certains organismes à enjeux.

Deux types d'organismes et donc de pilotage renforcé sont identifiés :

- ▶ **Un pilotage renforcé des organismes dits « à fort enjeux »**, ayant pour objectif 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 support par exemple).
- ▶ **Un appui aux 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. Sur ce point, **les travaux du GTi devront être enrichis et complétés en fonction des conclusions de la mission sur les petits organismes actuellement conduite par le CGEfi** jusqu'en février 2014, et mandatée notamment pour proposer des éléments de doctrine pour ce qui concerne l'exercice de la tutelle sur ces petits organismes.

Des critères de classification des organismes et des éléments d'évaluation sont également formalisés, permettant à chaque ministère de conduire une réflexion sur la segmentation de l'ensemble des organismes qui lui sont rattachés.

Recommandation n°3 : Mettre en place un pilotage adapté en fonction du paysage d'organismes, des enjeux qu'ils recouvrent et de leurs besoins, en allégeant ou renforçant certaines tâches.

Sur la base du cadre de réflexion proposé, chaque ministère devra conduire d'ici octobre 2014 une démarche visant à identifier l'ensemble des organismes qui lui sont rattachés, à les segmenter et à définir les modalités de pilotage adaptées à chacun d'entre eux.

1.4 L'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration

cf. rapport
technique n°4

Les travaux du GTi ont porté sur des améliorations ne nécessitant pas de modifications statutaires majeures, mais exploitant les marges de manœuvre laissées au conseil d'administration. Un questionnaire détaillé administré aux opérateurs (84 répondants) puis des ateliers de travail avec des représentants des opérateurs et des ministères de tutelle ont permis d'arrêter les préconisations à généraliser et les bonnes pratiques à diffuser.

Recommandation n°4 : Mettre en œuvre les préconisations définies par le GTi en matière d'amélioration du fonctionnement des CA. Pour ce faire, les éléments de sécurisation juridique, notamment en matière de délégation de compétences ou de visio-conférence, seront travaillés au premier semestre 2014. En parallèle, les bonnes pratiques seront partagées et mises à disposition des tutelles et des organismes.

*

2. Simplifier et harmoniser la gestion des ressources humaines des organismes

Les travaux du GTi ont porté sur le pilotage des ressources humaines des organismes rattachés à l'Etat, ainsi que sur la mobilité des fonctionnaires entre l'Etat et ces organismes. Pour ce qui concerne le recours aux contractuels, les travaux conduits dans le cadre plus général de l'agenda social comportent un chantier sur les établissements dérogatoires, visant à limiter la dérogation accordée dans le temps et aux seuls emplois qui requièrent des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice des missions de l'établissement (dispositions législatives dans le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires).

2.1 Le pilotage des ressources humaines des organismes

cf. rapport
technique n°5

L'état des lieux du premier semestre (conduite d'entretiens bilatéraux auprès des directions des ressources humaines ministérielles et au sein des opérateurs) a permis de constater que les ministères de tutelle disposent de peu de visibilité sur la GRH des opérateurs, et que le manque de circulation d'information entre tutelles et organismes sur les sujets RH rend difficile la mise en œuvre d'une politique RH unifiée. Un consensus se dégage ainsi concernant **le besoin et l'utilité d'une animation des opérateurs sur les thématiques RH** et sur la **mise en place d'outils facilitant l'accès à l'information**. Certains opérateurs ont déclaré souhaiter être davantage associés aux réflexions sur les évolutions de statut et les logiques de parcours de carrière.

Par ailleurs, les opérateurs consultés ont exprimé **un besoin d'expertise, de doctrine ou de cadrage sur des sujets spécifiques**, comme par exemple, les sujets relatifs au droit du travail applicables aux EPIC, à la conduite du dialogue social au sein des organismes, et **un souhait de travailler** sur la convergence de la gestion des ressources humaines entre familles d'opérateurs présentant des proximités.

Recommandation n°5 : Généraliser la prise en compte progressive par les ministères, dans leurs politiques RH, des organismes qui leur sont rattachés et structurer l'animation des organismes sur les thématiques RH. Pour ce faire, des éléments méthodologiques seront mis à disposition des ministères et des outils facilitant l'accès à l'information seront mis en place au premier semestre 2014.

2.2 La mobilité Etat / organismes des fonctionnaires

cf. rapport
technique n°5

L'état des lieux a permis, pour chacun des mécanismes de mobilité, d'identifier les principaux freins à leur utilisation et des pistes de progrès et propositions ; il a également révélé une connaissance insuffisante et utilisation parfois inadaptée des possibilités offertes par les mécanismes de mobilités déjà existants.

Les ministères et opérateurs consultés ont également convergé sur le fait que la mobilité entre Etat et organismes n'était pas nécessairement pertinente sur tous les types de fonctions, mais qu'elle devait être encouragée pour certaines d'entre elles (fonctions administratives et financières par exemple).

Recommandation n°6 : Favoriser l'enrichissement des parcours de carrière en encourageant la mobilité entre Etat et organismes sur les fonctions pertinentes. Pour ce faire, le GTi a formalisé un outil d'aide à la décision dans le cas d'une mobilité d'un agent, qui sera mis à disposition des ministères au premier trimestre 2014. Par ailleurs, chaque ministère devra établir et mettre en œuvre un plan d'action visant à mieux intégrer les opérateurs et autres organismes pertinents dans leur politique de mobilité.

*

3. Associer les opérateurs au redressement des comptes publics

Dans le cadre de ce chantier, le groupe de travail s'est concentré sur des **leviers et outils concrets permettant d'accompagner la maîtrise des dépenses, le respect des trajectoires budgétaires et la réalisation d'économies par les opérateurs** ; il n'avait pas pour mandat de déterminer des montants d'économies à réaliser.

La consultation réalisée au premier semestre auprès de représentants de ministères et d'opérateurs (questionnaires et ateliers de travail) a permis de dégager des propositions et de prioriser les travaux du GTi, en vue d'arrêter des recommandations partagées sur les différents leviers identifiés.

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

cf. rapport
technique n°6

3.1.1 Le dialogue de gestion infra-annuel

L'état des lieux a révélé une grande hétérogénéité des pratiques en matière de dialogue de gestion entre tutelles et opérateurs. Si les ministères le considèrent comme globalement satisfaisant, les opérateurs ont exprimé **le besoin d'une visibilité** sur leurs moyens plus tôt dans l'année, évoquant un « effet tunnel » jusqu'au mois d'octobre ne leur permettant pas d'établir leur budget initial dans de bonnes conditions. Une majorité des ministères et des opérateurs consultés s'accordent également sur **la nécessité d'un échange contradictoire** sur les besoins de l'établissement avant que ses moyens ne soient discutés au niveau gouvernemental.

Le GTi propose ainsi deux recommandations afin **d'améliorer la conduite du dialogue de gestion** avec les opérateurs :

Recommandation n°7 : 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 et fin avril, 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.

Recommandation n°8 : Procéder à l'envoi d'une pré-notification annuelle indicative aux opérateurs (sauf cas particuliers*). Les ministères adresseront à l'opérateur une pré-notification indicative des crédits et emplois, 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.

* Cas particuliers : catégories d'organismes au sens du Jaune budgétaire opérateurs.

3.1.2 L'exercice de projection pluriannuelle

Un consensus a émergé sur **l'utilité d'intégrer une dimension pluriannuelle, nécessairement indicative, dans le dialogue entre la tutelle et l'opérateur**, malgré les réserves émises sur la difficulté à donner une visibilité aux opérateurs sur l'évolution de leurs moyens dans un contexte budgétaire instable.

Recommandation n°9 : Généraliser progressivement l'exercice de projection pluriannuelle à l'ensemble des opérateurs (sauf cas particuliers*). 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 de triennal de l'Etat, un exercice de projection pluriannuelle, en vue de nourrir le dialogue avec sa tutelle.

* Cas particuliers : catégories d'organismes au sens du Jaune budgétaire opérateurs.

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.

3.2 L'appui des têtes de réseau interministérielles en matière de fonctions support

L'intervention des têtes de réseau⁴ en matière de fonctions support auprès des organismes rattachés à l'Etat est jugée pertinente, mais peu organisée et peu lisible du point de vue des opérateurs consultés.

Elle doit reposer sur un **principe de subsidiarité** entre les différents acteurs et une bonne circulation de l'information entre tête de réseau et ministère de tutelle d'une part, et au sein du ministère de tutelle d'autre part, ce qui suppose des interactions en interne au sein du ministère entre les relais des têtes de réseaux et les structures chargées de la tutelle.

Les travaux du GTI⁵ ont permis, pour deux têtes de réseau et les politiques associées, de **formaliser une répartition cible des rôles et responsabilités entre les différents acteurs et les procédures associées**, en distinguant les activités de base, correspondant au niveau minimal à mettre en place par les différents acteurs, et les activités complémentaires, qui représentent un palier supérieur pouvant être visé

3.2.1 France Domaine et la politique immobilière

cf. rapport technique n°7

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'exploitation et la mise en œuvre restent inégales selon les ministères ou les opérateurs concernés. Une phase de mise en œuvre de ces schémas (application effective, réalisation des économies prévues, levée des réserves formulées) s'ouvre désormais.

Les travaux menés dans le cadre du GTI ont donc concerné principalement **la définition et la mise en œuvre de la stratégie immobilière des opérateurs** à travers les activités suivantes :

- ▶ l'élaboration et l'actualisation des SPSI, et le suivi de leur mise en œuvre ;
- ▶ l'accompagnement renforcé d'un panel d'opérateurs.

Ils ne couvrent pas la totalité des activités pouvant être réalisées par France Domaine et/ou par les ministères de tutelle dans le champ de l'immobilier des opérateurs.

⁴ Les têtes de réseau interministérielles en matière de fonction support identifiées lors du cadrage des travaux sont France Domaine, la DGAFP, la DISIC, le SAE, le SGMAP, la DGFIP, la DB, l'APIE, le délégué interministériel aux archives de France. Ce premier recensement n'est pas exhaustif.

⁵ A noter que les travaux du GTI n'avaient pas vocation à intervenir sur le fond ou la définition des objectifs de la politique concernée ou sur la conduite d'un projet en particulier.

Recommandation n°10 : Déployer la répartition cible des rôles entre France Domaine, les ministères de tutelle et les opérateurs pour ce qui concerne la stratégie immobilière des opérateurs. Sur la base des travaux du GTi, chaque ministère devra, d'ici fin 2014, définir le niveau d'activités souhaité et le mettre en place. Pour accompagner cette démarche, des éléments documentaires et méthodologiques seront mis à disposition des ministères.

Recommandation n°11 : Renforcer la collaboration interministérielle dans le domaine de l'immobilier des opérateurs. Notamment, il s'agira d'ici fin 2014

- d'étudier l'opportunité de constituer un « réseau d'expertises interministériel » dans le domaine de l'immobilier des opérateurs (ressources expertes pouvant être mobilisées par d'autres ministères au besoin).
- d'améliorer la gouvernance et le pilotage : mettre en place un cadre d'échanges entre pairs sur la thématique de l'immobilier des opérateurs ; proposer la création d'une instance d'arbitrage pour pouvoir valider des projets interministériels et disposer d'une vision consolidée des travaux menés sur l'immobilier au niveau national.

3.2.2 La DISIC et la politique en matière de systèmes d'information et de communication

cf. rapport technique n°8

La direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), créée en 2011, a vocation à faciliter le décloisonnement des systèmes d'information de l'Etat par la mise en place d'un pilotage interministériel renforcé. Elle a notamment pour missions de mettre en place une gouvernance partagée, de conduire des projets interministériels et de maîtriser les risques, de définir des normes et des standards au service de la transformation des infrastructures, et d'harmoniser les bonnes pratiques et développer les compétences SIC.

A l'égard des opérateurs et plus largement des organismes rattachés à l'état, la DISIC engage progressivement des actions dans le prolongement des travaux conduits avec les administrations centrales. Elle a ainsi conduit une évaluation du coût des SI des opérateurs, établissant à 1,7 Md€ en 2011 le montant de leur dépense annuelle. D'autres démarches sont envisagées, selon des modalités qui seront déterminées à la suite des travaux du GTi.

Les travaux menés dans le cadre du GTi ont porté principalement sur les domaines d'actions suivants :

- ▶ La gouvernance du SI de l'Etat et la déclinaison du cadre stratégique commun du SI de l'Etat,
- ▶ La sécurisation des projets SI (notamment via la procédure de saisine pour avis de la DISIC, dite « article 7 »),
- ▶ La conduite de projets de mutualisation ministériels ou interministériels,
- ▶ L'élaboration de doctrines de convergence et d'interopérabilité des systèmes,
- ▶ La professionnalisation des acteurs de la filière informatique.

Les travaux menés ne couvrent donc pas la totalité des activités pouvant être réalisées par la DISIC et/ou par les ministères de tutelles dans le champ des systèmes d'information et de communication des opérateurs, mais bien un socle commun.

Recommandation n°12 : Mettre en place la répartition cible des rôles entre DISIC, ministères de tutelle et organismes. Sur la base des travaux du GTi, chaque ministère devra, d'ici fin 2014, définir le niveau d'activités souhaité en fonction des organismes concernés et amorcer leur mise en place. Cette démarche fera l'objet d'une formalisation au sein des contrats de progrès.

A noter que **la mise en œuvre des activités complémentaires identifiées peut être adaptée**, selon leur pertinence au regard des besoins d'accompagnement de l'organisme en matière de systèmes d'information, du degré de proximité ou d'interaction des SI de l'organisme avec ceux de l'administration, etc.

Recommandation n°13 : Renforcer l'offre de service DISIC auprès des tutelles et organismes.

Notamment, il s'agira au premier semestre 2014 :

- de partager l'information à destination des tutelles et organismes et d'intégrer les acteurs SI des organismes à l'animation interministérielle ;
- de renforcer la communication sur les projets de mutualisation interministériels auprès des organismes (RIE, data-centers, etc.) ;
- de mettre en place un suivi des recommandations sur les projets soumis à la procédure de sécurisation dite « article 7 » (mise en place de clauses de revoyure formelles sur les projets actuels).

3.3 Les autres leviers d'économies

cf. rapport
technique n°9

De manière générale, les différents leviers de maîtrise des dépenses et des emplois sont considérés par les ministères comme **plutôt pertinents et efficaces**. Si l'assignation directe d'objectifs d'économies aux dirigeants a été jugée redondante, celle **d'objectifs de performance ciblés** permettant de sécuriser les économies s'avère efficace. **L'utilité de l'animation thématique des opérateurs en matière de fonctions support** fait quant à elle consensus. Les ministères et opérateurs interrogés s'entendent sur la **pertinence de normes d'économies** (comme par exemple la norme de 12m² par agent) **et de standards de référence sectoriels pour alimenter la réflexion dans le cadre du dialogue budgétaire**, mais n'ont pas jugé prioritaire de concentrer les efforts du groupe de travail sur leur définition.

Recommandation n°14 : Systématiser l'assignation aux dirigeants d'objectifs de performance ayant un effet de levier sur la réalisation d'économies, la bonne gestion de l'organisme, etc.

Recommandation n°15 : Mettre en place, au sein de chaque ministère, des actions d'animation thématique des opérateurs en matière de fonctions support. Pour ce faire, des retours d'expérience seront partagés et des éléments méthodologiques et documentaires seront mis à disposition des ministères par les directions interministérielles compétentes.

*

4. Répondre aux besoins au niveau interministériel

Des besoins et propositions communs aux trois chantiers thématiques ont été identifiés et ont donné lieu à la construction d'un plan d'actions transversal.

4.1 L'animation interministérielle et la mise en réseau

La démarche participative adoptée par le GTi a été bien reçue et a fait émerger **la nécessité de dispositifs d'animation interministériels** permettant des échanges plus informels et une mise en réseau entre tutelles, mais aussi entre opérateurs.

Les ministères ont confirmé **l'utilité du partage de bonnes pratiques et de retours d'expérience** entre tutelles, ainsi que le besoin d'espaces d'échanges informels entre ministères, et d'une meilleure identification des interlocuteurs interministériels intervenant dans le champ des opérateurs. Les opérateurs ont quant à eux exprimé une **très forte demande de « benchmark » et d'ouverture vers d'autres ministères**.

Recommandation n°16 : Mettre en place un portail internet⁶ à destination des ministères de tutelle et des organismes, permettant d'organiser et partager l'information à destination de ces deux publics (espace réservé sur performance-publique.gouv.fr, newsletter, etc.).

Recommandation n°17 : Rénover les dispositifs d'animation interministérielle des opérateurs et plus largement des organismes rattachés à l'état, et des ministères de tutelle.

4.2 La mobilisation des expertises et compétences rares

Les états des lieux conduits au premier semestre ont établi qu'une préconisation ou une prescription au niveau interministériel sont utiles dans certains domaines, et que **certains sujets sont aujourd'hui « orphelins » en matière de doctrine ou de cadrage**, comme par exemple les assurances, certains aspects des politiques de rémunération ou du dialogue social au sein des organismes.

Par ailleurs, l'exercice de la tutelle nécessite parfois de **mobiliser ponctuellement des expertises pointues et spécifiques** pour interagir avec les opérateurs (droit du travail, fiscalité, contentieux, relations contractuelles avec des partenaires privés, etc.). Les tutelles ministérielles **n'ont pas toujours les moyens** de développer cette expertise en interne et ont des **difficultés à identifier** les expertises mobilisables au sein de l'Etat.

Recommandation n°18 : Qualifier le besoin et organiser la mobilisation des expertises au niveau interministériel. A titre expérimental en 2014, les thématiques suivantes seront traitées en priorité :

- Application du droit du travail (mandat confié au MESR au nom de la communauté interministérielle)
- Fiscalité / Taxes (mandat confié à la direction du Budget)

4.3 La valorisation des « métiers de la tutelle »

Les travaux du GTi ont révélé une **prise en compte très variable et encore insatisfaisante des enjeux liés au pilotage des agences et opérateurs au sein des administrations**, au-delà des structures ou agents qui en sont explicitement chargés.

Par ailleurs, on peut noter le développement d'une fonction spécifique de « chargé de tutelle » au sein des ministères, ces derniers ayant exprimé une **difficulté à identifier les bons profils, à les recruter et à les former, puis à les conserver**, mettant en avant un défaut de formalisation, de visibilité, d'attractivité des métiers liés à l'exercice de la tutelle.

Recommandation n°19 : Construire au premier semestre 2014 un plan d'action visant à renforcer la visibilité, la valorisation, et l'attractivité des « métiers de la tutelle » (parcours de professionnalisation, profil-type, vivier, etc.). En parallèle, dans le cadre des travaux interministériels, il conviendra de sensibiliser les cadres dirigeants de l'Etat aux enjeux du pilotage des organismes rattachés à l'Etat.

* *
*

⁶ Sous pilotage DB/SGMAP, en partenariat avec le MEDDE/METL, qui a d'ores et déjà mis en place un portail équivalent pour les établissements publics relevant de son périmètre.

A propos du périmètre des organismes concernés : glossaire

	Définition	Personnalité morale	Nombre	Sources
NOTIONS				
Agences au sens IGF	Toutes les entités, dotées ou non de la personnalité morale : - qui exercent une mission de service public non marchand ; - qui sont contrôlées par l'État.	Variable	1244	Rapport IGF n°2011-M-044-11
Opérateurs	Entités dotées de la personnalité morale, répondant cumulativement à trois critères : - exercice d'une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État ; - financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ; - contrôle direct par l'État. Sont également qualifiés d'opérateurs de l'État des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais s'inscrivant au sein d'un faisceau d'indices permettant de les qualifier comme étant porteurs d'enjeux pour l'État.	Oui	556	Annexe à la loi de finances (jaune) pour 2013 « Opérateurs de l'Etat » DB/SD2/MPAP
Agences au sens CE	Organismes remplissant cumulativement les deux conditions suivantes : - l'autonomie ; - l'exercice d'une mission qualifiée de structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale.	Variable	101	Etude annuelle 2012 du Conseil d'Etat
FORMES JURIDIQUES				
Etablissement public national	Personne morale de droit public disposant d'une autonomie juridique, administrative et financière, exerçant une mission d'intérêt général, soumis aux 2 principes suivants : - principe de spécialité : ses compétences sont précisément définies et limitées - principe de rattachement : il est placé sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend. Les EP nationaux sont rattachés à l'Etat.	Oui	~ 800	Etude annuelle 2009 du Conseil d'Etat DILA Légifrance
Service à compétence nationale (SCN)	Les services à compétence nationale peuvent se voir confier toute mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés. Ils sont rattachés au ministre, à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou sous-directeur.	Non	101	Décret n°97-464 du 9 mai 1997 modifié Rapport IGF n°2011-M-044-11
Groupement d'intérêt public (GIP)	Personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière, constitué par convention approuvée par l'Etat soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé, qui exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice.	Oui	~ 400	LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 Lettre de mission au CGEFI du 25 septembre 2012
Autorité administrative indépendante (AAI) / Autorité publique indépendante (API)	Institution de l'État : - agissant au nom de l'État ; - disposant d'un certain nombre de pouvoirs (recommandation, décision, réglementation, sanction, contrôle, nomination) ; - dont le Gouvernement ne dispose pas (non soumise au pouvoir hiérarchique d'un ministre). L'autorité publique indépendante est une AAI dotée de la personnalité morale.	Variable	42	Rapport annuel 2011 du Conseil d'Etat Rapport IGF n°2011-M-044-11 DILA
Autres	- Droit privé : association, fondation, société anonyme, GIE - Organisme <i>sui generis</i>	Oui	~ 200	Retraitement données Rapport IGF n°2011-M-044-11

Modernisation de l'action publique
Groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat

Rapport technique n°1 :

L'organisation de la fonction de tutelle au sein des ministères et entre eux

Sommaire

1. Objectifs des travaux et état des lieux	3
1.1 Objectifs et démarche de travail	3
1.2 Principaux constats.....	4
1.2.1 En matière de professionnalisation de l'exercice de la tutelle	4
1.2.2 En matière de partage des rôles et responsabilités dans l'exercice de la tutelle	4
2. Recommandations du groupe de travail interministériel	6
3. La définition de la fonction de tutelle et les compétences à renforcer	7
3.1 Cartographie des activités de tutelle.....	7
3.2 Compétences à renforcer.....	8
3.3 Mobilisation des expertises et compétences rares.....	8
4. Les modèles d'organisation de la fonction de tutelle.....	9
4.1 Principes d'organisation d'une tutelle performante.....	9
4.2 Scénarios d'organisation de la fonction de tutelle.....	9
4.2.1 Scénario 1 = Point d'entrée principal des organismes : service métier.....	11
4.2.2 Scénarios 2 et 2bis = Double point d'entrée des organismes : SG et service métier.....	12
4.3 Répartition détaillée des responsabilités et des tâches entre parties prenantes selon les scénarios d'organisation de la fonction de tutelle	13
4.3.1 Scénario 1 = Point d'entrée principal des organismes : service métier.....	14
4.3.2 Scénarios 2 et 2bis = Double point d'entrée des organismes : SG et service métier	15
4.4 Facteurs de choix des modèles d'organisation	16
4.5 Impacts de la mise en place des modèles d'organisation	17
Annexes.....	18

Sommaire des annexes

A.	Professionalisation de la tutelle et montée en compétences.....	18
1.	Compétences à renforcer et besoins en formation	18
2.	Bonnes pratiques identifiées	19
B.	Modèle détaillé d'organisation et de répartition des tâches : scénario 1	21
1.	Scénario 1 - modèle d'organisation de la tutelle	21
2.	Scénario 1 - synthèse de la répartition des responsabilités.....	21
3.	Scénario 1 – définition et répartition détaillées des responsabilités et des tâches	22
4.	Scénario 1 – Synthèse des forces et fragilités du modèle	25
C.	Modèles détaillés d'organisation et de répartition des tâches : scénarios 2 et 2bis	26
1.	Scénario 2 - modèle d'organisation de la tutelle	26
	Scénario 2bis - modèle d'organisation de la tutelle	26
2.	Scénario 2 - synthèse de la répartition des responsabilités.....	27
	Scénario 2bis - synthèse de la répartition des responsabilités	27
3.	Scénarios 2 et 2bis - définition et répartition détaillées des responsabilités et des tâches	28
4.	Scénarios 2 et 2bis -synthèse des forces et fragilités des modèles	32

1. Objectifs des travaux et état des lieux

1.1 Objectifs et démarche de travail

Dans le cadre du chantier 1 « Professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance » du groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat (GTi), deux des axes de travail identifiés lors du cadrage des travaux concernent :

- **La professionnalisation de la tutelle et la mobilisation des compétences au sein des ministères ;**
- **La définition de modèles d'organisation de la fonction de tutelle.**

Les travaux conduits dans le cadre du GTi ont ainsi porté sur :

- ▶ **La définition de la fonction de tutelle, l'identification des compétences nécessaires à l'exercice de la tutelle** et les moyens de les développer, au travers de :
 - L'élaboration d'une cartographie partagée des activités que recouvre la fonction de tutelle ;
 - Un état des lieux des compétences associées nécessaires à l'exercice de la tutelle ;
 - Un recensement des formations interministérielles existantes pour chacune des activités.
- ▶ **La définition des différents modèles d'organisation de la fonction de tutelle au sein des ministères, incluant :**
 - La construction de modèles d'organisation de la fonction de tutelle au sein des ministères
 - La répartition détaillée « cible » des rôles et responsabilités de l'ensemble des parties prenantes internes et externes (DB, Contrôleur, co-tutelles, etc.)
 - Une réflexion sur les facteurs d'aide au choix des modèles (pertinence au regard du paysage d'organismes sous tutelle, de l'organisation interne du ministère, etc.)

La démarche de travail s'est déroulée comme suit :

- **Cadrage des travaux et identification des enjeux, validés** lors d'une **réunion plénière du Groupe de travail interministériel** (mars – avril 2013),
- **Entretiens approfondis menés auprès de ministères de tutelle¹ et d'opérateurs²** (mai-juin 2013),
- **Collecte de la documentation** décrivant l'organisation et le fonctionnement internes aux ministères de tutelle (notes de service, guides, etc.) – (mai-juin 2013)
- **Ateliers de travail avec les ministères de tutelle** (mai-juin 2013)
- **Questionnaire détaillé** administré en ligne aux ministères de tutelle et exploitation des 8 réponses (octobre 2013)
- **Réunions ad-hoc de co-construction avec les ministères volontaires** (octobre-novembre 2013)
- **Ateliers de travail avec l'ensemble des participants** (28/11/2013 et 05/12/2013)
- **Restitution des travaux et validation, au nom du GTi, des recommandations** lors de la réunion plénière du GTi (19/12/2013).

Lors des ateliers de travail, ont également été organisés des retours d'expérience permettant d'élargir le champ de la réflexion, notamment :

- une présentation par le secrétaire général de l'Agence des participations de l'Etat (APE) de son organisation, de la segmentation des entreprises suivies et des modalités de travail associées ;
- une présentation d'un benchmark international réalisé en 2009 sur le thème du pilotage des agences.

¹ MAE, MAAF, MCC, MEDDE/METL, MESR, MEN, MASS, MINT, MINDEF, MINEFI.

² AEFÉ - Agence pour l'enseignement français à l'étranger, ASP - Agence de services et de paiement, France Agri Mer, OPPIC - Opérateur du Patrimoine et des Projets Immobiliers de la Culture, ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, CIRAD - Centre de coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement, CNED - Centre national d'enseignement à distance, INVS - Institut de veille sanitaire, ANTS – Agence Nationale des titres sécurisés, Musée de l'Armée.

1.2 Principaux constats

1.2.1 [En matière de professionnalisation de l'exercice de la tutelle](#)

- ▶ Il ressort des entretiens réalisés au premier semestre 2013, une **forte hétérogénéité de l'exercice de la tutelle au sein des ministères**, tant dans la nature des activités exercées que dans la maturité de leur réalisation. De manière générale, cet état des lieux **a fait émerger un réel besoin de définition de la fonction de tutelle** et de formalisation des activités que doit exercer un ministère de tutelle.

Certains ministères disent ne pas toujours disposer de toutes les compétences nécessaires pour exercer pleinement leur rôle, ce qui peut nuire à leur positionnement vis-à-vis d'opérateurs qui semblent concentrer parfois des compétences plus poussées ou plus nombreuses sur les plans financiers, budgétaires, stratégiques que les agents en charge de la tutelle. Certains peuvent toutefois s'appuyer sur un réseau interne au ministère en ce qui concerne certaines compétences plus pointues (immobilier, SI, achats, etc.).

De manière générale, **les opérateurs ont la perception que la tutelle se concentre trop sur la gestion administrative de moyens**, plutôt que de privilégier la stratégie et les résultats. Toutefois, ils se disent satisfaits du niveau de leurs interlocuteurs quotidiens au sein des ministères de tutelle, même s'ils déplorent le manque de discussion sur les orientations stratégiques.

L'annexe A présente le détail de l'évaluation, par les ministères eux-mêmes et par les opérateurs, de la maturité de l'Etat pour chacune des activités et des compétences associées.

- ▶ Des constats communs ont également émergés sur le **métier des agents chargé de la « tutelle »**³ :

Lors des entretiens, les ministères ont exprimé le souhait que l'expertise de ces agents soit davantage reconnue et valorisée. De fait, il ne semble pas exister de formalisation du métier de « chargé de tutelle ». La fiche du RIME (répertoire interministériel des métiers de l'Etat) est incomplète car centrée sur la tutelle administrative et financière, et certains ministères ont des difficultés à formaliser des fiches de postes de « chargés de tutelle » pertinentes.

Par ailleurs, la constitution d'équipes chargées d'exercer la tutelle pose des difficultés : le turnover des agents est important, l'attractivité pour les « métiers de la tutelle » diffère selon les ministères et les profils recrutés ne sont pas assez complets (en particulier pour les compétences en analyse financière ou l'expérience opérationnelle antérieure dans un opérateur, qui peuvent représenter un réel atout pour la compréhension du métier).

Enfin, même si certains ministères ont développé des formations internes, il semblerait que **l'accès et l'offre de formation à destination des agents en charge de la tutelle ne soit pas satisfaisant** (formations non adaptées aux besoins, manque de budget et/ou de candidats suffisants). Dans tous les cas, le pilotage stratégique est reconnu comme un sujet difficile à intégrer dans une formation théorique.

1.2.2 [En matière de partage des rôles et responsabilités dans l'exercice de la tutelle](#)

- ▶ Les **difficultés liées au partage des rôles et responsabilités entre les différentes parties prenantes** et à l'organisation du travail en général sont fréquemment avancées par les ministères de tutelle. Du point de vue des opérateurs également, les rôles de chaque acteur intervenant du côté des tutelles (ministère de rattachement, direction du Budget, contrôleur de l'organisme, directions interministérielles, etc.) nécessitent d'être clarifiés.

³ Sur ce sujet spécifique, voir aussi la recommandation n°19 du rapport final du GTi formulant une recommandation visant à renforcer la visibilité, la valorisation, et l'attractivité des « métiers de la tutelle ».

Plus précisément, les entretiens d'état des lieux ont mis en avant⁴ :

- La « nécessité d'avoir une bonne relation entre la tutelle administrativo-financière et métier »,
- La « difficulté de validation des contrats d'objectifs et de moyens du fait d'un manque de clarté quant au rôle de chaque acteur impliqué (cabinet, services métiers, le SG ...) »,
- « L'articulation avec les cabinets ministériels [qui] constitue l'élément le plus difficile »,
- « La séparation des tâches entre SG et directions métier est encore un peu floue »,
- Le nombre trop élevé « d'interactions dans les circuits de validation des instruments de pilotage: proposition par les DG et le SG des lettres d'objectifs au cabinet, puis consultation du dirigeant, puis signature par le cabinet... Le processus n'est pas clair en interne »,
- En cas d'organismes sous tutelles multiples, « la multiplicité des objectifs parfois contradictoires et la mauvaise coordination des ministères entre eux ».

Un questionnaire détaillé sur l'organisation, administré aux ministères de tutelle au second semestre⁵, a confirmé et précisé le diagnostic initial, montrant que :

- les modes de collaboration entre les différentes entités de tutelle doivent être davantage formalisés pour l'ensemble des « activités de tutelle »⁶, permettant dès lors leur clarification auprès des organismes concernés ;
- pour les activités de gestion du réseau des organismes et de contrôle de régularité et de conformité, la répartition des rôles et responsabilités doit être améliorée.

Appréciation des modes de collaboration et de la répartition des rôles

Questions posées (pour chaque activité)

- les modes de collaboration entre les différentes entités citées précédemment sont-ils clairs et formalisés ?

- la répartition des rôles et responsabilités vous semble-t-elle optimale ?

Légende



Activité	Clarté des modes de collaboration	Formalisation des modes de collaboration	Optimum de répartition des rôles et responsabilités
Gouvernance administrative			
Allocation, gestion et suivi des moyens			
Contrôle de régularité et de conformité			
Pilotage stratégique de l'organisme			
Gestion du réseau des organismes			

► Les difficultés particulières liées à l'exercice d'une tutelle partagée entre plusieurs ministères (ou services métiers) ont également été évoquées.

Il s'agit principalement du rallongement des délais de décision, de l'hétérogénéité voire de la divergence de priorités ministérielles et de la dilution de la prise de décision. La tutelle secondaire avance la difficulté de trouver sa place et son rôle, les « activités de tutelle » présentant le plus de difficultés en cas de tutelles multiples étant la signature des contrats et l'allocation des moyens aux opérateurs.

⁴ Verbatims issus des entretiens réalisés au premier semestre

⁵ Ministères ayant répondu au questionnaire : MINDEF, MASS, MCC, MEFI(x3), MAE, MREDFP (DGAFP)

⁶ cf. cartographie des activités de tutelle ci-après (chapitre 3)

2. Recommandations du groupe de travail interministériel

► Remarques préalables

Les travaux réalisés aboutissent notamment à des **modèles d'organisation de la fonction de tutelle**, accompagnés de facteurs de choix et d'une analyse des forces et faiblesses, qui peuvent être utilisés par les ministères de tutelle comme des **éléments d'auto-évaluation**, permettant d'identifier les pistes d'améliorations possibles et les changements à conduire pour atteindre une cible d'organisation.

Les conséquences de la mise en place de ces modèles d'organisation en termes de transferts de charge ou d'éventuels impacts sur les organigrammes des ministères, spécifiques à chaque ministère, n'ont pas été évaluées dans le cadre du GTi. Chaque ministère dans le cadre de ses réflexions sur l'amélioration de son organisation devra veiller à identifier les éventuels transferts de charge ou modifications de l'organisation interne⁷.

Nota Bene : dans l'ensemble des travaux du GTi, la notion de « tutelle » est entendue au sens large et non au sens juridique du terme : tout ou partie des recommandations a donc vocation à s'appliquer à des organismes qui ne sont pas juridiquement soumis à la tutelle de l'Etat, mais qui plus généralement lui sont rattachés.

► Recommandations / plan d'actions

Recommandation n°1 : Améliorer l'organisation de la fonction de tutelle au sein de chaque ministère.
Sur la base des modèles définis par le GTi, chaque ministère devra conduire d'ici juin 2014 une démarche d'auto-évaluation et proposer des améliorations de l'organisation de la fonction de tutelle.

Action	Responsable	Echéance
Déploiement⁸ au sein de chaque ministère		
Auto-évaluation de l'organisation de la tutelle au sein du ministère, propositions d'améliorations de l'organisation de la fonction de tutelle et analyse des impacts	Ministères de tutelle	1 ^{er} semestre 2014
Mise en place des améliorations de l'organisation identifiées	Ministères de tutelle	Ad hoc
Analyse des compétences à renforcer, des formations existantes en interne ministère et/ou externe, actions de renforcement des compétences des agents chargés de la tutelle	Ministères de tutelle	2 ^{ème} semestre 2014

Pour ce qui concerne **l'accompagnement au niveau interministériel**, il est rappelé que le GTi formule également la recommandation transversale (Recommandation n°19)⁹ suivante :

Construire au premier semestre 2014 un plan d'action visant à renforcer la visibilité, la valorisation, et l'attractivité des « métiers de la tutelle » (parcours de professionnalisation, profil-type, vivier, etc.). En parallèle, dans le cadre des travaux interministériels, il conviendra de sensibiliser les cadres dirigeants de l'Etat aux enjeux du pilotage des organismes rattachés à l'Etat.

Cette action, à la charge des structures interministérielles compétentes (DGAFP, SGMAP, Direction du Budget), n'est pas détaillée dans le présent rapport.

⁷ cf. par exemple démarche conduite par le MESR (DGRI) et présentée en réunion plénière à titre de retour d'expérience.

⁸ Le déploiement au sein de chaque ministère s'entend dès lors que celui-ci est pertinent, certains ministères de tutelle ayant d'ores et déjà pu mettre en oeuvre certains des volets du plan d'action préconisé.

⁹ cf. synthèse des recommandations du GTi

3. La définition de la fonction de tutelle et les compétences à renforcer

3.1 Cartographie des activités de tutelle

Pour répondre au besoin de définition de la fonction de tutelle, les travaux du premier semestre (entretiens et ateliers de travail) ont abouti à la construction d'une **cartographie partagée des « activités de tutelle »**, c'est-à-dire des activités que doit exercer un ministère de tutelle unique ou principale, sans précision à ce stade de l'entité chargée de les exercer.

Cette liste **constitue une base de définition et de terminologie commune aux ministères** de la fonction de tutelle, **sans préjudice des activités complémentaires ou spécifiques exercées par chaque ministère**. Elle a notamment servi de clé d'entrée pour mener les réflexions interministérielles en la matière, et aura vocation à être complétée ou adaptée au sein de chaque ministère pour tenir compte de ses spécificités.

Cartographie des activités de tutelle (exercées par le ministère de tutelle unique ou principale)

Intitulé de l'activité		Définition détaillée
Gouvernance administrative		<ul style="list-style-type: none"> • Création, modification des statuts • Création, modification des conventions constitutives • Nomination des dirigeants et des administrateurs • Intervention en cas de défaillance ou de crise
Allocation des moyens		<ul style="list-style-type: none"> • Détermination des subventions et des plafonds d'emploi, programmation pluri-annuelle du budget et des investissements
Gestion et suivi des moyens		<ul style="list-style-type: none"> • Respect des plafonds d'emploi et de la masse salariale, contrôle des états financiers et de l'imputation comptable, suivi de la trésorerie, respect des règles budgétaires et comptables applicables aux organismes
Contrôle de régularité et de conformité		<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle juridique • Contrôle du respect par l'opérateur/organisme des règles et principes applicables à l'Etat (Etat exemplaire, respect de la parité, lutte contre la discrimination, etc.) • Si applicable : rôle de membre de la commission de consultation des marchés, etc.
Pilotage stratégique	Dialogue stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation et participation aux conseils d'administration • Discussion sur les orientations stratégiques et les objectifs de l'organisme
	Instruments du pilotage stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation et suivi des instruments de pilotage de l'organisme (contrats d'objectifs, lettres de mission, etc.)
	Autres modalités de pilotage stratégique spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • A titre d'exemple : attribution et suivi de crédits « métier » d'intervention ou d'investissement
Gestion du réseau des organismes		<ul style="list-style-type: none"> • Animation du réseau des organismes • Réalisation d'analyses transversales, mise en commun de pratiques entre organismes • Elaboration de doctrine sectorielle inter- organismes
Activités exercées en cas de tutelle partagée	« Chef de filat » en cas de co-tutelle	<ul style="list-style-type: none"> • En cas de co-tutelle interministérielle, point de contact de la tutelle principale avec les ministères de tutelle secondaire
	Synthèse métier	<ul style="list-style-type: none"> • En cas de tutelles multiples au sein d'un même ministère, synthèse entre les différents services métiers d'un même ministère.

3.2 Compétences à renforcer

Sur la base de cette cartographie des activités, les travaux du premier semestre ont permis de **diagnostiquer les compétences à renforcer¹⁰ dans l'exercice de la tutelle**, du point de vue des ministères de tutelle et du point de vue des opérateurs. De manière générale, tutelles et opérateurs s'accordent sur les principales compétences à renforcer, qui sont les suivantes :

- L'analyse comptable et financière,
- La contre-expertise des budgets et des masses salariales,
- Le contrôle interne et la gestion des risques,
- Le contrôle juridique, et plus généralement la maîtrise de problématiques juridiques,
- L'animation / la diffusion de doctrine en matière de politique de ressources humaines,
- L'animation du réseau des opérateurs et la réalisation d'analyses transversales comparatives entre opérateurs,
- Le conseil, l'expertise auprès des opérateurs.

Un **recensement des formations existantes** pouvant s'adresser aux agents chargés de la tutelle au sein des ministères a été réalisé. Celui-ci a été remis aux participants au GTi et a permis d'identifier, en particulier, une formation dispensée par l'IGPDE (Institut de la Gestion Publique et du développement Economique) initialement destinée aux administrateurs siégeant au conseil d'administration d'un opérateur, pouvant s'adresser aux chargés de tutelles et abordant les thèmes suivants :

- L'environnement des opérateurs et les relations Etat-opérateurs (tutelle, participation de l'Etat aux organes délibérants, contrôle),
- La gouvernance interne des opérateurs (Le conseil d'administration, l'administrateur, le représentant de l'Etat),
- La qualité comptable (notion de qualité comptable, principes généraux de comptabilité, grands chantiers de qualité comptable en cours, dont contrôle interne comptable et financier) et l'analyse financière (principaux concepts d'analyse financière tels que l'analyse de l'exploitation et de la structure financière),
- La gestion et le pilotage budgétaires (financements de l'Etat, emplois),
- Le pilotage stratégique de l'Etat (contrat de performance, lettre de mission, rémunération variable),

Le GTi a permis d'identifier les agents au sein des ministères participants potentiellement intéressés par cette formation : le SGMAP portera la demande de reprise de cette formation au premier semestre 2014.

3.3 Mobilisation des expertises et compétences rares

Les travaux ont également permis de préciser que l'exercice de la tutelle nécessite parfois de **mobiliser ponctuellement des expertises pointues et spécifiques** pour interagir avec les opérateurs (droit du travail, fiscalité, contentieux, relations contractuelles avec des partenaires privés, etc.). Les tutelles ministérielles **n'ont pas toujours les moyens** de développer cette expertise en interne et ont des **difficultés à identifier** les expertises mobilisables au sein de l'Etat.

Par ailleurs, **certaines sujets sont apparus aujourd'hui « orphelins » en matière de doctrine ou de cadrage**, comme par exemple les assurances, certains aspects des politiques de rémunération ou du dialogue social au sein des organismes.

A cet effet, il est rappelé que le GTi formule également la recommandation transversale (Recommandation n°18)¹¹ suivante :

Qualifier le besoin et organiser la mobilisation des expertises au niveau interministériel. A titre expérimental en 2014, les thématiques suivantes seront traitées en priorité :

- Application du droit du travail (mandat confié au MESR au nom de la communauté interministérielle)
- Fiscalité / Taxes (mandat confié à la direction du Budget).

¹⁰ cf. Annexe A

¹¹ cf. synthèse des recommandations du GTi

4. Les modèles d'organisation de la fonction de tutelle

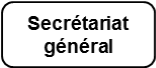
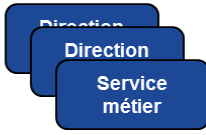
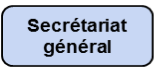
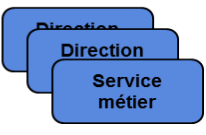
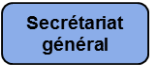
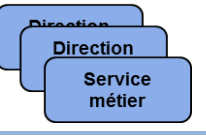
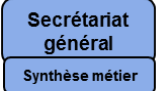
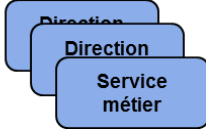

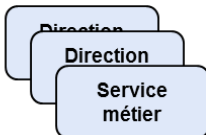
4.1 Principes d'organisation d'une tutelle performante

Sept grands principes concourant à une organisation performante de la fonction de tutelle ont été définis. Ces derniers doivent être respectés quel que soit le scénario d'organisation mis en place :

- **Un (des) point(s) d'entrée des organismes clairement identifié(s) au sein du ministère** : le nombre d'interlocuteurs par organismes doit en effet être limité au sein du ministère et ceux-ci doivent être clairement identifiés par thématiques / sujets ;
- **Une fonction de synthèse et de coordination pour chaque organisme**, celle - ci ayant pour objet la consolidation de l'information existante sur chaque organisme et la coordination des différentes parties prenantes à l'exercice de la tutelle sur un organisme donné ;
- **La responsabilisation du service métier** en charge de la politique publique concernée **dans le pilotage stratégique** de l'organisme ;
- **L'exercice d'une fonction d'élaboration de doctrine et de coordination par le secrétariat général** (ou le responsable financier ministériel), ce dernier s'assurant en outre de son application ;
- **Une fonction d'animation** transversale ou thématique **des organismes**, intégrant en particulier la diffusion de bonnes pratiques ;
- **Une répartition claire et la formalisation des responsabilités entre les parties prenantes ;**
- **Dans le cas des tutelles multiples, un service « chef de file » stable par organisme.**

4.2 Scénarios d'organisation de la fonction de tutelle

Les travaux menés ont permis d'identifier **cinq scénarios possibles** d'organisation de la fonction de la tutelle au sein d'un ministère, étant entendu que les modalités d'organisation peuvent varier au sein d'un même ministère selon les familles d'organismes concernées. **Les termes « service ou direction métier » et « secrétariat général » utilisés ci-dessous s'entendent au sens générique.**

Scénario décentralisé Exercice exclusif de la tutelle par les services métiers	La tutelle est exercée exclusivement par le service métier. Les échanges entre services métiers et secrétariat général sont réduits.		
Scénario 1 Point d'entrée principal des organismes : service métier	Le service métier est le principal responsable de la tutelle et le secrétariat général assure un rôle de synthèse et de coordination entre les tutelles.		
Scénario 2 Double point d'entrée des organismes : SG et service métier	Le secrétariat général et les services métiers sont en contact avec les organismes. Ils collaborent étroitement.		
Scénario 2bis Double point d'entrée des organismes et rôle de synthèse métier assuré par le SG	Variante du scénario 2, le secrétariat général assurant un rôle supplémentaire de synthèse métier, pour les organismes dépendant de plusieurs services métiers		
Scénario Centralisé Exercice de la tutelle par le SG qui associe les services métiers	La tutelle est exercée principalement par le secrétariat général, qui associe les services métiers		

Les scénarios d'organisation centralisé et décentralisé ne permettant pas de respecter les sept principes directeurs d'organisation précédemment explicités (cf. tableau ci-dessous), **seuls les scénarios 1, 2 et 2 bis ont été retenus et déclinés dans la suite des travaux du GTi.**

	Scénario décentralisé <i>Exercice exclusif de la tutelle par les services métier</i>	Scénario 1 <i>Point d'entrée principal des organismes : Service métier</i>	Scénario 2 <i>Double point d'entrée des organismes : SG et Service métier</i>	Scénario 2bis <i>Double point d'entrée et rôle de synthèse métier assuré par le SG</i>	Scénario centralisé <i>Exercice de la tutelle par le SG qui associe les services métier</i>
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	✓	✓	✓	✓	✓
La responsabilisation du service métier dans le pilotage stratégique	✓	✓	✓	✓	✗
Une fonction d'élaboration de doctrine et de coordination exercée par le SG ou le RFIM	✗	✓	✓	✓	✓
Une fonction d'animation transversale et thématique des organismes	✗	✓	✓	✓	✓
Une répartition claire des responsabilités entre les parties prenantes	✓	✓	✓	✓	✓

Modélisation des scénarios d'organisation de la fonction de tutelle

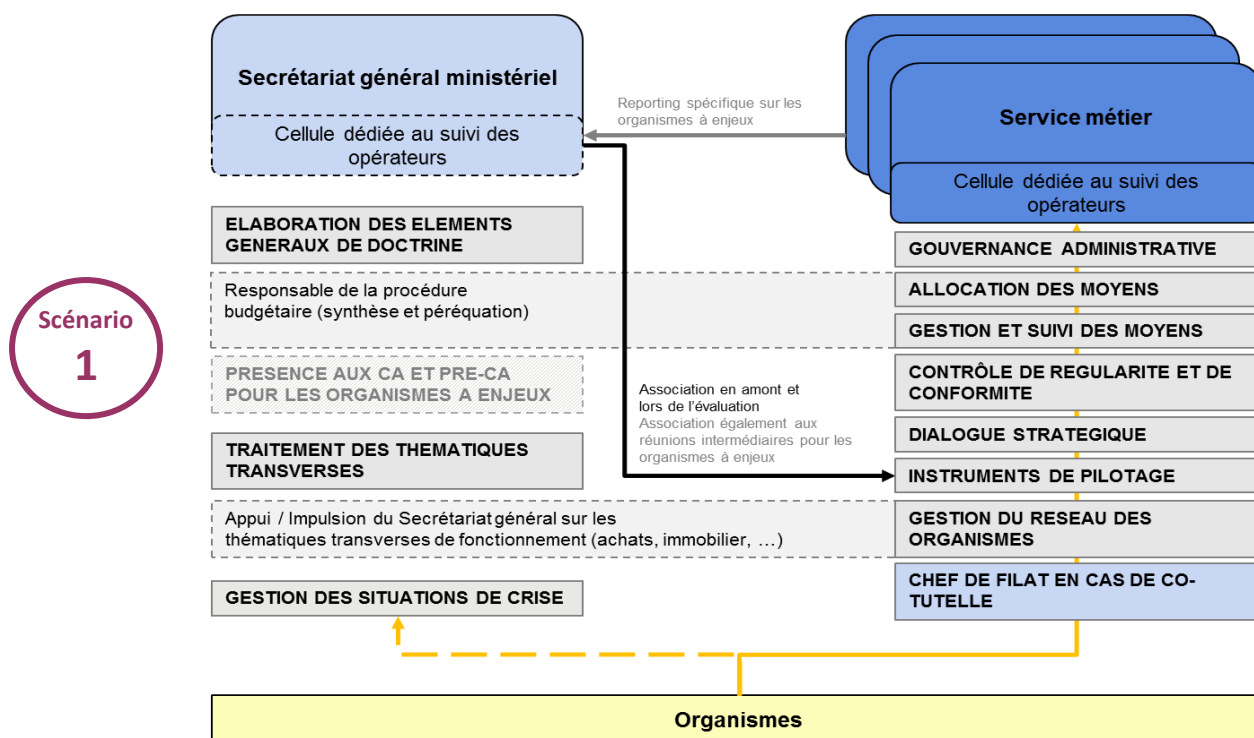
Chacun de ces deux principaux scénarios d'organisation de la fonction de tutelle ont été modélisés. A une vision schématique macro de la répartition des activités au sein d'un ministère, s'ajoute une définition et une répartition détaillée des responsabilités et des tâches entre les différentes parties prenantes internes et externes au ministère de tutelle, pour chacune des activités de la cartographie (cf. point suivant).

Les schémas présentés ci-après visent à formaliser **une vision macro** de la répartition des activités de tutelle entre le secrétariat général et les services métier au sein d'un ministère, dans le cas des scénarios 1, 2 et 2bis. Cette vision macro permet d'identifier le **responsable de chacune des activités** de tutelle et des activités complémentaires correspondant aux cas de tutelle partagée (intra ou interministérielles).

4.2.1 Scénario 1 = Point d'entrée principal des organismes : service métier

Le service métier est le point d'entrée principal des organismes et le secrétariat général (ou le responsable financier ministériel) assure une fonction de doctrine.¹²

Le service métier assure donc la totalité des activités de tutelle identifiées, le secrétariat général traitant toutefois des thématiques transverses dont il a la charge (achats, immobilier, etc.) et pouvant être associé plus étroitement au pilotage stratégique des organismes à enjeux (reporting régulier du service métier sur ces derniers, participation directe à l'élaboration des instruments de pilotage, etc.). Il peut intervenir directement auprès de l'organisme en cas de crise.

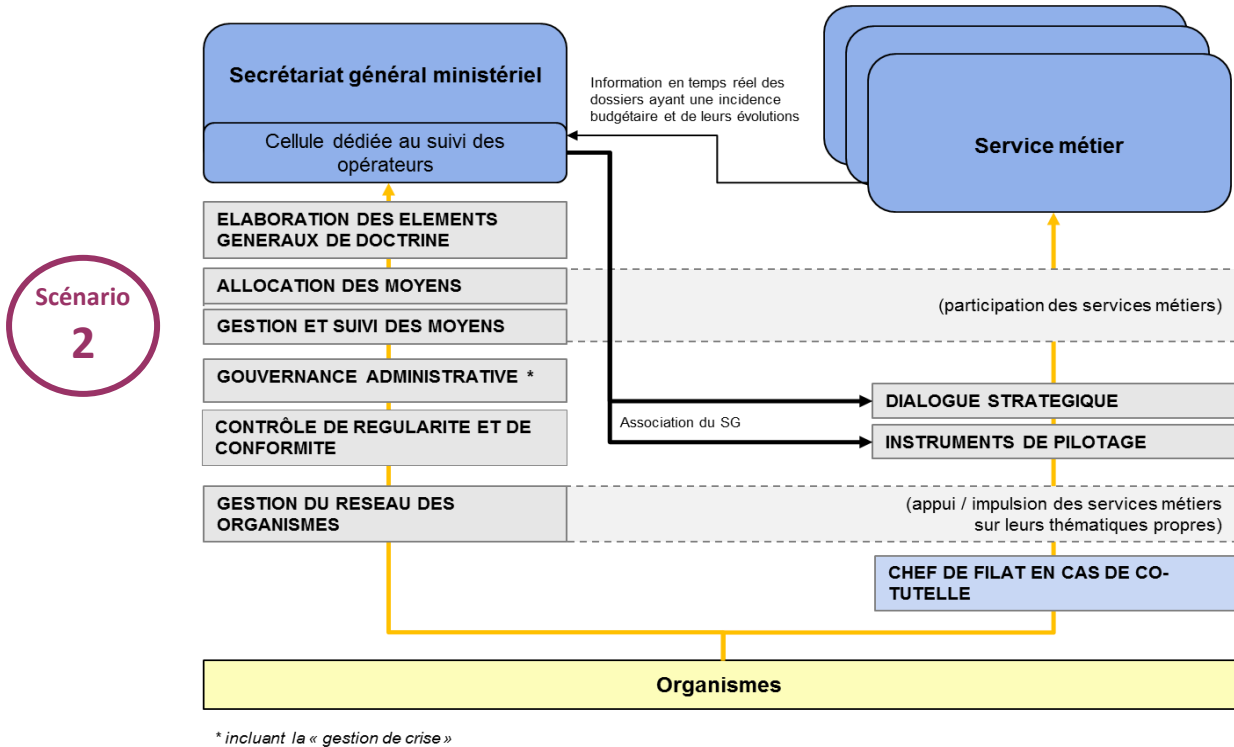


¹² Les termes « service ou direction métier » et « secrétariat général » utilisés s'entendent au sens générique.

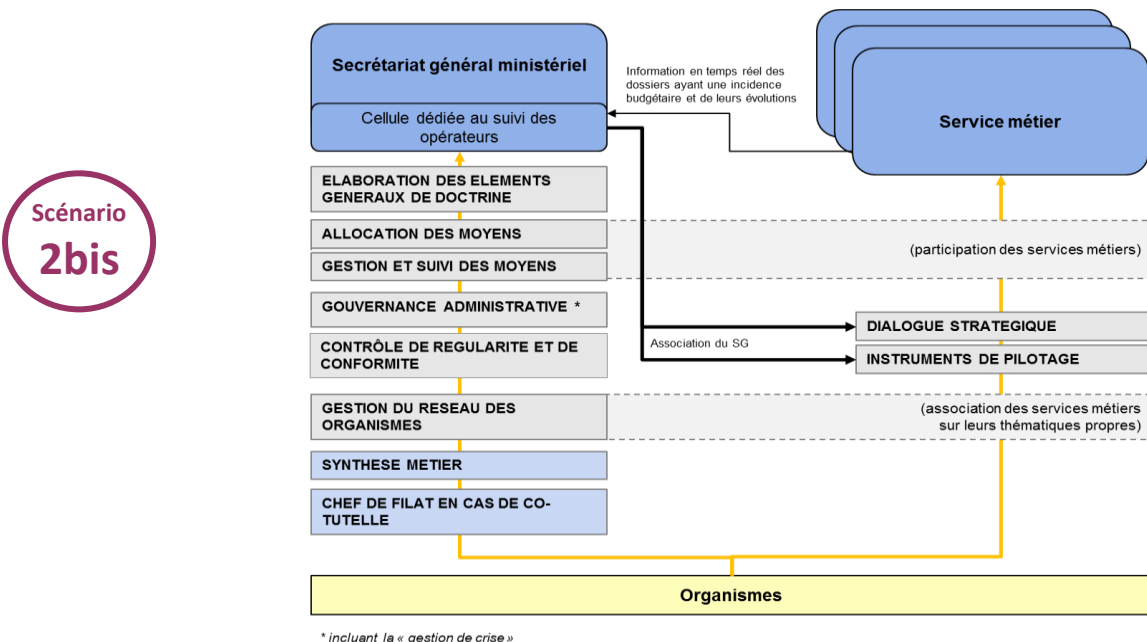
4.2.2 Scénarios 2 et 2bis = Double point d'entrée des organismes : SG et service métier

Le service métier et le secrétariat général (ou le responsable financier ministériel) sont tous deux en interaction avec les organismes.

- La direction métier assure le pilotage stratégique des organismes, auquel est associé le secrétariat général pour ce qui le concerne.
- Les activités liées à la gouvernance administrative, à l'allocation, la gestion et au suivi des moyens, au contrôle de régularité et de conformité, ainsi qu'à la gestion du réseau des organismes relèvent de la responsabilité du secrétariat général, qui associe le service métier en tant que de besoin.



Le scénario 2 comporte une variante (2bis) dans laquelle le secrétariat général assure également un rôle de synthèse « métier » entre plusieurs directions ou services métiers de tutelle au sein d'un même périmètre ministériel. Dans ce cas, le secrétariat général assure également le « chef de filat » en cas de co-tutelle interministérielle, et l'interface avec les autres ministères dans le dialogue interministériel.








4.3 Répartition détaillée des responsabilités et des tâches entre parties prenantes selon les scénarios d'organisation de la fonction de tutelle

Pour chacun des deux scénarios présentés précédemment, les travaux ont permis de préciser **la définition et la répartition idéale des responsabilités et des tâches** :

- **pour chacune des activités de la cartographie** ;
- **entre les différentes parties prenantes** dans l'exercice de la tutelle, **internes** (service métier, secrétariat général ou RFiM, cabinet) **et externes** au ministère de tutelle (direction du budget, contrôleur de l'organisme, contrôleur budgétaire ministériel, et le cas échéant **ministère(s) de tutelle secondaire**.)

Les rôles suivants ont ainsi été attribués aux différentes parties prenantes, **assortis d'une description et d'une répartition détaillées des tâches à accomplir, présentées en annexe (cf annexes B et C)**.

-  Le(s) responsable(s) réalise(nt) concrètement l'activité et rende(nt) des comptes sur sa réalisation.
-  Le(s) valideur(s) est (sont) le(s) entité(s) dont la validation est nécessaire pour réaliser l'activité.
-  Le(s) pour avis est (sont) le(s) entité(s) dont l'avis est obligatoire pour réaliser l'activité. Cet avis n'est pas un avis conforme (cf V).
-  Le(s) contributeur(s) est (sont) le(s) acteur(s) de la tâche. Il(s) apporte(nt) sa (leur) contribution à la réalisation de l'activité. Cette contribution n'est pas bloquante pour l'activité.
-  Le(s) informé(s) est (sont) le(s) acteur(s) devant être informé(s) du contenu et de la réalisation de l'activité.

Certains rôles impliquent d'autres. Ainsi :

- être Responsable suppose que l'on est également Contributeur et Informé
 - être Valideur suppose de donner son Avis et d'être Informé
 - donner son Avis suppose d'être Informé
 - être Contributeur suppose d'être Informé
- ▶ La présence de plusieurs responsables (R) sur une même activité peut subsister alors même qu'elle fait peser un risque de « dilution » des responsabilités. Il convient donc, dans la mesure du possible, de veiller à éviter la multiplication des responsables sur une tâche, ou, a minima, de mettre en place des mesures pour formaliser et ainsi lever les possibles ambiguïtés (reporting, procédures...).
 - ▶ La présence de plusieurs valideurs (V) constitue un point de complexité, à éviter (lourdeur du processus de validation).

4.3.1 Scénario 1 = Point d'entrée principal des organismes : service métier

+ Ce scénario respecte la logique de point d'entrée principal pour l'organisme et les responsabilités sont clairement identifiées et partagées entre les différents acteurs.

○ Toutefois, la logique d'interlocuteur unique peut rallonger les délais de réponse aux organismes. En outre, la responsabilisation accrue du service métier sur l'ensemble des activités de tutelle suppose de porter à la fois les aspects budgétaires et métier lors du dialogue avec l'organisme.

Scénario 1	Service métier (RPROG)	SG (RFiM)	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Gouvernance administrative	R	A	V	A	V A	n/a	A C	A V
Allocation des moyens	V R	V	V	I	V C	V	V C	V
Gestion et suivi des moyens	V R	C	I	V C	V R	n/a	I C	I
Contrôle de régularité et de conformité	R	C	n/a	C	C	n/a	I	n/a
Dialogue stratégique	V R	A C	V	I	A C	n/a	R	V
Instruments de pilotage	V R	A C	V I	I	A	n/a	A	V I
Gestion du réseau	R	C	n/a	n/a	C	C	n/a	n/a

 = proposition du GTi ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

(cf aussi [Annexe B, page 22](#), pour la **description détaillée des tâches** correspondantes).

4.3.2 Scénarios 2 et 2bis = Double point d'entrée des organismes : SG et service métier

+ Dans ce scénario, l'animation, la coordination et la synthèse entre organismes et entre tutelles sont favorisées par le rôle affirmé du Secrétariat général. En outre, la mobilisation des compétences de ce dernier en matière budgétaire permet une meilleure sécurisation du respect des trajectoires budgétaires.

— Il présente toutefois un risque de dilution des responsabilités et multiplication des interlocuteurs des organismes, pouvant entraîner de la confusion. Il convient donc de formaliser le partage des responsabilités et lever les possibles ambiguïtés.

Scénario 2	Service métier (RPROG)	SG (RFiM)	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Gouvernance administrative	R	R	V	A	V A	n/a	A C	A V
Allocation des moyens	V C	V R	V	I	V C	V	V C	V
Gestion et suivi des moyens	R	R	I	V C	V R	n/a	I C	I
Contrôle de régularité et de conformité	C	R	n/a	C	C	n/a	I	n/a
Dialogue stratégique	V R	A C	V	I	A C	n/a	R	V
Instruments de pilotage	V R	A C	V I	I	A	n/a	A	V I
Gestion du réseau	C	R	n/a	n/a	C	C	n/a	n/a

Scénario 2bis : le secrétariat général assure en outre un rôle de synthèse « métier » entre plusieurs directions ou services métier de tutelle au sein d'un même périmètre ministériel.

Scénario 2bis	Service métier (RPROG)	SG (RFiM)	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Gouvernance administrative	A	R	V	A	V A	n/a	A C	A V
Allocation des moyens	V C	V R	V	I	V C	V	V C	V
Gestion et suivi des moyens	R	R	I	V C	V R	n/a	I C	I
Contrôle de régularité et de conformité	C I	R	n/a	C	C	n/a	I	n/a
Dialogue stratégique	R	V R	V	I	A C	n/a	R	V
Instruments de pilotage	V R	A C	V I	I	A	n/a	A	V I
Gestion du réseau	C	R	n/a	n/a	C	C	n/a	n/a

 = proposition du GTi ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

(cf aussi [Annexe C, page 28](#), pour la **description détaillée des tâches** correspondantes).

4.4 Facteurs de choix des modèles d'organisation

La pertinence pour un ministère de s'orienter vers l'un des trois modèles d'organisation (2 scénarios + 1 variante) proposés peut être évaluée au regard de trois facteurs :

- selon le paysage d'organismes sous tutelle ministérielle,
- selon le positionnement du secrétariat général (ou du RFiM) en matière de synthèse ministérielle,
- selon le positionnement souhaité du secrétariat général (ou du RFiM) et du service métier dans l'interaction avec les organismes.

A noter que plusieurs modèles d'organisation peuvent donc co-exister d'un sein d'un même ministère, avec des directions ou services métier différents, selon les familles d'organismes concernées.

	Scénario 1 Point d'entrée principal des organismes : service métier	Scénario 2 Double point d'entrée des organismes : SG et service métier	Scénario 2bis Double point d'entrée des organismes et rôle de synthèse métier assuré par le SG
Le « paysage d'organismes » sous tutelle ministérielle	Ce scénario est pertinent : - Pour la tutelle d'organismes présentant des enjeux modérés, - Lorsque plusieurs organismes sont sous la tutelle d'un même service métier.	Ce scénario est pertinent : - Pour la tutelle d'organismes présentant des enjeux forts, - Lorsque les services métiers sont nombreux / avec un faible nombre d'opérateurs sous tutelle, - En cas de besoin de synthèse fort.	Ce scénario est pertinent : - Idem scénario 2, - En cas de tutelle partagée par plusieurs services métier nécessitant une synthèse métier « neutre ».
Le positionnement du SG en matière de synthèse ministérielle	Ce scénario suppose : - Une indépendance relative des directions métiers.	Ce scénario suppose : - Un rôle de synthèse affirmé du SG en matière de budget / finances.	Ce scénario suppose : - Un rôle de synthèse affirmé du SG au niveau ministériel.
Le positionnement du SG et du service métier (du point de vue de l'organisme)	Le service métier est le guichet unique , point d'entrée principal des organismes, sauf en situation de crise, le SG prend le relais.	L'organisme a deux interlocuteurs clairement identifiés – sur les moyens, le SG / sur les autres sujets, le service métier.	L'organisme a deux interlocuteurs clairement identifiés – sur les moyens, le SG / sur les autres sujets, le service métier.

4.5 Impacts de la mise en place des modèles d'organisation

Les impacts de la mise en place des modèles d'organisation portent principalement sur :

- les compétences nécessaires,
- la gouvernance interne,
- les relations avec les partenaires externes pour ce qui concerne l'organisme.

	Scénario 1 Point d'entrée principal des organismes : service métier	Scénario 2 Double point d'entrée des organismes : SG et service métier	Scénario 2bis Double point d'entrée des organismes et rôle de synthèse métier assuré par le SG
Compétences	Ce scénario nécessite des compétences financières et administratives solides au sein du service métier		Ce scénario nécessite une légitimité / connaissance métier au sein du SG
Gouvernance interne	Ce scénario nécessite : - La mise en place d'une animation transversale des services métier de tutelle par le SG - La remontée d'information des services métiers vers le SG concernant les organismes	Ce scénario nécessite : - La mise en place d'une animation transversale des services métier de tutelle par le SG - Le partage réciproque de l'information concernant les organismes entre SG et services métiers	Ce scénario nécessite : - La mise en place d'une animation transversale des services métier de tutelle par le SG - Le partage réciproque de l'information concernant les organismes entre SG et services métiers - La mise en place d'une animation spécifique des tutelles métier ministérielles de l'organisme concerné par le SG
Relations avec les partenaires externes pour ce qui concerne l'organisme	Le service métier réalise la synthèse , est l'interlocuteur de la direction du budget, prépare les réponses aux corps de contrôle pour ce qui concerne l'organisme, etc.	- Le SG est l'interlocuteur de la direction du budget - Le service métier réalise la synthèse , les réponses aux corps de contrôle pour ce qui concerne l'organisme, etc.	Le SG réalise la synthèse , est l'interlocuteur de la direction du budget, prépare les réponses aux corps de contrôle pour ce qui concerne l'organisme, etc.

Pour mémoire, les conséquences de la mise en place de ces modèles d'organisation **en termes de transferts de charge ou d'éventuels impacts sur les organigrammes des ministères**, spécifiques à chaque ministère, n'ont pas été évaluées dans le cadre du GTi. Chaque ministère dans le cadre de ses réflexions sur l'amélioration de son organisation devra veiller à identifier les éventuels transferts de charge ou modifications de l'organisation interne.

*

*

*

Annexes

A. Professionalisation de la tutelle et montée en compétences

Restitution sur la base des entretiens d'état des lieux conduits au premier semestre 2013 et sur la base d'une première version de la cartographie des activités, ayant évolué à la marge par la suite.

1. Compétences à renforcer et besoins en formation

		Degré de maturité	Compétences à renforcer	Perception opérateurs	Améliorations proposées par les opérateurs	Besoins en formation	Formations Recensées *
		1 2 3 4 5 6					
Allocation et gestion de moyens	Détermination des subventions		<ul style="list-style-type: none"> Analyse financière et comptable Besoin de croiser les compétences en matière de lecture de documents budgétaires et de connaissance des métiers de la tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> Certaines tutelles ont des lacunes en analyse comptable et financière. 		<ul style="list-style-type: none"> Formations financières et comptables Formation à l'audit pour pouvoir lancer des audits ponctuels en cas de doute sur la santé financière d'un établissement Formation GBCP 	✓
	Fixation des plafonds d'emploi et de masse salariale						
	Programmation pluri-annuelle du budget et des investissements						
	Contrôle des états financiers et de l'imputation comptable						
	Suivi de la trésorerie						
Contrôle de régularité et de conformité	Respect des règles budgétaires et comptables applicables aux opérateurs		<ul style="list-style-type: none"> Contrôle interne et gestion des risques Contrôle juridique 	<ul style="list-style-type: none"> Problématiques juridiques plus ou moins maîtrisées selon les tutelles 		<ul style="list-style-type: none"> Formations juridiques sur le droit public et privé et le code du travail 	✓
	Contrôle juridique						
	Respect des règles et principes applicables à l'Etat par l'opérateur (Etat exemplaire, respect de la parité, lutte contre la discrimination...)						
Gouvernance	Création, modification des statuts						✓
	Nomination des dirigeants et des administrateurs						
	Intervention en cas de défaillance ou de crise						
		Degré de maturité	Compétences à renforcer	Perception opérateurs	Améliorations proposées par les opérateurs	Besoins en formation	Formations recensées *
		1 2 3 4 5 6					
Etat « administrateur »	Représentation de l'Etat en CA		<ul style="list-style-type: none"> Préparation des réunions de pré-CA et CA 	<ul style="list-style-type: none"> Le CA n'a aujourd'hui pas vocation à accueillir des débats, perpétuant une hiérarchie directe. L'administrateur n'a pas toujours de capacité d'intervention et de représentation 	<ul style="list-style-type: none"> Une progression de la tutelle passe par une réflexion sur les CA Formation au rôle d'administrateur 	<ul style="list-style-type: none"> Formations financière et comptables 	✓
	Préparation et participation aux réunions de pré-CA						
	Approbation des décisions						
Pilotage "stratégique" de l'opérateur	Définition des objectifs stratégiques, négociation et élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance		<ul style="list-style-type: none"> Methodologie de construction des outils de pilotage à destination des opérateurs (COP, LM) Contre-expertise des budgets et masses salariales de l'opérateur 			<ul style="list-style-type: none"> Formations en analyse financière 	✓
	Evaluation de la mise en œuvre des objectifs de politique publique et des résultats de l'opérateur (Suivi et analyse des résultats des indicateurs)						
	Préparation/ négociation et évolution des supports contractuels (Contrats de performance, ...)						
	Préparation / rédaction des lettres de missions						
	Contrôle interne comptable						
	Suivi de grands projets de l'opérateur (pilotage et accompagnement)						
	Analyse financière						
Pilotage RH	Gestion des ressources humaines		<ul style="list-style-type: none"> Besoin de contre-expertise sur la masse salariale Procédure de rémunération des cadres dirigeants 	<ul style="list-style-type: none"> Les opérateurs sont en demande de doctrine RH, pour une politique RH plus cohérente entre opérateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> Développement d'un pilotage stratégique RH pour certains opérateurs, confrontés à des problématiques RH nouvelles (dialogue social, chartes...) 	✓	
	Politique RH (GPEEC, dialogue social, politique de rémunération...)						

		Degré de maturité						Compétences à renforcer	Perception opérateurs	Améliorations proposées par les opérateurs	Besoins en formation	Formations recensées *
		1	2	3	4	5	6					
Gestion de réseau	Animation du réseau des opérateurs							<ul style="list-style-type: none"> Animation du réseau Analyses transversales comparatives entre opérateurs 	<ul style="list-style-type: none"> Animation de réseau interministériel peu mature, les ministères devraient jouer sur la synergie car certains opérateurs peuvent avoir les mêmes enjeux. La tutelle organise peu d'animation de réseau. Pas de benchmark entre opérateurs (en particulier de même statut juridique), certaines opérateurs doivent font appel à des prestataires externes pour le faire. 	<ul style="list-style-type: none"> Institutionnaliser l'animation de réseau entre opérateurs intra-ministériels ayant des enjeux communs : sur des sujets ciblés et opérationnels (Dématérialisation, chaîne de paiement, chartes CHSCT, mise en place de centres d'appels, TOIP) Animation de réseau d'opérateurs comparables en interministériel 		
	Analyses transversales, mise en commun de pratiques entre opérateurs											
	Elaboration de doctrine sectorielle inter-opérateurs											
Apport de conseil / prestation de service	Conseil, expertise auprès de l'opérateur							<ul style="list-style-type: none"> Conseil, expertise auprès des opérateurs 	<ul style="list-style-type: none"> La tutelle apporte peu d'expertise auprès des opérateurs (droit du travail, contentieux,...) 	<ul style="list-style-type: none"> Intranet commun à tous les opérateurs pour partager l'expertise (en particulier juridique, droit du travail,...) 		
	Prestations de service pour l'opérateur											
Mise en œuvre des politiques interministérielles (fonctions support)	Politique immobilière							<ul style="list-style-type: none"> Système de remontée et de partage de l'information Politique immobilière 	<ul style="list-style-type: none"> Il reste de nombreux marchés à centraliser, et la tutelle n'est pas toujours moteur sur le sujet 	<ul style="list-style-type: none"> Associer les opérateurs aux travaux de réflexion sur la centralisation des marchés 		
	Achat											
	Systèmes d'information											
Chef de file en cas de co-tutelle (à préciser - travaux ultérieurs)												

Légende : perception consolidée du degré de maturité

1 – Cette activité n'est pas exercée par les ministères de tutelle



6 – Cette activité est exercée par les ministères avec un degré de maturité avancé

*Recensement effectué en mai 2013 auprès des IRA, de l'IGPDE et de l'ENA

2. Bonnes pratiques identifiées

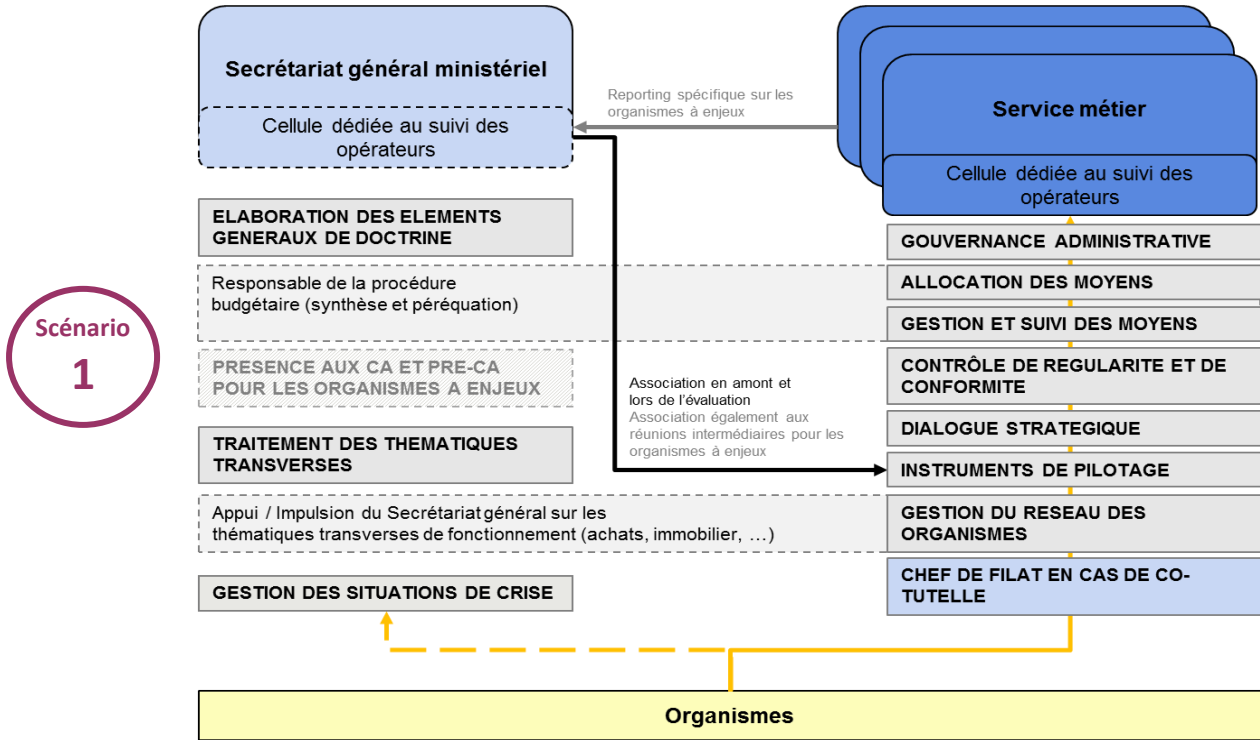
		Bonnes pratiques recensées auprès des tutelles	Ministère concerné
Allocation et gestion de moyens	Détermination des subventions	<ul style="list-style-type: none"> Faire circuler informations comptables et doctrines de la DGFIP pour automatiser le traitement des informations comptables et enrichir le dialogue de gestion Détermination du budget en BBZ et non en mesures budgétaires Club des contrôleurs de gestion Réunions de trésorerie 	<ul style="list-style-type: none"> MEN MEN MINEFI MAAF
	Fixation des plafonds d'emploi et de masse salariale		
	Programmation pluri-annuelle du budget et des investissements		
	Contrôle des états financiers et de l'imputation comptable		
	Suivi de la trésorerie		
Contrôle de régularité et de conformité	Respect des règles budgétaires et comptables applicables aux opérateurs	<ul style="list-style-type: none"> Diffusion d'outils pour contrôler les risques financiers : organigrammes fonctionnels, plans de contrôle, 	<ul style="list-style-type: none"> MAS
	Contrôle juridique		
	Respect des règles et principes applicables à l'Etat par l'opérateur (Etat exemplaire, respect de la parité, lutte contre la discrimination...)		
Gouvernance	Création, modification des statuts		
	Nomination des dirigeants et des administrateurs		
	Intervention en cas de défaillance ou de crise		

		Bonnes pratiques recensées auprès des tutelles	Ministère concerné
Etat « administrateur »	Représentation de l'Etat en CA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tenue d'un tableau de bord des délibérations ainsi qu'un historique des ordres du jour des CA 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MESR
	Préparation et participation aux réunions de pré-CA		
	Approbation des décisions		
Pilotage "stratégique" de l'opérateur	Définition des objectifs stratégiques, négociation et élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construction et partage d'un kit d'aide à l'élaboration des outils de pilotage ▪ Production d'indicateurs types, déclinables sur des séries d'opérateurs ▪ Faire du tableau de bord un outil transversal synthétique partagé entre le secrétariat général et la tutelle métier : synthèse pour chaque opérateur afin d'avoir une vision globale de la performance ▪ Elaboration d'une « shortlist » des principaux opérateurs sur lesquels le pilotage doit être renforcé ▪ Réunion trimestrielle des tutelles techniques des opérateurs : permet aux tutelles d'être directement informées (lieu d'échange et de centralisation des commandes et des informations) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MIN SOCIAUX / MEDDE-METL / MCC ▪ MEDDE-METL / MCC ▪ MEDDE-METL ▪ MEDDE-METL ▪ MINEFI
	Evaluation de la mise en œuvre des objectifs de politique publique et des résultats de l'opérateur (Suivi et analyse des résultats des indicateurs)		
	Préparation/ négociation et évolution des supports contractuels (Contrats de performance, ...)		
	Préparation / rédaction des lettres de missions		
	Contrôle interne comptable		
	Suivi de grands projets de l'opérateur (pilotage et accompagnement)		
Analyse financière			
Pilotage RH	Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Animation des DRH ▪ Détermination d'un cadre de gestion commun aux contractuels des opérateurs favorisant la mobilité des agents concernés et améliorant le suivi budgétaire et de gestion ▪ Animation d'une politique RH ▪ Création d'un système expert de modélisation de la masse salariale (INRA) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAS / MAAF ▪ MINDEF
	Politique RH (GPEEC, dialogue social, politique de rémunération...)		

		Bonnes pratiques recensées auprès des tutelles	Ministère concerné
Gestion de réseau	Animation du réseau des opérateurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisation de réunions bimensuelles avec les opérateurs ▪ Animation du Club Développement Durable des Établissements et Entreprises Publics (CCDEP). ▪ Animation des DAF 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MESR ▪ MEDDE – METL ▪ MAAF
	Analyses transversales, mise en commun de pratiques entre opérateurs		
	Elaboration de doctrine sectorielle inter-opérateurs		
Apport de conseil / prestation de service	Conseil, expertise auprès de l'opérateur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place d'une assistance aux opérateurs sur des sujets significatifs ou sensible, traités en CA ▪ Construction de la relation avec les opérateurs en les aidant et faisant l'interface avec des instances ministérielles pour faire avancer certains dossiers. ▪ Création d'un intranet ouvert aux EP (centre de ressources documentaires portant sur tous types de sujets (juridique, RH...), FAQ) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MESR ▪ MINDEF ▪ MEDDE-METL
	Prestations de service pour l'opérateur		
Mise en œuvre des politiques interministérielles (fonctions support)	Politique immobilière	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Animation de réseau avec les SG opérateurs ▪ Les objectifs de mutualisation figurent dans les lettres de mission et les COP, et parfois dans les objectifs individuels des dirigeants. ▪ Réflexion menée actuellement sur la mutualisation des marchés entre un opérateur et sa tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MCC / MINDEF / MAAF ▪ MINDEF ▪ MAE
	Achat		
	Systèmes d'information		
Chef de file en cas de co-tutelle (à préciser - travaux ultérieurs)			

B. Modèle détaillé d'organisation et de répartition des tâches : scénario 1

1. Scénario 1 - modèle d'organisation de la tutelle



2. Scénario 1 - synthèse de la répartition des responsabilités

Scénario 1	Service métier (RPROG)	SG (RFiM)	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Gouvernance administrative	R	A	V	A	V A	n/a	A C	A V
Allocation des moyens	V R	V	V	I	V C	V	V C	V
Gestion et suivi des moyens	V R	C	I	V C	V R	n/a	I C	I
Contrôle de régularité et de conformité	R	C	n/a	C	C	n/a	I	n/a
Dialogue stratégique	V R	A C	V	I	A C	n/a	R	V
Instruments de pilotage	V R	A C	V I	I	A	n/a	A	V I
Gestion du réseau	R	C	n/a	n/a	C	C	n/a	n/a

 = proposition du GTI ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

3. Scénario 1 – définition et répartition détaillées des responsabilités et des tâches

	Service métier	SG	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénario 1</p> <p>Gouvernance administrative</p>	<p>R</p> <p>Prépare les textes relatifs aux nominations et aux statuts / conventions constitutives : -Recense les propositions de nomination -Valide / Fait valider les nominations et modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Réalise une activité de veille des situations de crise et propose des mesures correctives</p>	<p>A</p> <p>Donne son avis sur les propositions de nomination et de modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Fixe le cadre général des statuts / conventions constitutives</p> <p>Peut intervenir directement auprès des organismes en cas de crise</p>	<p>V</p> <p>Valide les nominations et statuts / conventions constitutives</p>	<p>A</p> <p>Est consulté pour avis en cas de situation de crise et de proposition de mesures correctives</p>	<p>A V</p> <p>Est informée des nominations</p> <p>Est consultée pour avis ou pour validation (si applicable : signature du ministre du budget) sur les modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Valide le niveau de rémunération du dirigeant</p> <p>Est consultée en cas de situation de crise et de proposition de mesures correctives</p>	<p>A C</p> <p>Est consultée pour avis sur les propositions de nomination et les modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Contribue / propose des nominations</p>	<p>A</p> <p>Est consultée pour avis sur les propositions de nomination et les modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Co-signe les nominations et textes, si applicable</p>

	Service métier (RPROG)	SG / RFiM	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénario 1</p> <p>Allocation des moyens</p>	<p>V R</p> <p>Conduit le dialogue de gestion avec les organismes</p> <p>Valide / Fait valider les moyens attribués aux organismes</p> <p>Pré-notifie / notifie aux organismes les moyens qui leur sont attribués</p> <p>Le cas échéant, -contre-expertise et analyse les budgets -accompagne certains organismes</p>	<p>V</p> <p>Est consulté pour avis sur la répartition des moyens attribués aux organismes à enjeux</p> <p>Le cas échéant, apporte son expertise financière au service métier</p> <p>Responsable financier ministériel : valide la programmation générale des emplois et des crédits</p>	<p>V</p> <p>Le cas échéant, valide les moyens attribués aux organismes</p>	<p>I</p> <p>Est informé des moyens attribués</p>	<p>V C</p> <p>Est consultée pour avis conforme sur la répartition des moyens</p> <p>Participe aux discussions avec l'opérateur pour les opérateurs à enjeux / certains opérateurs</p>	<p>V</p> <p>Vise le DRICE (document de répartition initiale des crédits et des emplois)</p> <p>Vise les décisions attributives de subvention</p>	<p>V C</p> <p>Le cas échéant: -participe au dialogue de gestion -valide / fait valider les moyens attribués aux organismes</p>	<p>V</p> <p>Le cas échéant, valide les moyens attribués aux organismes</p>

	Service métier (RPROG)	SG / RFIM	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénario 1</p> <p>Gestion et suivi des moyens</p>	<p>V R</p> <p>Veille à la bonne exécution du budget voté</p> <p>Veille au respect des règles budgétaires et comptables</p> <p>Propose des mesures correctives en cas d'évènement ayant une incidence budgétaire majeure</p> <p>Le cas échéant, assure le suivi de la trésorerie</p>	<p>C</p> <p>Contribue à la gestion et au suivi des moyens (analyse, diffusion de l'information financière, ...)</p> <p>Est informé en cas d'évènement ayant une incidence budgétaire majeure</p>	<p>I</p> <p>Est informé en cas d'évènement ayant une incidence budgétaire majeure</p>	<p>V C</p> <p>Contrôle l'exécution du budget et apprécie la soutenabilité de la gestion au regard de l'autorisation budgétaire et de la qualité de la comptabilité</p> <p>Veille au respect des règles budgétaires et comptables</p> <p>Réalise le contrôle des états financiers et de l'imputation comptable (appose son visa ou émet un avis)</p>	<p>V R</p> <p>Veille à la bonne exécution du budget voté</p> <p>Peut intervenir si besoin en cours d'exécution du budget</p> <p>Intervient pour pallier les difficultés budgétaires suite à un évènement ayant une incidence budgétaire majeure / propose des mesures correctives</p>	<p>I C</p> <p>Est informée en cas d'évènement ayant une incidence budgétaire majeure</p> <p>Le cas échéant, veille à la bonne exécution du budget voté</p>	<p>I</p> <p>Est informée en cas d'évènement ayant une incidence budgétaire majeure</p>

	Service métier	SG	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénario 1</p> <p>Contrôle de régularité et de conformité</p>	<p>R</p> <p>Veille au respect par l'organisme des règles et principes applicables à l'Etat (Etat exemplaire, respect de la parité, lutte contre la discrimination,...)</p> <p>Veille à la régularité des actes administratifs et juridiques</p> <p>Participe à la commission des marchés</p>	<p>C</p> <p>Elabore la doctrine juridico-administrative</p> <p>Fixe le cadre d'application des règles et principes concernés</p> <p>Apporte son expertise sur les éléments de non-conformité</p>	<p>n/a</p>	<p>C</p> <p>Peut alerter sur les risques d'irrégularité des actes administratifs et juridiques</p> <p>Est informé en cas d'irrégularités ou d'éléments de non-conformité</p>	<p>C</p> <p>Contribue au respect par l'organisme des règles et principes applicables à l'Etat / à la régularité des actes administratifs et juridiques en particulier sur les thématiques ayant des conséquences budgétaires / relevant du domaine de compétence du ministère du Budget</p> <p>Est informée en cas d'irrégularités ou d'éléments de non-conformité</p>	<p>I</p> <p>Est informée en cas d'irrégularités ou d'éléments de non-conformité</p>	<p>n/a</p>

PILOTAGE STRATEGIQUE	Service métier	SG	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénario 1</p> <p>Dialogue stratégique</p>	<p>V R</p> <p>Conduit le dialogue stratégique</p> <p>Définit les orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Co-organise, prépare et participe aux réunions de pré-CA et de CA</p> <p>Le cas échéant, organise / pilote le RDV stratégique</p>	<p>A C</p> <p>Est consulté pour avis sur les orientations de l'organisme en matière de fonctions support / transverses</p> <p>Participe aux réunions de pré-CA et de CA pour les organismes à enjeux</p> <p>Le cas échéant, participe au RDV stratégique des organismes à enjeux</p>	<p>V</p> <p>Valide les orientations stratégiques de l'organisme</p>	<p>I</p> <p>Est informé des orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Participe aux réunions de pré-CA et de CA</p>	<p>A C</p> <p>Est consultée pour avis sur les orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Alerte et sollicite les arbitrages en cas de non-soutenabilité budgétaire</p> <p>Participe aux réunions de pré-CA et de CA</p>	<p>R</p> <p>Participe à la définition des orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Prépare et participe aux réunions de pré-CA et de CA</p> <p>Le cas échéant, participe au RDV stratégique</p>	<p>V</p> <p>Valide les orientations stratégiques de l'organisme, pour ce qui la concerne</p>
<p>Instruments de pilotage</p>	<p>V R</p> <p>Met en place les instruments de pilotage</p> <p>Valide le COP</p> <p>Elabore les lettres d'objectifs et de mission</p>	<p>A C</p> <p>Elabore la doctrine en matière d'instruments de pilotage</p> <p>Est consulté pour avis sur les objectifs et indicateurs en matière de fonctions support / transverses</p>	<p>I</p> <p>Est informé de la mise en place des différents instruments de pilotage</p> <p>Signe / valide les différents instruments de pilotage pour les organismes à enjeux</p> <p>V</p>	<p>I</p> <p>Est informé de la mise en place des différents instruments de pilotage</p> <p>Est consulté pour avis sur les lettres d'objectifs</p> <p>A</p>	<p>A</p> <p>Est consultée pour avis sur les instruments de pilotage (hors lettres d'objectifs)</p> <p>Valide les instruments de pilotages (hors lettres d'objectifs) s'ils sont assortis d'une trajectoire financière</p> <p>V</p>	<p>A</p> <p>Est consultée pour avis sur les instruments de pilotage</p>	<p>I</p> <p>Est informée de la mise en place des différents instruments de pilotage</p> <p>Signe / valide les différents instruments de pilotage pour les organismes à enjeux</p> <p>V</p>

= proposition du GTI ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

	Service métier	SG	Cabinet du ministre	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénario 1</p> <p>Gestion du réseau</p>	<p>R</p> <p>Anime le réseau des organismes et diffuse la doctrine</p> <p>Recense et diffuse les bonnes pratiques sur les aspects métiers</p> <p>Réalise des analyses sectorielles</p>	<p>C</p> <p>Participe à l'animation des organismes et au recensement des bonnes pratiques sur les thématiques transverses</p> <p>Elabore la doctrine et réalise des analyses inter-opérateurs</p>	<p>n/a</p>	<p>C</p> <p>Apporte du contenu ou participe aux réunions</p> <p>Anime le Club des dirigeants d'opérateurs et en informe les ministères de tutelle</p> <p>R</p>	<p>C</p> <p>Participe à l'animation des organismes</p>	<p>n/a</p>

4. Scénario 1 – Synthèse des forces et fragilités du modèle

Forces

- Logique de point d'entrée principal pour l'organisme privilégiée
- Responsabilités plus clairement partagées

Fragilités

- Logique d'interlocuteur unique pouvant rallonger les délais de réponse aux organismes
- Responsabilisation accrue du service métier sur l'ensemble des activités de tutelle, qui suppose de porter à la fois les aspects budgétaires et métier lors du dialogue avec l'organisme

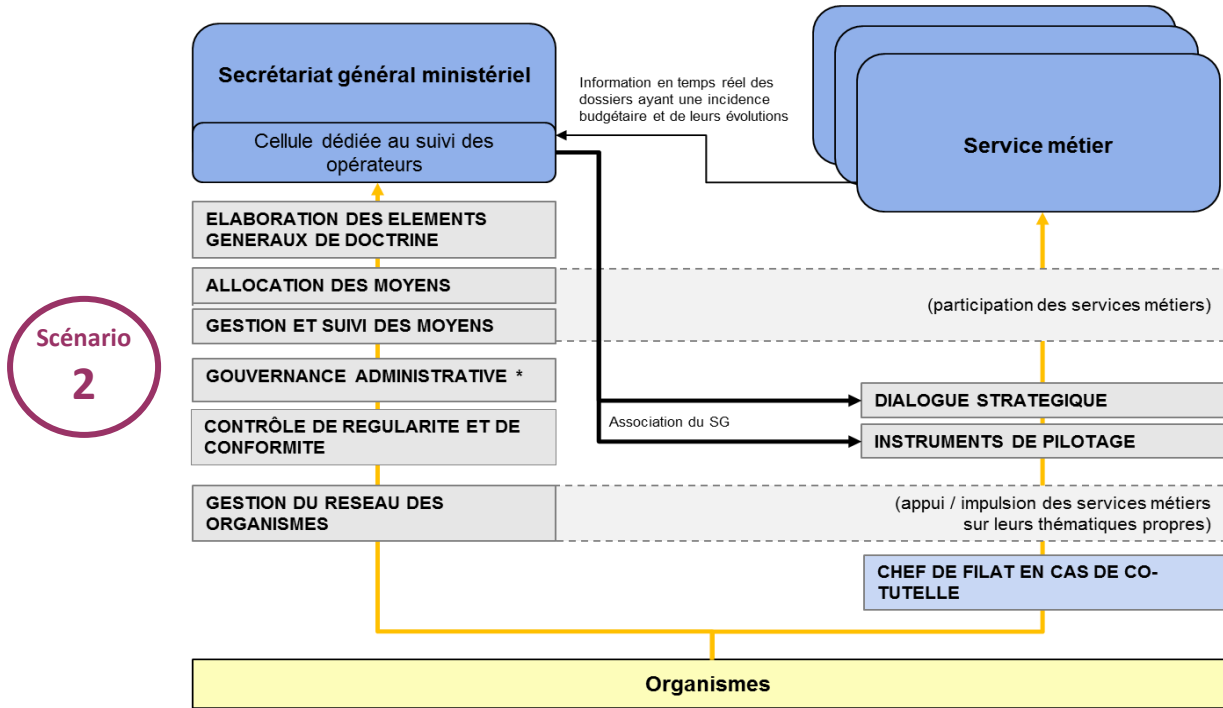
Scénario 1	Service métier (RPROG)	SG (RFIM)	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Gouvernance administrative	R	A	V	A	V A	n/a	A C	A V
Allocation des moyens	V R	V	V	I	V C	V	V C	V
Gestion et suivi des moyens	V R	C	I	V C	V R	n/a	I C	I
Contrôle de régularité et de conformité	R	C	n/a	C	C	n/a	I	n/a
Dialogue stratégique	V R	A C	V	I	A C	n/a	R	V
Instruments de pilotage	V R	A C	V I	I	A	n/a	A	V I
Gestion du réseau	R	C	n/a	n/a	C	C	n/a	n/a

Lourdeur du processus de validation

 = proposition du GTI ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

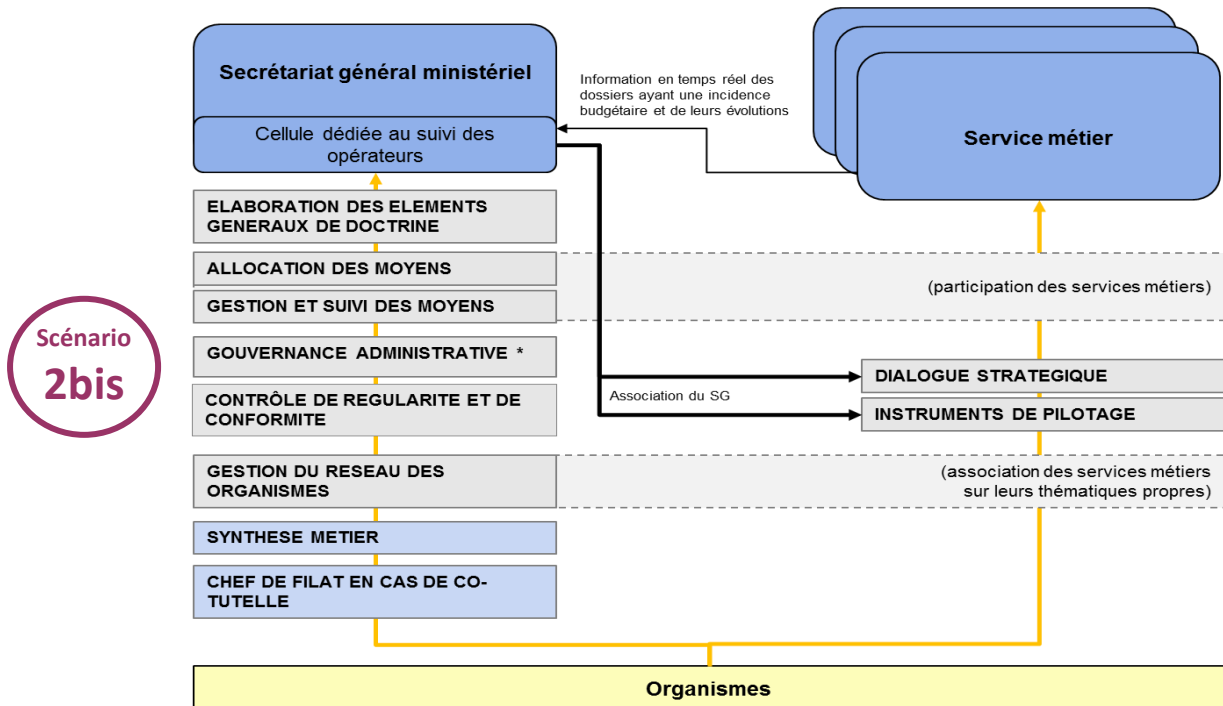
C. Modèles détaillés d'organisation et de répartition des tâches : scénarios 2 et 2bis

1. Scénario 2 - modèle d'organisation de la tutelle



* incluant la « gestion de crise »

Scénario 2bis - modèle d'organisation de la tutelle



* incluant la « gestion de crise »

2. Scénario 2 - synthèse de la répartition des responsabilités

Scénario 2	Service métier (RPROG)	SG (RFiM)	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Gouvernance administrative	R	R	V	A	V A	n/a	A C	A V
Allocation des moyens	V C	V R	V	I	V C	V	V C	V
Gestion et suivi des moyens	R	R	I	V C	V R	n/a	I C	I
Contrôle de régularité et de conformité	C	R	n/a	C	C	n/a	I	n/a
Dialogue stratégique	V R	A C	V	I	A C	n/a	R	V
Instruments de pilotage	V R	A C	V I	I	A	n/a	A	V I
Gestion du réseau	C	R	n/a	n/a	C	C	n/a	n/a

 = proposition du GTi ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

Scénario 2bis - synthèse de la répartition des responsabilités

Scénario 2bis	Service métier (RPROG)	SG (RFiM)	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Gouvernance administrative	A	R	V	A	V A	n/a	A C	A V
Allocation des moyens	V C	V R	V	I	V C	V	V C	V
Gestion et suivi des moyens	R	R	I	V C	V R	n/a	I C	I
Contrôle de régularité et de conformité	C I	R	n/a	C	C	n/a	I	n/a
Dialogue stratégique	R	V R	V	I	A C	n/a	R	V
Instruments de pilotage	V R	A C	V I	I	A	n/a	A	V I
Gestion du réseau	C	R	n/a	n/a	C	C	n/a	n/a

 = proposition du GTi ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

3. Scénarios 2 et 2bis - définition et répartition détaillées des responsabilités et des tâches

	Service métier	SG	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénario 2</p> <p>Gouvernance administrative</p>	<p>R</p> <p>Recense les propositions de nomination</p> <p>Valide / Fait valider les nominations et modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Réalise une activité de veille des situations de crise et propose des mesures correctives</p>	<p>R</p> <p>Prépare les textes relatifs aux nominations et aux statuts / conventions constitutives et donne son avis sur les propositions</p> <p>Réalise une activité de veille des situations de crise et propose des mesures correctives</p>	<p>V</p> <p>Valide les nominations et statuts / conventions constitutives</p>	<p>A</p> <p>Est consulté pour avis en cas de situation de crise et de proposition de mesures correctives</p>	<p>A V</p> <p>Est informée des nominations I</p> <p>Est consultée pour avis ou pour validation (si applicable : signature du ministre du budget) sur les modifications de statuts / conventions constitutives A V</p> <p>Valide le niveau de rémunération du dirigeant V</p> <p>Est consultée en cas de situation de crise et de proposition de mesures correctives A C</p>	<p>A C</p> <p>Est consultée pour avis sur les propositions de nomination et les modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Contribue / propose des nominations</p>	<p>A</p> <p>Est consultée pour avis sur les propositions de nomination et les modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Co-signe les nominations et textes, si applicable V</p>

	Services métier (RPROG)	SG	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénario 2bis</p> <p>Gouvernance administrative</p>	<p>A</p> <p>Proposent les nominations et modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Réalisent une activité de veille des situations de crise et proposent des mesures correctives</p>	<p>R</p> <p>Prépare les textes relatifs aux nominations et aux statuts / conventions constitutives : -Recense les propositions de nomination -Valide / Fait valider les nominations et modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Réalise une activité de veille des situations de crise et propose des mesures correctives</p>	<p>V</p> <p>Valide les nominations et statuts / conventions constitutives</p>	<p>A</p> <p>Est consulté pour avis en cas de situation de crise et de proposition de mesures correctives</p>	<p>A V</p> <p>Est informée des nominations I</p> <p>Est consultée pour avis ou pour validation (si applicable : signature du ministre du budget) sur les modifications de statuts / conventions constitutives A V</p> <p>Valide le niveau de rémunération du dirigeant V</p> <p>Est consultée en cas de situation de crise et de proposition de mesures correctives A C</p>	<p>A C</p> <p>Est consultée pour avis sur les propositions de nomination et les modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Contribue / propose des nominations</p>	<p>A</p> <p>Est consultée pour avis sur les propositions de nomination et les modifications de statuts / conventions constitutives</p> <p>Co-signe les nominations et textes, si applicable V</p>

	Service métier (RPROG)	SG / RFiM	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Scénarios 2+2bis	V C	V R	V	I	V C	V	V C	V
Allocation des moyens	<p>Participe au dialogue de gestion avec les organismes</p> <p>Est consulté pour avis sur la répartition des moyens attribués aux organismes</p> <p>Valide la notification</p> <p>Le cas échéant, contribue à l'analyse des budgets</p>	<p>Conduit le dialogue de gestion avec les organismes</p> <p>Valide / Fait valider les moyens attribués aux organismes</p> <p>Pré-notifie / notifie aux organismes les moyens qui leur sont attribués</p> <p>Le cas échéant, -contre-expertise et analyse les budgets -accompagne certains organismes</p> <p>Responsable financier ministériel : valide la programmation générale des emplois et des crédits</p>	<p>Le cas échéant, valide les moyens attribués aux organismes</p>	<p>Est informé des moyens attribués</p>	<p>Est consultée pour avis conforme sur la répartition des moyens</p> <p>Participe aux discussions avec l'opérateur pour les opérateurs à enjeux / certains opérateurs</p>	<p>Vise le DRICE (document de répartition initiale des crédits et des emplois)</p> <p>Vise les décisions attributives de subvention</p>	<p>Le cas échéant: -participe au dialogue de gestion -valide / fait valider les moyens attribués aux organismes</p>	<p>Le cas échéant, valide les moyens attribués aux organismes</p>

	Service métier (RPROG)	SG (RFiM)	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Scénarios 2+2bis	R	R	I	V C	V R	I C	I
Gestion et suivi des moyens	<p>Veille à la bonne exécution du budget voté (crédits d'intervention)</p> <p>Propose des mesures correctives en cas d'évènement ayant une incidence budgétaire majeure</p>	<p>Veille à la bonne exécution du budget voté (moyens de fonctionnement)</p> <p>Veille au respect des règles budgétaires et comptables</p> <p>Intervient en cas d'évènement ayant une incidence budgétaire majeure</p> <p>Le cas échéant, assure le suivi de la trésorerie</p>	<p>Est informé en cas d'évènement ayant une incidence budgétaire majeure</p>	<p>Contrôle l'exécution du budget et apprécie la soutenabilité de la gestion au regard de l'autorisation budgétaire et de la qualité de la comptabilité</p> <p>Veille au respect des règles budgétaires et comptables</p> <p>Réalise le contrôle des états financiers et de l'imputation comptable (appose son visa ou émet un avis)</p>	<p>Veille à la bonne exécution du budget voté</p> <p>Peut intervenir si besoin en cours d'exécution du budget</p> <p>Intervient pour pallier les difficultés budgétaires suite à un évènement ayant une incidence budgétaire majeure / propose des mesures correctives</p>	<p>Est informée en cas d'évènement ayant une incidence budgétaire majeure</p> <p>Le cas échéant, veille à la bonne exécution du budget voté</p>	<p>Est informée en cas d'évènement ayant une incidence budgétaire majeure</p>

	Service métier	SG	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénarios 2+2bis</p> <p>Contrôle de régularité et de conformité</p>	<p>C</p> <p>Veille au respect par l'organisme des règles et principes applicables à l'Etat</p> <p>Est informé en cas d'irrégularités ou d'éléments de non-conformité</p>	<p>R</p> <p>Veille au respect par l'organisme des règles et principes applicables à l'Etat</p> <p>Veille à la régularité des actes administratifs et juridiques</p> <p>Participe à la commission des marchés</p>	n/a	<p>C</p> <p>Peut alerter sur les risques d'irrégularité des actes administratifs et juridiques</p> <p>Est informé en cas d'irrégularités ou d'éléments de non-conformité</p>	<p>C</p> <p>Contribue au respect par l'organisme des règles et principes applicables à l'Etat / à la régularité des actes administratifs et juridiques en particulier sur les thématiques ayant des conséquences budgétaires / relevant du domaine de compétence du ministère du Budget</p> <p>Est informée en cas d'irrégularités ou d'éléments de non-conformité</p>	<p>I</p> <p>Est informée en cas d'irrégularités ou d'éléments de non-conformité</p>	n/a

PILOTAGE STRATEGIQUE	Service métier	SG	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénario 2</p> <p>Dialogue stratégique</p>	<p>V R</p> <p>Conduit le dialogue stratégique</p> <p>Définit les orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Co-organise, prépare et participe aux réunions de pré-CA et de CA</p> <p>Le cas échéant, organise / pilote le RDV stratégique</p>	<p>A C</p> <p>Est consulté pour avis sur les orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Participe aux réunions de pré-CA et de CA</p> <p>Le cas échéant, participe au RDV stratégique</p>	<p>V</p> <p>Valide les orientations stratégiques de l'organisme</p>	<p>I</p> <p>Est informé des orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Participe aux réunions de pré-CA et de CA</p>	<p>A C</p> <p>Est consultée pour avis sur les orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Alerte et sollicite les arbitrages en cas de non-soutenabilité budgétaire</p> <p>Participe aux réunions de pré-CA et de CA</p>	<p>R</p> <p>Participe à la définition des orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Prépare et participe aux réunions de pré-CA et de CA</p> <p>Le cas échéant, participe au RDV stratégique</p>	<p>V</p> <p>Valide les orientations stratégiques de l'organisme, pour ce qui la concerne</p>
<p>Instruments de pilotage</p>	<p>V R</p> <p>Met en place les instruments de pilotage</p> <p>Valide le COP</p> <p>Elabore les lettres d'objectifs et de mission</p>	<p>A C</p> <p>Elabore la doctrine en matière d'instruments de pilotage</p> <p>Est consulté pour avis sur les objectifs & indicateurs</p>	<p>I</p> <p>Est informé de la mise en place des différents instruments de pilotage</p> <p>Signe / valide les différents instruments de pilotage pour les organismes à enjeux</p> <p>V</p>	<p>I</p> <p>Est informé de la mise en place des différents instruments de pilotage</p> <p>Est consulté pour avis sur les lettres annuelles d'objectifs</p> <p>A</p>	<p>A</p> <p>Est consultée pour avis sur les instruments de pilotage (hors lettres d'objectifs)</p> <p>Valide les instruments de pilotages (hors lettres d'objectifs) s'ils sont assortis d'une trajectoire financière</p> <p>V</p>	<p>A</p> <p>Est consultée pour avis sur les instruments de pilotage</p>	<p>I</p> <p>Est informée de la mise en place des différents instruments de pilotage</p> <p>Signe / valide les différents instruments de pilotage pour les organismes à enjeux</p> <p>V</p>

= proposition du GTi ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

PILOTAGE STRATEGIQUE	Services métier	SG	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénario 2bis</p> <p>Dialogue stratégique</p>	<p>R</p> <p>Définissent les orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Préparent et participent aux réunions de pré-CA et de CA</p> <p>Le cas échéant, préparent et participent au RDV stratégique</p>	<p>V R</p> <p>Conduit le dialogue stratégique et assure la synthèse entre les services métier</p> <p>Co-organise, prépare et participe aux réunions de pré-CA et de CA</p> <p>Le cas échéant, organise le RDV stratégique</p>	<p>V</p> <p>Valide les orientations stratégiques de l'organisme</p>	<p>I</p> <p>Est informé des orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Participe aux réunions de pré-CA et de CA</p>	<p>A C</p> <p>Est consultée pour avis sur les orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Alerte et sollicite les arbitrages en cas de non-soutenabilité budgétaire</p> <p>Participe aux réunions de pré-CA et de CA</p>	<p>R</p> <p>Participe à la définition des orientations stratégiques de l'organisme</p> <p>Prépare et participe aux réunions de pré-CA et de CA</p> <p>Le cas échéant, participe au RDV stratégique</p>	<p>V</p> <p>Valide les orientations stratégiques de l'organisme, pour ce qui la concerne</p>
<p>Instruments de pilotage</p>	<p>V R</p> <p>Valident le COP</p> <p>Participent à l'élaboration des lettres d'objectifs et de mission</p> <p>Mettent en place les instruments de pilotage</p>	<p>A C</p> <p>Elabore la doctrine en matière d'instruments de pilotage</p> <p>Le cas échéant, assure la synthèse dans la préparation des outils de pilotage ou les met en place.</p>	<p>I</p> <p>Est informé de la mise en place des différents instruments de pilotage</p> <p>Signe / valide les différents instruments de pilotage pour les organismes à enjeux V</p>	<p>I</p> <p>Est informé de la mise en place des différents instruments de pilotage</p> <p>Est consulté pour avis sur les lettres annuelles d'objectifs A</p>	<p>A</p> <p>Est consultée pour avis sur les instruments de pilotage (hors lettres d'objectifs)</p> <p>Valide les instruments de pilotages (hors lettres d'objectifs) s'ils sont assortis d'une trajectoire financière V</p>	<p>A</p> <p>Est consultée pour avis sur les instruments de pilotage</p>	<p>I</p> <p>Est informée de la mise en place des différents instruments de pilotage</p> <p>Signe / valide les différents instruments de pilotage pour les organismes à enjeux V</p>

= proposition du GTi ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

	Service métier	SG	Cabinet du ministre	Direction du Budget	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
<p>Scénarios 2+2bis</p> <p>Gestion du réseau</p>	<p>C</p> <p>Participe à l'animation des organismes</p> <p>Peut également être à l'initiative d'une animation de réseau sur les thématiques métiers</p> <p>Recense les bonnes pratiques sur les aspects métier</p> <p>Réalise des analyses sectorielles</p>	<p>R</p> <p>Anime le réseau des organismes et diffuse la doctrine</p> <p>Recense et diffuse les bonnes pratiques</p> <p>Elabore la doctrine et réalise des analyses inter-opérateurs</p>	<p>n/a</p>	<p>C</p> <p>Apporte du contenu ou participe aux réunions</p> <p>Anime le Club des dirigeants d'opérateurs R et en informe les ministères de tutelle</p>	<p>C</p> <p>Participe à l'animation des organismes</p>	<p>n/a</p>

4. Scénarios 2 et 2bis - synthèse des forces et fragilités des modèles

Forces

- L'animation, la coordination et la synthèse entre organismes et entre tutelles sont favorisées par le rôle affirmé du SG
- La mobilisation des compétences du SG en matière budgétaire permettent une meilleure sécurisation du respect des trajectoires budgétaires.

Fragilités

- Risque de multiplication des interlocuteurs des organismes ou de confusion
- Risque de «dilution» des responsabilités : nécessité de mettre en place des mesures pour formaliser le partage des responsabilités / lever les possibles ambiguïtés (reporting, procédures...)

Scénario 2	Service métier (RPROG)	SG (RFIM)	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Gouvernance administrative	R	R	V	A	V A	n/a	A C	A V
Allocation des moyens	V C	V R	V	I	V C	V	V C	V
Gestion et suivi des moyens	R	R	I	V C	V R	n/a	I C	I
Contrôle de régularité et de conformité	C	R	n/a	C	C	n/a	I	n/a
Dialogue stratégique	V R	A C	V	I	A C	n/a	R	V
Instruments de pilotage	V R	A C	V I	I	A	n/a	A	V I
Gestion du réseau	C	R	n/a	n/a	C	C	n/a	n/a

 = proposition du GTI ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

2 responsables au sein du ministère pour cette activité

Lourdeur du processus de validation

2 responsables au sein du ministère pour cette activité

Scénario 2bis	Service métier (RPROG)	SG (RFIM)	Cabinet du ministre	Contrôleur budgétaire de l'organisme	Direction du Budget	Contrôleur budgétaire ministériel	Tutelle secondaire niveau service	Tutelle secondaire niveau Cabinet
Gouvernance administrative	A	R	V	A	V A	n/a	A C	A V
Allocation des moyens	V C	V R	V	I	V C	V	V C	V
Gestion et suivi des moyens	R	R	I	V C	V R	n/a	I C	I
Contrôle de régularité et de conformité	C I	R	n/a	C	C	n/a	I	n/a
Dialogue stratégique	R	V R	V	I	A C	n/a	R	V
Instruments de pilotage	V R	A C	V I	I	A	n/a	A	V I
Gestion du réseau	C	R	n/a	n/a	C	C	n/a	n/a

 = proposition du GTI ne recueillant pas l'aval de la Direction du Budget.

Lourdeur du processus de validation

2 responsables au sein du ministère pour cette activité

2 responsables au sein du ministère pour cette activité

Modernisation de l'action publique
Groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat

Rapport technique n°2 :

Les instruments du pilotage des organismes

Sommaire

1. Objectifs et contexte des travaux.....	2
1.1 Objectifs et démarche de travail.....	2
1.2 Synthèse des constats en matière d'instruments de pilotage.....	2
1.2.1 Le contenu et l'utilisation des outils.....	2
1.2.2 Le processus d'élaboration des instruments de pilotage	3
1.3 Les enjeux liés à la mise en place d'une boîte à outils.....	3
2. Recommandations du groupe de travail interministériel	4
3. Contenu de la boîte à outils	5
3.1 La vision pluri-annuelle du pilotage stratégique.....	5
3.2 La vision infra-annuelle du pilotage stratégique des organismes	6
3.3 Les fiches outils.....	8
3.4 Les modèles et exemples d'outils	8
Annexes.....	9
Annexe 1 : synthèse des constats pour chaque instrument de pilotage (état des lieux)	9
1. Le contrat d'objectifs et de performance.....	9
2. La lettre de mission	10
3. Le rendez vous stratégique	11
4. Le rapport annuel.....	11
5. Le tableau de bord	12
6. Les réunions de pré-CA	13
Annexe 2 : les fiches-outils	14

1. Objectifs et contexte des travaux

1.1 Objectifs et démarche de travail

Dans le cadre du chantier 1 « Professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance » du groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat, l'un des axes de travail identifiés visaient à garantir la mise en place d'instruments de pilotage adaptés et exploités, en **précisant les conditions d'utilisation des outils existants** et en **fournissant les les éléments de méthodologie concrets** nécessaires à leur application.

La circulaire du Premier ministre 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat, seule référence interministérielle en la matière, préconise la généralisation des instruments de pilotage suivants, afin de renforcer la dimension stratégique de l'exercice de la tutelle.

1. Le contrat d'objectifs et de performance
2. La lettre de mission
3. Le rendez vous stratégique
4. Le rapport annuel
5. Le tableau de bord
6. Les réunions de pré-CA

Les travaux du GTi ont tout d'abord consisté à réaliser un état des lieux de la mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre du 26 Mars 2010, de l'utilisation et de la pertinence des différents instruments préconisés, et à identifier les propositions relatives à l'évolution des instruments. Sur cette base, ils ont ensuite permis de construire les éléments de contenus nécessaires à la construction d'une « boîte à outils », présentée ci-après.

La démarche de travail s'est déroulée comme suit :

- **Cadrage des travaux et identification des enjeux, validés** lors d'une **réunion plénière du Groupe de travail interministériel** (mars – avril 2013),
- **Entretiens approfondis menés auprès de ministères de tutelle¹ et d'opérateurs²** (mai-juin 2013),
- **Collecte de documentation** auprès des ministères – (mai-juin 2013)
- **Ateliers de travail et réunions ad-hoc de co-construction avec les ministères** (mai-octobre 2013)
- **Atelier de travail avec l'ensemble des participants** (05/12/2013)
- **Restitution des travaux et validation, au nom du GTi, des recommandations** lors de la réunion plénière du GTi (19/12/2013).

1.2 Synthèse des constats en matière d'instruments de pilotage

L'état des lieux a permis de faire émerger un diagnostic partagé sur la pertinence des différents instruments préconisés, et d'identifier les attentes et besoins correspondants (voir annexe 1 pour restitution détaillée).

1.2.1 Le contenu et l'utilisation des outils

Bien que les outils de pilotage de la circulaire soient **jugés globalement pertinents** par les ministères interrogés, le contenu de chaque outil n'est **pas toujours très clair ni perçu comme véritablement stratégique**, et parfois redondant. Par ailleurs, **le contenu et l'utilisation de chaque outil varient selon les ministères**, certains utilisant d'autres outils ou ayant adapté les outils définis par la circulaire.

¹ MAE, MAAF, MCC, MEDDE/METL, MESR, MEN, MASS, MINT, MINDEF, MINEFI.

² AEFÉ - Agence pour l'enseignement français à l'étranger, ASP - Agence de services et de paiement, France Agri Mer, OPPIC - Opérateur du Patrimoine et des Projets Immobiliers de la Culture, ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, CIRAD - Centre de coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement, CNED - Centre national d'enseignement à distance, INVS - Institut de veille sanitaire, ANTS – Agence Nationale des titres sécurisés, Musée de l'Armée.

Il apparaît dès lors **indispensable de redéfinir ou de préciser le contenu des outils** pour une meilleure compréhension par les ministères de tutelle et les opérateurs, voire les autres organismes pertinents. Les opérateurs consultés ont en outre manifesté leur intérêt par la réalisation d'un benchmark interministériel sur les outils pour partager les bonnes pratiques.

Les outils ne sont **pas tous utilisés de la même manière selon les opérateurs**. Le degré de pilotage varie pour des raisons conjoncturelles (opérateur en transition, en création, au cœur d'une réflexion stratégique...), par manque de temps, de moyens pour développer l'ensemble des outils sur l'ensemble des opérateurs, ou enfin car l'outil n'est pas pertinent ou adapté pour certains opérateurs. Par ailleurs, certains organismes se sont dits déjà très outillés de par leur statut, des outils supplémentaires étant dès lors redondants.

Ces constats ont donné lieu à des travaux spécifiques sur l'adaptation et la modulation de l'exercice de la tutelle et du pilotage des organismes, présentés dans le rapport technique n°3 du GTi.

1.2.2 Le processus d'élaboration des instruments de pilotage

Les processus d'élaboration des outils apparaissent également variables selon les ministères : les difficultés de coordination entre différents services ministériels ou entre ministères lorsque la tutelle est partagée, la longueur des délais de validation ainsi que l'articulation parfois complexe avec les cabinets ministériel ne sont généralement pas satisfaisants. Certains opérateurs consultés ont par ailleurs déclaré souhaiter être plus associés à l'élaboration de ces outils.

Cette situation invite à définir des processus et une méthodologie communs d'élaboration des outils, en précisant en particulier les points de rencontre avec l'organisme d'une part, et entre ministères de tutelle partagée le cas échéant d'autre part, en vue de leur co-construction dans les meilleures conditions.

1.3 Les enjeux liés à la mise en place d'une boîte à outils

Déclinés sous forme d'une « boîte à outils », les travaux du GTi visent à préciser le contenu et le processus d'élaboration de chacun des instruments et à clarifier leur articulation dans une perspective infra et pluri annuelle. Ils ambitionnent également d'apporter un soutien méthodologique aux opérateurs et aux ministères de tutelle dans l'élaboration et la mise en place des instruments.

La mise en place d'une boîte à outils a pour objectifs de :

- favoriser la mise en place d'outils de pilotage pertinents, adaptés et opérationnels ;
- présenter une vision consolidée et exhaustive des modalités de structuration du dialogue entre tutelle et organismes, étant entendu que le niveau de pilotage est laissé à l'appréciation de la tutelle selon les enjeux de l'organisme ;
- clarifier le contenu et l'usage des différents outils pour une meilleure compréhension par les tutelles et les organismes ;
- partager des bonnes pratiques autour de la construction et l'usage des différents outils par les tutelles et les organismes ;
- fournir des modèles pré-remplis, afin de réduire la charge administrative de production d'outils des tutelles et des organismes.

La boîte à outils est composée :

- ▶ d'une **vision pluri-annuelle** du pilotage stratégique des organismes
- ▶ d'une **vision infra-annuelle** du pilotage stratégique des organismes
- ▶ de **fiches outils**
- ▶ de **modèles et exemples d'outils**

Elle répond à une logique de vademecum : les ministères sont dès lors invités à sélectionner les éléments dont ils ont l'utilité.

2. Recommandations du groupe de travail interministériel

▶ Remarques préalables

Les travaux du GTi ont permis d'aboutir à une définition commune, clarifiée et partagée du contenu et des processus d'élaboration des différents instruments de pilotage des organismes, et de leur articulation dans le temps et entre eux. Ils ont également permis de préciser ceux qui pouvaient faire l'objet d'une application adaptée³.

Par exemple, le GTi recommande désormais 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 d'indexer, le cas échéant, la part variable de sa rémunération.

A terme, la boîte à outils sera accessible en ligne sur l'espace partagé tutelles et opérateurs performance.publique.gouv.fr. Elle permettra entre autre d'accéder directement aux « fiches outils » et aux modèles des différents documents en cliquant sur des liens hypertextes.

▶ Recommandations / plan d'actions

Le GTi propose à titre de recommandation la mise en place progressive des instruments de pilotage rénovés.

Recommandation n°2 : Mettre en place progressivement les instruments de pilotage rénovés.
 Pour ce faire, les éléments méthodologiques, des modèles et exemples d'outils, définis dans le cadre du GTi, seront mis à disposition des ministères. La circulaire de 2010 du Premier Ministre relative au pilotage des opérateurs aura vocation à être mise à jour en 2014.

Action	Responsable	Echéance
Accompagnement au niveau interministériel		
Mise en ligne de la boîte à outils sur l'espace partagé tutelles et opérateurs (www.performance-publique.gouv.fr)	DB/SGMAP	1 ^{er} semestre 2014
Mise à jour de la circulaire du Premier Ministre relative au pilotage des opérateurs	DB/SGMAP	courant 2014
Déploiement⁴ au sein de chaque ministère		
Déclinaison de la boîte à outils en interne au ministère et diffusion auprès des organismes	Ministères de tutelle	2 ^{ème} semestre 2014

³ cf. rapport technique n°3 du GTi sur la modulation du pilotage des organismes

⁴ Le déploiement au sein de chaque ministère s'entend dès lors que celui-ci est pertinent, certains ministères de tutelle ayant d'ores et déjà pu mettre en oeuvre certains des volets du plan d'action préconisé.

3. Contenu de la boîte à outils

3.1 La vision pluri-annuelle du pilotage stratégique

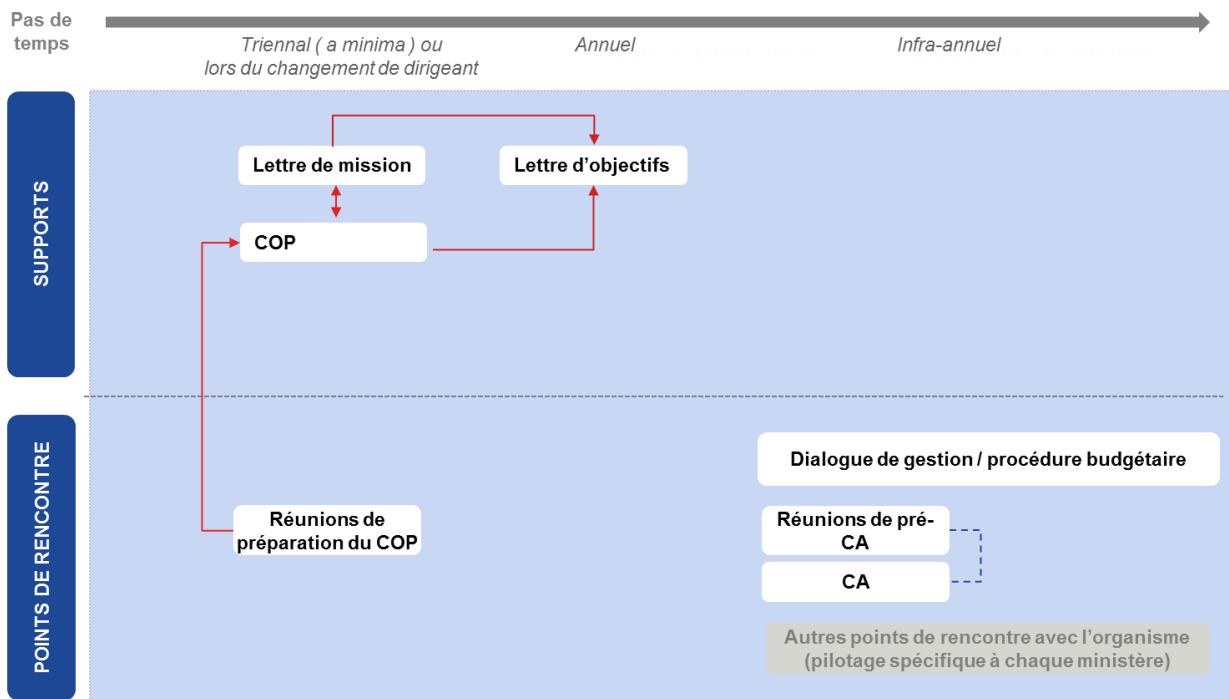
La vision pluri-annuelle du pilotage stratégique est la représentation graphique de l’articulation des outils de pilotage sur une échelle de temps pluri-annuelle, déclinée selon le pas de temps (axe horizontal) et distingue les supports documentaires matérialisés et les points de rencontre.

Elle formalise également les articulations entre les différents outils, certains devant alimenter ou permettre de construire les autres.

Elle a vocation à constituer, à terme, la page d’accueil de la boîte à outils, des liens renvoyant ensuite vers les différentes fiches-outils et autres éléments méthodologiques.

VISION PLURI-ANNUELLE DU PILOTAGE STRATEGIQUE

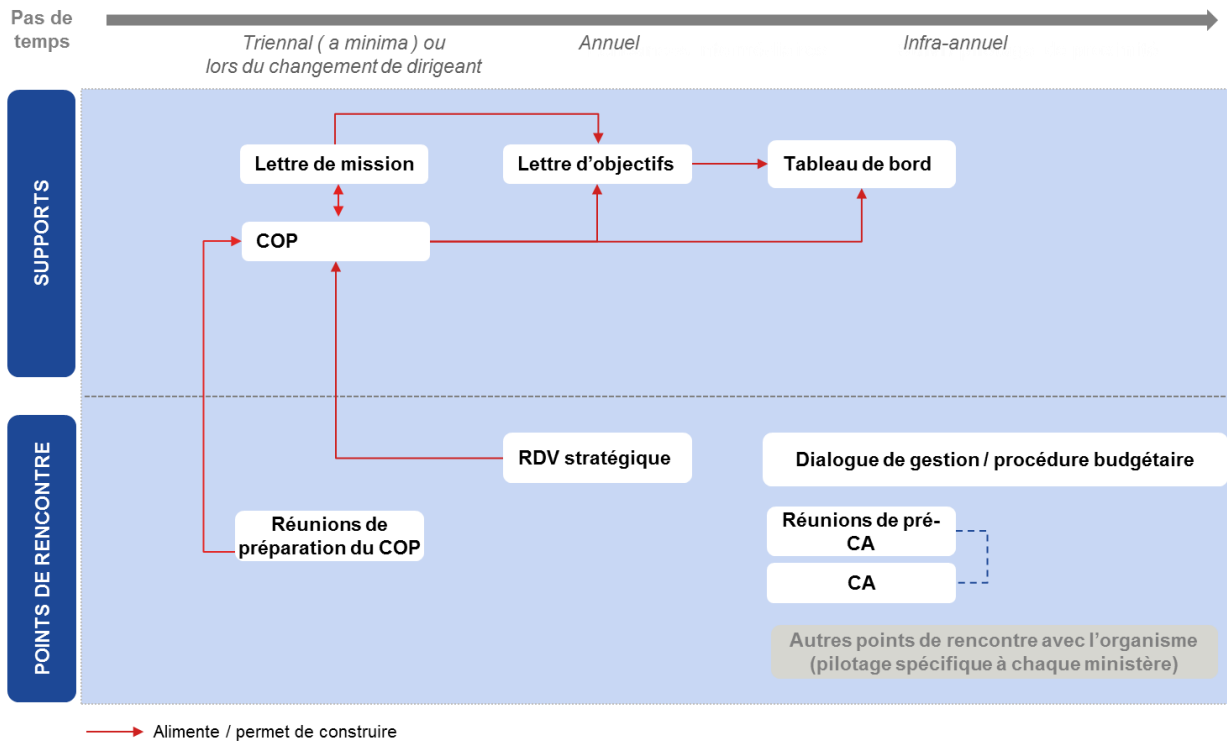
Intruments de pilotage dans le cadre d’une tutelle classique



Dans le cas d'un pilotage renforcé⁵, deux instruments de pilotage supplémentaires s'ajoutent à la représentation : le tableau de bord à actualiser tous les ans et un rendez-vous stratégique (fréquence à définir avec la tutelle)

VISION PLURI-ANNUELLE DU PILOTAGE STRATEGIQUE

Instrument de pilotage dans le cadre d'un pilotage renforcé



3.2 La vision infra-annuelle du pilotage stratégique des organismes

La vision infra-annuelle du pilotage stratégique des organismes est la représentation graphique des activités du pilotage stratégique sur une année calendaire. Elle distingue les différentes interactions avec les organismes que sont le dialogue de gestion, le dialogue stratégique et l'animation des organismes, tout en mettant en perspective l'articulation des différents points de rencontre entre eux.

Cette vision infra-annuelle a pour objectifs :

- de favoriser la mise en place d'un dialogue plus régulier, en vue d'échanger sur les orientations stratégiques de l'organisme les besoins et moyens associés
- de permettre aux différents interlocuteurs d'anticiper et de planifier, et donc de mieux préparer, les principales échéances.

⁵ cf. rapport technique n°3 du GTi sur la modulation du pilotage des organismes

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Aout	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	
Dialogue de gestion	Procédure Etat												
		Réunions techniques	Conférences de performance, préparation des RAP		Conférences budgétaires	Arbitrages	Elaboration des documents budgétaires			Examen du PLF par le Parlement		Adoption et promulgation de la LF	
	Association aux travaux du PLF tutelles-opérateurs					Conférences de répartition		Arbitrages de répartition			Association aux travaux du PLF tutelles-opérateurs		
	Elaboration budgétaire												
	Communication de la tutelle sur le PLF annuel + triennal le cas échéant				Echange sur le budget initial avec direction métier, direction financière sous la direction du SG								Finalisation du budget initial
	Années de triennal		Envoi des éléments de cadrage pour l'exercice de projection pluri-annuelle		Pré-notification indicative								Années de triennal -1
	Echanges avec l'organisme sur la projection pluri-annuelle					Envoi des éléments de cadrage pour l'exercice de projection pluri-annuelle							
Pilotage Stratégique	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> Rdv stratégique Pré-CA CA Pré-CA CA Pré-CA CA </div>												
	Bilan et élaboration lettre d'objectifs		Limite d'envoi de la lettre d'objectifs au dirigeant										Bilan et élaboration lettre d'objectifs
Animation thématique du réseau	Interministérielle												
	Animation du réseau des opérateurs : <ul style="list-style-type: none"> Portail réservé organismes Club des dirigeants d'opérateurs (CDO) 												
Ministérielle													
Animation thématique des ministères : <ul style="list-style-type: none"> Club des tutelles ministérielles (CTMO) Comité technique des systèmes d'information et de communication (CTSIC) Comité d'orientation de la politique immobilière de l'Etat (COMO) Comité des achats Réunion des DRH 													
A titre illustratif :													
<ul style="list-style-type: none"> Rencontre des responsables achats des opérateurs 2 fois/an Rencontre des responsables SI des opérateurs 2 fois/an Rencontre des responsables RH des opérateurs 2 fois/an 													



3.3 Les fiches outils

Les travaux du GTi ont permis d'aboutir à une définition commune, clarifiée et partagée du contenu et des processus d'élaboration des différents instruments de pilotage des organismes. Par exemple, le GTi recommande désormais 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 d'indexer, le cas échéant, la part variable de sa rémunération.

Une fiche outil a été rédigée pour chacun des instruments de pilotage que sont le contrat d'objectifs et de performance (COP), la lettre de mission, la lettre d'objectifs. Le rendez-vous stratégique a également fait l'objet d'une telle fiche.

Ces fiches résument de façon synthétique les objectifs de l'outil, son contenu, son processus de construction ou ses modalités d'utilisation, les bonnes pratiques identifiées, et listent des éléments de bibliographie / documents de référence (voir annexe 2).

Elles ont vocation :

- à être mises en ligne sur l'espace partagé, afin de constituer une base commune de définition entre ministères et avec les organismes concernés, facilitant ainsi l'exercice de la tutelle partagée entre plusieurs ministères et clarifiant auprès des organismes ce qui est attendu d'eux ;
- à être déclinées et enrichies par les ministères, qui les adapteront à leurs spécificités⁶.

3.4 Les modèles et exemples d'outils

Des exemples d'outils ont été collectés auprès des ministères en vue de les partager à l'ensemble des ministères et opérateurs dans une perspective d'échange de bonnes pratiques. Sur la base de ces exemples, des trames d'outils adaptables par chaque ministère aux spécificités de leurs opérateurs sont proposées en vue de les aider dans l'élaboration de leurs outils de pilotage stratégique. Ces éléments auront également vocation à être mis à disposition sur l'espace réservé en ligne.

⁶ cf. par exemple démarche conduite par le MESR (DGRI) et présentée en réunion plénière à titre de retour d'expérience.

Annexes

Annexe 1 : Synthèse des constats pour chaque instrument de pilotage (état des lieux)

1. Le contrat d'objectifs et de performance

1 LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE – VISION TUTELLE					
Utilisation / Bonnes pratiques	<ul style="list-style-type: none"> • Processus d'élaboration variable : <ul style="list-style-type: none"> • Rédigé par les tutelles métiers • Parfois le secrétariat général peut apporter un support méthodologique • Les opérateurs ne sont pas toujours associés à son élaboration • Le COM (contrat d'objectifs et de moyens) est parfois se substituer au COP, pour avoir une double approche sectorielle et moyens • Pour les opérateurs sans COP, sont parfois mis en place des engagements juridiques de financement incluant des indicateurs et des objectifs (MINEFI-DGCIS) • L'élaboration des COP peut s'inspirer des COG, sur le volet définition des objectifs et des indicateurs associés (MEDDE) • Certains ministères ont mis en place un guide méthodologique pour construire les COP (MEDDE, MIN SOCIAUX, MCC) • Réalisation d'un diagnostic stratégique par l'opérateur avant le renouvellement de son COP (MCC, MINDEF) • Double approche sectorielle et moyens des objectifs de gestion sont associés et que objectifs sectoriels sont cohérents avec l'évolution des subventions à la baisse (MAE). 				
Elaboration et suivi	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Difficultés rencontrées</th> <th>Propositions d'amélioration</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Difficultés de construction des COP lors des cotutelles (différentes représentations du COP) • Ne pas confondre exercice de la tutelle et contrat d'objectif (le COP est supposé porter seulement sur les points stratégiques) • Parfois des difficultés de validation car de nombreux acteurs signent le COP : la DB, les cabinets ministériels, les services métiers, le SG • Le COP est souvent lourd, académique, par rapport au bénéfice retiré. • Le COP n'est pas toujours un outil que les opérateurs déclinent / utilisent en interne </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Efficace lorsque les tutelles « métier » rédigent les COP avec leurs opérateurs, dans un effort de prospective, de réalisme et de stratégie avec un appui méthodologique • Renforcer le rôle des inspections métier dans le diagnostic avant le renouvellement du COP, en particulier pour les opérateurs à enjeux. • Généraliser la réalisation d'un diagnostic stratégique par l'opérateur qui assume ses forces et faiblesses et sa tutelle doit faire une lettre de cadrage en amont du diagnostic pour rappeler les points à aborder et fixer ses attentes. • Généraliser le bilan annuel du COP en CA </td> </tr> </tbody> </table>	Difficultés rencontrées	Propositions d'amélioration	<ul style="list-style-type: none"> • Difficultés de construction des COP lors des cotutelles (différentes représentations du COP) • Ne pas confondre exercice de la tutelle et contrat d'objectif (le COP est supposé porter seulement sur les points stratégiques) • Parfois des difficultés de validation car de nombreux acteurs signent le COP : la DB, les cabinets ministériels, les services métiers, le SG • Le COP est souvent lourd, académique, par rapport au bénéfice retiré. • Le COP n'est pas toujours un outil que les opérateurs déclinent / utilisent en interne 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficace lorsque les tutelles « métier » rédigent les COP avec leurs opérateurs, dans un effort de prospective, de réalisme et de stratégie avec un appui méthodologique • Renforcer le rôle des inspections métier dans le diagnostic avant le renouvellement du COP, en particulier pour les opérateurs à enjeux. • Généraliser la réalisation d'un diagnostic stratégique par l'opérateur qui assume ses forces et faiblesses et sa tutelle doit faire une lettre de cadrage en amont du diagnostic pour rappeler les points à aborder et fixer ses attentes. • Généraliser le bilan annuel du COP en CA
Difficultés rencontrées	Propositions d'amélioration				
<ul style="list-style-type: none"> • Difficultés de construction des COP lors des cotutelles (différentes représentations du COP) • Ne pas confondre exercice de la tutelle et contrat d'objectif (le COP est supposé porter seulement sur les points stratégiques) • Parfois des difficultés de validation car de nombreux acteurs signent le COP : la DB, les cabinets ministériels, les services métiers, le SG • Le COP est souvent lourd, académique, par rapport au bénéfice retiré. • Le COP n'est pas toujours un outil que les opérateurs déclinent / utilisent en interne 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficace lorsque les tutelles « métier » rédigent les COP avec leurs opérateurs, dans un effort de prospective, de réalisme et de stratégie avec un appui méthodologique • Renforcer le rôle des inspections métier dans le diagnostic avant le renouvellement du COP, en particulier pour les opérateurs à enjeux. • Généraliser la réalisation d'un diagnostic stratégique par l'opérateur qui assume ses forces et faiblesses et sa tutelle doit faire une lettre de cadrage en amont du diagnostic pour rappeler les points à aborder et fixer ses attentes. • Généraliser le bilan annuel du COP en CA 				
Contenu	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Difficultés rencontrées</th> <th>Propositions d'amélioration</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs très formalisés ; aspect coût non pris en compte • Les indicateurs ne sont pas toujours bien suivis. • La tutelle ne formalise pas toujours ses réflexions sur ce qu'elle attend de l'opérateur • Les COP sont parfois « dénaturés » par les cabinets / forte influence politique qui fait perdre la main à la tutelle quotidienne. </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Introduire une notion de trajectoire/scenarios financier et emploi prévisionnel • Avoir un nombre d'objectifs limité (environ 6) et environ 20 indicateurs pour un suivi effectif et formel • Renforcer la dimension soutien/ management dans les COP • Aligner les indicateurs du COP avec les indicateurs du tableau de bord • Choisir des objectifs atteignables et clairs donc mesurables, et résultant l'agence dans son environnement </td> </tr> </tbody> </table>	Difficultés rencontrées	Propositions d'amélioration	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs très formalisés ; aspect coût non pris en compte • Les indicateurs ne sont pas toujours bien suivis. • La tutelle ne formalise pas toujours ses réflexions sur ce qu'elle attend de l'opérateur • Les COP sont parfois « dénaturés » par les cabinets / forte influence politique qui fait perdre la main à la tutelle quotidienne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire une notion de trajectoire/scenarios financier et emploi prévisionnel • Avoir un nombre d'objectifs limité (environ 6) et environ 20 indicateurs pour un suivi effectif et formel • Renforcer la dimension soutien/ management dans les COP • Aligner les indicateurs du COP avec les indicateurs du tableau de bord • Choisir des objectifs atteignables et clairs donc mesurables, et résultant l'agence dans son environnement
Difficultés rencontrées	Propositions d'amélioration				
<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs très formalisés ; aspect coût non pris en compte • Les indicateurs ne sont pas toujours bien suivis. • La tutelle ne formalise pas toujours ses réflexions sur ce qu'elle attend de l'opérateur • Les COP sont parfois « dénaturés » par les cabinets / forte influence politique qui fait perdre la main à la tutelle quotidienne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire une notion de trajectoire/scenarios financier et emploi prévisionnel • Avoir un nombre d'objectifs limité (environ 6) et environ 20 indicateurs pour un suivi effectif et formel • Renforcer la dimension soutien/ management dans les COP • Aligner les indicateurs du COP avec les indicateurs du tableau de bord • Choisir des objectifs atteignables et clairs donc mesurables, et résultant l'agence dans son environnement 				
Durée	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Difficultés rencontrées</th> <th>Propositions d'amélioration</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • COP rapidement obsolète au niveau du temps politique et budgétaire • La durée du COP peut être trouvée trop courte. • Les délais d'instruction et les changements politiques rendent difficile l'élaboration des COP </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Caler la durée du COP sur le mandat du dirigeant • Allonger la durée du COP à 5 ans </td> </tr> </tbody> </table>	Difficultés rencontrées	Propositions d'amélioration	<ul style="list-style-type: none"> • COP rapidement obsolète au niveau du temps politique et budgétaire • La durée du COP peut être trouvée trop courte. • Les délais d'instruction et les changements politiques rendent difficile l'élaboration des COP 	<ul style="list-style-type: none"> • Caler la durée du COP sur le mandat du dirigeant • Allonger la durée du COP à 5 ans
Difficultés rencontrées	Propositions d'amélioration				
<ul style="list-style-type: none"> • COP rapidement obsolète au niveau du temps politique et budgétaire • La durée du COP peut être trouvée trop courte. • Les délais d'instruction et les changements politiques rendent difficile l'élaboration des COP 	<ul style="list-style-type: none"> • Caler la durée du COP sur le mandat du dirigeant • Allonger la durée du COP à 5 ans 				

1 LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE – VISION OPERATEUR					
Utilisation / Bonnes pratiques	<ul style="list-style-type: none"> • La majorité des opérateurs rencontrés disposent d'un COP. • Le processus d'élaboration du COP est très variable. Les opérateurs sont plus ou moins associés dans ces travaux. En général, l'opérateur réalise un travail de définition de ses orientations stratégiques pour l'initier. (séminaire de direction / ex) • Outil de pilotage primordial avec le CA, le COP est un cahier des charges définissant la politique de transformation. • L'utilisation du COP en interne est variable selon les opérateurs. Lorsque l'équipe de direction s'est appropriée le COP, il est en général décliné en projet d'établissement, avec des finalités approfondies, permettant de mobiliser les agents. • Le COP a une vertu pédagogique : oblige les ministères de tutelle à avoir une vision globale et cohérente, au-delà des intérêts qui leur sont propres. • Certains opérateurs ne souhaitent pas avoir de COP et sont satisfait d'un instrument plus souple : le plan stratégique, qui est une feuille de route indiquant les grands axes stratégiques. • Parfois le COP est doublonné d'un « plan d'orientation stratégique » élaboré par l'opérateur, à usage de mobilisation interne et de communication interne • Organisation d'un séminaire stratégique pour préparer le COP, réaliser un audit des services et un bilan sur l'atteinte des objectifs du COP précédent • Il semble moins complexe d'élaborer un COP lorsque l'opérateur est un « prestataire de service » pour le Ministère, en revanche, lorsque l'opérateur est le bras armé d'une politique, la réflexion sur la stratégie et les orientations politiques doit être plus « poussée » 				
Elaboration et suivi	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Difficultés rencontrées</th> <th>Propositions d'amélioration</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Pas de budget pluriannuel donc pas de possibilité d'avoir une gestion prévisionnelle d'effectif, d'investissement. • Le COP part de l'opérateur qui essaye de traduire les attentes des tutelles, mais il est difficile de répondre aux besoins de tous les ministères en cas de tutelles multiples. • La tutelle ne participe pas toujours à l'élaboration du COP, elle se contente de le corriger, plutôt que de le co-construire. • Le bilan du COP ne se fait pas toujours autour d'échanges avec la tutelle • Difficultés d'obtenir une vision stratégique claire et « partagée » en cas de « co-tutelle » </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Hiérarchiser des objectifs préalablement parfaitement définis, dans un travail de réflexion collaborative avec la tutelle. • Il est nécessaire d'avoir un dialogue stratégique infra-annuel avec la tutelle sur quelques indicateurs. • Besoin de davantage de cadrage stratégique de la part de la tutelle et d'une meilleure cohérence entre les différents représentants de la tutelle (Cabinet ministériel, Tutelle métier, Tutelle administrative et financière...) • Le processus idéal serait : <ol style="list-style-type: none"> 0 – Bilan / autodiagnostic par l'opérateur 1 – Grandes orientations du Ministre 2 – Elaboration du projet stratégique par l'opérateur 3 – Echanges avec la tutelle </td> </tr> </tbody> </table>	Difficultés rencontrées	Propositions d'amélioration	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de budget pluriannuel donc pas de possibilité d'avoir une gestion prévisionnelle d'effectif, d'investissement. • Le COP part de l'opérateur qui essaye de traduire les attentes des tutelles, mais il est difficile de répondre aux besoins de tous les ministères en cas de tutelles multiples. • La tutelle ne participe pas toujours à l'élaboration du COP, elle se contente de le corriger, plutôt que de le co-construire. • Le bilan du COP ne se fait pas toujours autour d'échanges avec la tutelle • Difficultés d'obtenir une vision stratégique claire et « partagée » en cas de « co-tutelle » 	<ul style="list-style-type: none"> • Hiérarchiser des objectifs préalablement parfaitement définis, dans un travail de réflexion collaborative avec la tutelle. • Il est nécessaire d'avoir un dialogue stratégique infra-annuel avec la tutelle sur quelques indicateurs. • Besoin de davantage de cadrage stratégique de la part de la tutelle et d'une meilleure cohérence entre les différents représentants de la tutelle (Cabinet ministériel, Tutelle métier, Tutelle administrative et financière...) • Le processus idéal serait : <ol style="list-style-type: none"> 0 – Bilan / autodiagnostic par l'opérateur 1 – Grandes orientations du Ministre 2 – Elaboration du projet stratégique par l'opérateur 3 – Echanges avec la tutelle
Difficultés rencontrées	Propositions d'amélioration				
<ul style="list-style-type: none"> • Pas de budget pluriannuel donc pas de possibilité d'avoir une gestion prévisionnelle d'effectif, d'investissement. • Le COP part de l'opérateur qui essaye de traduire les attentes des tutelles, mais il est difficile de répondre aux besoins de tous les ministères en cas de tutelles multiples. • La tutelle ne participe pas toujours à l'élaboration du COP, elle se contente de le corriger, plutôt que de le co-construire. • Le bilan du COP ne se fait pas toujours autour d'échanges avec la tutelle • Difficultés d'obtenir une vision stratégique claire et « partagée » en cas de « co-tutelle » 	<ul style="list-style-type: none"> • Hiérarchiser des objectifs préalablement parfaitement définis, dans un travail de réflexion collaborative avec la tutelle. • Il est nécessaire d'avoir un dialogue stratégique infra-annuel avec la tutelle sur quelques indicateurs. • Besoin de davantage de cadrage stratégique de la part de la tutelle et d'une meilleure cohérence entre les différents représentants de la tutelle (Cabinet ministériel, Tutelle métier, Tutelle administrative et financière...) • Le processus idéal serait : <ol style="list-style-type: none"> 0 – Bilan / autodiagnostic par l'opérateur 1 – Grandes orientations du Ministre 2 – Elaboration du projet stratégique par l'opérateur 3 – Echanges avec la tutelle 				
Contenu	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Difficultés rencontrées</th> <th>Propositions d'amélioration</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Attention aux indicateurs, issus des technocrates, qui rebutent les stratèges : ils sont facilement mesurables mais peu stratégiques. On ne voit que les indicateurs et on perd de vue les objectifs • Les indicateurs sont parfois peu pertinents pour l'activité exercée, peu cohérents ou trop opérationnels. • Il y a souvent trop d'indicateurs. • La durée du COP est jugée globalement trop courte et souvent mal articulée avec le triennal budgétaire et le mandat du dirigeant </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Insérer une trajectoire financière dans le COP donnant une visibilité pluriannuelle, que la tutelle pourrait rectifier infra-annuellement. Cependant, si l'Etat n'est pas en mesure de tenir ses objectifs, cela nuit à sa crédibilité. • Les objectifs devraient être qualitatifs non seulement quantitatifs : ils doivent être fixés en termes de résultats plutôt que de moyens. • Il devrait avoir au maximum 25 indicateurs dans le COP. </td> </tr> </tbody> </table>	Difficultés rencontrées	Propositions d'amélioration	<ul style="list-style-type: none"> • Attention aux indicateurs, issus des technocrates, qui rebutent les stratèges : ils sont facilement mesurables mais peu stratégiques. On ne voit que les indicateurs et on perd de vue les objectifs • Les indicateurs sont parfois peu pertinents pour l'activité exercée, peu cohérents ou trop opérationnels. • Il y a souvent trop d'indicateurs. • La durée du COP est jugée globalement trop courte et souvent mal articulée avec le triennal budgétaire et le mandat du dirigeant 	<ul style="list-style-type: none"> • Insérer une trajectoire financière dans le COP donnant une visibilité pluriannuelle, que la tutelle pourrait rectifier infra-annuellement. Cependant, si l'Etat n'est pas en mesure de tenir ses objectifs, cela nuit à sa crédibilité. • Les objectifs devraient être qualitatifs non seulement quantitatifs : ils doivent être fixés en termes de résultats plutôt que de moyens. • Il devrait avoir au maximum 25 indicateurs dans le COP.
Difficultés rencontrées	Propositions d'amélioration				
<ul style="list-style-type: none"> • Attention aux indicateurs, issus des technocrates, qui rebutent les stratèges : ils sont facilement mesurables mais peu stratégiques. On ne voit que les indicateurs et on perd de vue les objectifs • Les indicateurs sont parfois peu pertinents pour l'activité exercée, peu cohérents ou trop opérationnels. • Il y a souvent trop d'indicateurs. • La durée du COP est jugée globalement trop courte et souvent mal articulée avec le triennal budgétaire et le mandat du dirigeant 	<ul style="list-style-type: none"> • Insérer une trajectoire financière dans le COP donnant une visibilité pluriannuelle, que la tutelle pourrait rectifier infra-annuellement. Cependant, si l'Etat n'est pas en mesure de tenir ses objectifs, cela nuit à sa crédibilité. • Les objectifs devraient être qualitatifs non seulement quantitatifs : ils doivent être fixés en termes de résultats plutôt que de moyens. • Il devrait avoir au maximum 25 indicateurs dans le COP. 				

2. La lettre de mission

2

LA LETTRE DE MISSION – VISION TUTELLE

Utilisation /
Bonnes
pratiques



- Selon les ministères, **les lettres de missions sont équivalentes aux lettres d'objectifs** (sur lesquelles s'adosse la part variable du dirigeant) ou bien en sont clairement distinctes.
- Une **lettre d'orientation annuelle** (en cas de nouvelles orientations budgétaires), peut également être utilisée
- La LM peut être utilisée pour articuler les parts variables des dirigeants
- La LM est annuelle ou pluriannuelle

Difficultés rencontrées

Propositions d'amélioration

Elaboration
et suivi

- Processus de validation trop long : finalisation des lettres de mission bien après la nomination du dirigeant
- Il y a trop d'itérations/de boucles de validation sur les LO : proposition par les DG et le SG des LO au cabinet, puis consultation du dirigeant, puis signature par le cabinet
- La rédaction de la LM peut être conditionnée par les bons rapports entre tutelle et opérateurs
- Pas de possibilité de savoir si les lettres sont déclinées au sein des opérateurs
- .

- Le processus de signature doit être clarifié (DB?CBCM?Ministre?) afin d'éviter les doublons
- La validation des lettres de mission doit être faite peu de temps après l'arrivée du dirigeant
- Besoin de plus de cohérence entre les différents outils de pilotage (COP, LM...) afin d'assigner des objectifs transversaux
- Besoin de méthodologie pour construire les LM
- Pour élaborer une lettre d'objectifs, il faut avoir préalablement fait le bilan de l'atteinte des objectifs n-1.
- La LM doit demander au dirigeant de réaliser le diagnostic de l'opérateur à sa prise de fonction type « note d'étonnement », en prévision du renouvellement du COP.
- Nécessité d'actualiser la LM en fonction de l'évolution des objectifs

Contenu

- Il y a peu de transparence sur la part variable, qui est peu modulée

- Il faudrait peut-être **fusionner les outils** : la lettre de mission pourrait être transformée en lettre d'objectifs et remplacer le COP. Le nombre d'objectifs et d'indicateurs serait réduit, et permettrait un **outil bien plus léger**. Cependant, son assimilation au sein de l'établissement, sans contractualisation, serait plus difficile.
- Il faut **formaliser les objectifs opérationnels** attendus du dirigeant durant la période de son mandat dans la LM.
- .

Source : Entretiens :

Ministères interrogés : MESR, MEDDE, Intérieur, MAE, MCC, MAS, MINDEF

2

LA LETTRE DE MISSION – VISION OPERATEUR

Utilisation /
Bonnes
pratiques

- En général, le dirigeant de l'opérateur dispose d'une **lettre de mission pour la durée de son mandat** (même si parfois elle n'est qu'annuelle) qui définit les grandes **orientations stratégiques et politiques**.
- Selon les opérateurs, la lettre de mission **peut faire office de 'lettre d'objectifs'**, sur laquelle est adossée la part variable du dirigeant.
- Elle est souvent déclinée en lettre d'objectifs pour l'ensemble de l'équipe de direction, voire même pour tous les cadres de l'établissement.

Difficultés rencontrées

Propositions d'amélioration

Elaboration
et suivi

- **Reçue trop tardivement** (qui plus est dans les cas de cotutelle)
- La lettre de mission est rédigée par le dirigeant, et ne donne **pas lieu à une discussion stratégique** avec la tutelle.
- **Rémunération à la performance**: les **objectifs sont fixés trop tard** pour les mettre en œuvre.

- Il est préférable que la LM soit rédigée par le cabinet, qui lui donne les grandes orientations stratégiques et politiques.
- Créer un point d'échange permettant de faire le bilan de l'année n-1 (type rdv stratégique) et permettant de construire la LO (VO construite par la tutelle métier)
- La lettre de mission devrait être faite avant le COP, ce dernier étant plus opérationnel.

Contenu

- **Objectifs trop nombreux et hétérogènes**
- La différence entre LO et LM n'est pas toujours faite.

- La tutelle devrait proposer quelques axes de réflexions stratégique de développement ou de diversification à moyen terme, une feuille de route.
- La part variable ne doit pas être uniquement annexée sur les indicateurs quantitatifs du COB, mais également sur des indicateurs qualitatifs, sur l'implication du dirigeant.

3. Le rendez vous stratégique

3

LE RENDEZ VOUS STRATEGIQUE – VISION TUTELLE

Utilisation /
Bonnes
pratiques



- RDV sur les orientations stratégiques du COP, ou les perspectives financières de l'année à venir
- **Interlocuteurs variables** : RDV parfois avec le ministre, le RBOP, les représentants de la tutelle, le dirigeant de l'opérateur ou l'équipe de direction
- Souvent assimilé au RDV d'évaluation du dirigeant de l'opérateur
- La fréquence varie : trimestrielle (MAAF), semestrielle, annuelle (MCC)

Difficultés rencontrées

Propositions d'amélioration

Contenu

- Le RDV stratégique se tient rarement avec le ministre (problème calendaire) souvent avec le responsable de programme dans le cadre du dialogue de gestion.
 - RDV chronophage non systématisé :
 - Les dirigeants des gros opérateurs n'attendent pas le RDV stratégique en cas de problème.
 - Le RDV n'a pas lieu pour les petits opérateurs et/ ou les dirigeants non soumis à une part variable
- RDV intéressant si l'exercice de la tutelle est distancié et que tous les problèmes de l'opérateur ont été réglés en amont.
 - RDV à faire si l'agence est soumise à un contrat d'objectifs et de moyens, permet d'enrichir le dialogue de gestion
 - Peut être couplé avec l'évaluation du dirigeant.

3

LE RENDEZ VOUS STRATEGIQUE – VISION OPERATEUR

Utilisation /
Bonnes
pratiques

- Même s'il n'est pas toujours nommé « RDV stratégique », les tutelles organisent généralement au moins un rendez-vous annuel de bilan de l'atteinte des objectifs du COP et de réflexion sur les objectifs de l'année N+1.
- En revanche, il n'existe que très rarement de RDV stratégique (ou l'équivalent) à mi-année pour échanger sur l'actualisation des objectifs stratégiques en cours d'année.

Difficultés rencontrées

Propositions d'amélioration

Contenu

- Le RDV stratégique devrait être une structure annuelle d'arbitrage et d'orientations stratégiques avec le SG et les directions métier.
- Les très gros opérateurs doivent pouvoir dialoguer directement avec le ministre.

4. Le rapport annuel

4

LE RAPPORT ANNUEL – VISION TUTELLE

Utilisation



- Le plus souvent, c'est le rapport d'activité, utilisé pour rendre compte au CA, et majoritairement dénué d'orientations stratégiques.
- Il peut s'agir d'un rapport annuel pour rendre compte de l'atteinte des objectifs au regard de l'ensemble des indicateurs dans le COP, ou « rapport de performance ».

Difficultés rencontrées

Propositions d'amélioration

Contenu

- Parfois transmis trop tard par les opérateurs.
- Le rapport d'activité devrait être connecté avec les objectifs du COP pour permettre de nourrir le dialogue de gestion, et articuler avec le programme d'activité N+1
 - Dématérialisation automatique (développement durable)

4

LE RAPPORT ANNUEL – VISION OPERATEUR

Utilisation /
Bonnes
pratiques

- Même s'il n'est pas toujours nommé « rapport annuel », la quasi-totalité des opérateurs remettent un document de présentation du bilan de l'atteinte des objectifs annuels.
- Le rapport annuel au sens de la circulaire est plutôt assimilé au rapport d'activité, produit annuellement par les opérateurs et incluant également un bilan social.

Difficultés rencontrées

Propositions d'amélioration

Contenu

- Le **rapport annuel** n'est pas produit par tous les opérateurs.
- Le tableau de bord ne sert pas toujours de support pour discuter avec la tutelle.

- **Production de rapports de performance annuels, différant du rapport d'activité**, sur les indicateurs du COB. Ils passent en CA pour validation et donnent lieu à une réunion spécifique avec la tutelle (SG + directions techniques) en avril.

5. Le tableau de bord

5

LE TABLEAU DE BORD – VISION TUTELLE

Utilisation



- Utilisation non systématique du tableau de bord stratégique.
- Utilisation quasi généralisée de tableaux de bord budgétaires, et remontée d'informations par les directions métiers exerçant la tutelle technique.
- Le tableau de bord stratégique est un outil transversal synthétique permettant d'avoir une vision globale de la performance en lien avec les indicateurs du COP.
- Fréquence variable : mensuelle, annuelle

Difficultés rencontrées

Propositions d'amélioration

Contenu

- La coordination tutelle administrative/financière et tutelle métier n'est pas optimale pour la circulation de l'information
- Remontée de l'information par de multiples canaux (Farandole, SIOF, tableaux de bord tutelle).
- Outil lourd à remplir et chronophage pour l'opérateur
- Difficile à construire étant donnée l'**hétérogénéité des opérateurs**
- Absence d'outils de suivi harmonisés, fiabilisés et partagés (voire partageables)

- Mise en place d'indicateurs communs entre opérateurs
- Mise en place d'une fiche de commentaire annexée au tableau de bord
- Finalisation du tableau de bord par un bilan annuel de performance par opérateur
- Développer des outils interministériels et les partager, mais les personnaliser pour chaque ministère afin de garder leur dimension stratégique et les spécificités métier
- Besoin d'harmonisation des échanges et des méthodes de travail entre DB, CGEFI et tutelles, via une plateforme d'accès à l'information partagée
- Volonté d'inciter les services métiers à construire un tableau permettant de comparer des organismes similaires dans leurs structures, modes de fonctionnement, activités... (ex : tableau de bord de compétitivité)

5

LE TABLEAU DE BORD – VISION OPERATEUR

Utilisation /
Bonnes
pratiques

- Certains opérateurs effectuent un reporting annuel des indicateurs du COP à destination de leur tutelle via un outil de type « tableau de bord », généralement sous format excel.
- Le « tableau de bord » est souvent assimilé au rapport annuel, compte rendu de l'atteinte des objectifs du COP.

Difficultés rencontrées

Propositions d'amélioration

Contenu

- Les opérateurs sont soumis à une multitude de demandes de reporting à différents niveaux, impliquant une lourde charge de retraitements et de consolidations d'informations.

- Le tableau de bord ne devrait comporter qu'un dizaine d'indicateurs et être remonté intra-annuellement à la tutelle.

6. Les réunions de pré-CA

6

REUNIONS DE PRE-CA - VISION TUTELLE

Utilisation /
bonnes
pratiques



- Outil le plus structurant permettant aux ministères de tutelle et à la direction de l'organisme d'être en phase en CA, sur les rôles et les objectifs de chacun, et au-delà, sur la stratégie que l'organisme présente en CA.
- Cela fonctionne bien car c'est une vraie demande des organismes d'avoir les orientations de la tutelle et qu'il s'agit d'une instance de discussions ouvertes et franches.
- Permet de voir les opérateurs en tête à tête

Difficultés rencontrées

Propositions d'amélioration

Contenu

- Très chronophage, le secrétariat général n'a pas forcément le temps d'assister à tous les pré-CA
- Tous les organismes n'envoient pas les documents pour le pré-CA en temps et en heure

6

REUNIONS DE PRE-CA – VISION OPERATEUR

Utilisation /
Bonnes
pratiques

- Structure créée en 1989 au sein du MESR, permet **d'ajuster les éléments du dossier et du langage politique, pour ne pas avoir de désaccord en CA**. Il y en a entre 2 et 6 par ans.
- L'apport technique des ministères est essentiel dans le pré-CA pour discuter et trouver un accord sur les orientations du CA.

Difficultés rencontrées

Propositions d'amélioration

Contenu

- Il est parfois utilisé uniquement pour des problèmes de gestion, alors qu'il devrait être une instance plus stratégique.
- Le pré-CA est parfois plus intéressant que le CA, plus stratégique, il est donc dommage que l'ensemble des interlocuteurs du CA ne soient pas présents.
- Le pré-CA est bien plus intéressant que le CA, plus stratégique, il est important que garder cette dimension stratégique en CA.
- Le pré-CA doit servir à balayer et valider l'ensemble des sujets du CA, ce doit être une instance de débat de fond.

Annexe 2 : les fiches-outils

1 Le contrat d'objectifs et de performance

DOCUMENT DE TRAVAIL – DECEMBRE 2013

Définition

- Le **contrat d'objectifs et de performance** est un document passé entre la tutelle et l'organisme qui précise les objectifs fixés à l'organisme et les modalités de suivi de l'action de ce dernier.
- Le contrat d'objectifs et de performance doit être un document synthétique et opérationnel. Les objectifs doivent être hiérarchisés et quantifiés. Il doit permettre sa déclinaison en lettre d'objectifs annuels.
- De fréquence a minima triennale, il peut être de 5 ans dans certains cas.
- Ce document, sauf exceptions, peut être diffusé au grand public. Le principe de sa publication au grand public doit toutefois être validé par le conseil d'administration .

Objectifs

Préciser à l'opérateur les objectifs suivis :

- Choisir des objectifs atteignables et clairs donc mesurables, et resituant l'organisme dans son environnement
- Choisir également des objectifs qualitatifs
- Fixer des objectifs en termes de résultats plutôt que de moyens
- Limiter les objectifs et les indicateurs associés pour un suivi effectif et formel

Décrire les modalités de suivi de l'action de l'organisme :

- Dialogue infra-annuel sur quelques indicateurs (si applicable)
- Bilan annuel en CA
- Remise par l'organisme d'un rapport annuel de performance

Contenu / plan type

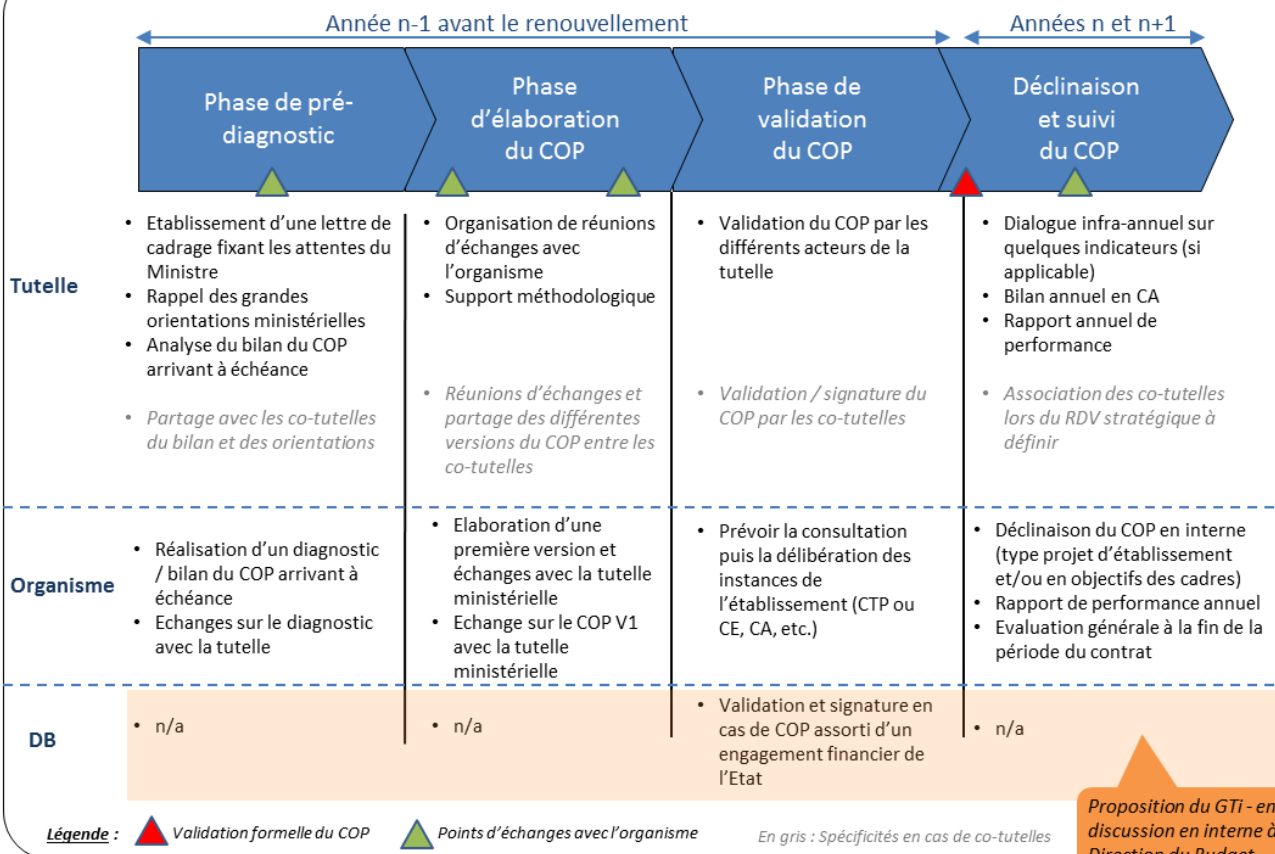
I. Orientations stratégiques

- Bilan prévisionnel du contrat échu et état des lieux
- Nouveaux éléments de contexte à prendre en compte et priorités des pouvoirs publics
- Orientations stratégiques

II. Missions et objectifs

- Objectifs et indicateurs - Missions « métier »
- Objectifs et indicateurs - Fonctions supports
- Modalités de suivi et d'évaluation du COP par la tutelle

Macro-processus d'élaboration et de suivi du COP (hors situations particulières)



1 Le contrat d'objectifs et de performance

DOCUMENT DE TRAVAIL – DECEMBRE 2013



Situations particulières

La durée du COP :

- Pour certains organismes, la durée du COP peut être plus pertinente si elle est rallongée à 5 ans

Quand cela est possible :

- Afin de garantir la cohérence avec le cycle budgétaire triennal, il est souhaitable d'aligner les futurs COP sur ce cycle (en utilisant les avenants pour les années intermédiaires)
- Pour davantage de cohérence entre la lettre de mission du dirigeant et le COP, une concordance entre l'arrivée d'un nouveau dirigeant et la construction d'un nouveau COP est souhaitable, ou a minima, la création d'un avenant

Situations particulières pouvant justifier la mise en place d'un COP assorti d'un engagement financier de l'Etat :

- Lors de la création d'un organisme ou à l'occasion d'un changement significatif de ses missions ou de son organisation
- Lorsqu'un organisme est soumis à une activité pluri-annuelle porteuse d'enjeux et de risques budgétaires ou financiers
- Lorsqu'un organisme présente une situation financière fragile ou dégradée
- Lorsqu'il est prévu par la loi (COM)

A ne pas oublier



Articulation du COP avec les autres outils de pilotage :

- Le COP alimente la lettre d'objectifs annuels au dirigeant.
- Il est construit à partir de la lettre de mission du dirigeant le cas échéant, et les éléments de bilan du précédent COP discutés lors du RDV stratégique s'il a lieu.

Cas de co-tutelles :

- Dans le cas des organismes sous co-tutelle, le ministère chef de file assure la coordination avec les autres ministères dans les phases de pré-diagnostic, d'élaboration du COP et de validation.

Bonnes pratiques identifiées

Elaboration du COP – Tutelle :

- Impliquer les inspections métier dans le diagnostic avant le renouvellement du COP.
- Transmettre une lettre de cadrage à l'organisme en amont du diagnostic pour rappeler les points à aborder et fixer les attentes de la tutelle
- Réaliser un bilan annuel du COP en CA.
- Veiller à la cohérence entre les différents représentants de la tutelle (cabinet ministériel, tutelle métier, tutelle administrative et financière...) lors de l'élaboration du COP.

Elaboration du COP – Organisme :

- Organiser un séminaire des cadres pour réaliser le bilan de l'exécution du précédent COP et réfléchir au contenu du COP à venir.
- Généraliser la réalisation d'un diagnostic stratégique par l'opérateur.

Bibliographie / documents de référence

Exemples de COP collectés auprès des ministères participant au GTi:

- COP de l'Agence de Services et de Paiement
- COP de la Bibliothèque nationale de France
- COP de l'Institut National du Cancer
- COP de l'Institut National de prévention et d'éducation pour la santé
- COP de l'Institut national de la recherche agronomique
- COP de Météo France
- COP du Musée de l'armée

Modèle de COP : trame d'outil adaptable par chaque ministère

2 La lettre de mission

DOCUMENT DE TRAVAIL – JANVIER 2014

Définition

- La **lettre de mission** est le document adressé par le ministère de tutelle à chaque dirigeant d'établissement lors de sa nomination ou du renouvellement de sa nomination, au début de son mandat,
- Par définition, il ne s'agit pas d'un document de nature contractuelle, mais d'un acte unilatéral du (des) ministère(s) de tutelle envers le dirigeant de l'organisme, quand bien même celui-ci peut être associé à son élaboration.

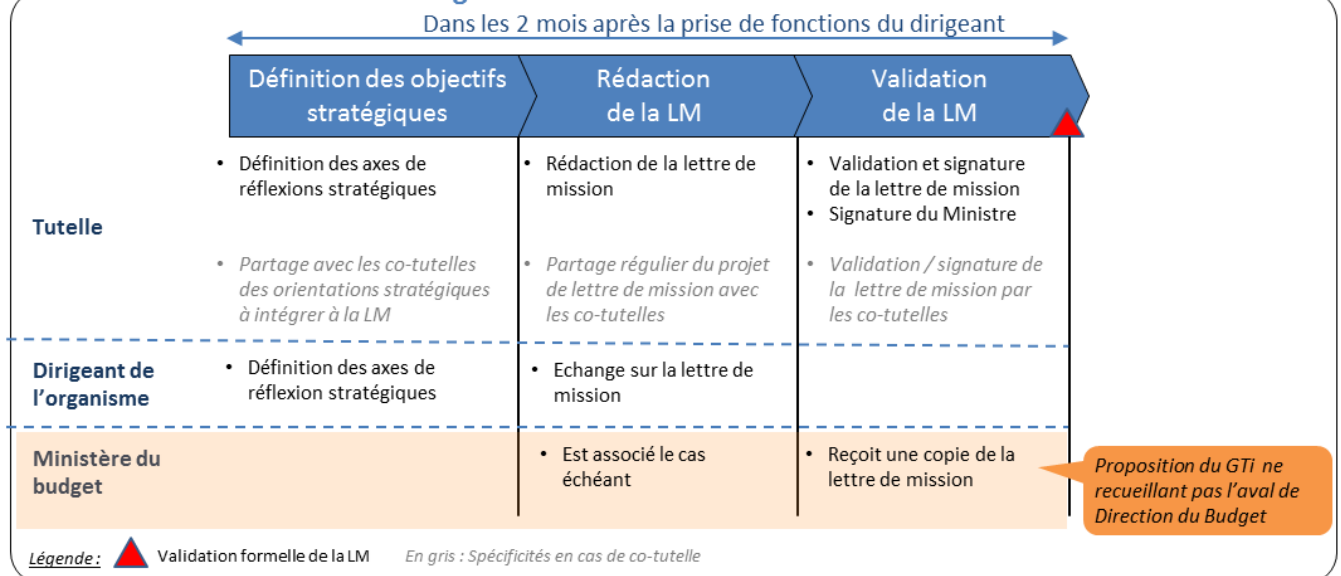
Objectifs

- Définir les objectifs généraux du dirigeant pendant la durée de son mandat et les grandes orientations stratégiques de l'organisme, en cohérence avec le COP.
- Préciser la stratégie à court, moyen et surtout long terme du ministère pour l'organisme. Elle est l'expression de la continuité de la tutelle sur le responsable de l'exécutif de l'établissement.

Contenu / plan type

- Rappel du processus de nomination (Conseil des ministres ou autre) et inscription dans le temps (date de nomination et durée du mandat).
- Rappel succinct du contexte et de la situation de l'organisme dans la mise en œuvre de la (des) politique(s) publique(s) de son secteur.
- Présentation des orientations stratégiques et des priorités fixées par le ou les ministre(s).
- Fixation des grandes orientations au dirigeant pour la durée de son mandat.

Processus d'élaboration et de signature de la lettre de mission



A ne pas oublier / points d'attention



- La lettre de mission est en général rédigée par les services qui peuvent solliciter le dirigeant lors de sa rédaction.
- La lettre de mission doit être adressée au dirigeant dans les 2 mois qui suivent sa prise de fonction.

Articulation de la lettre de mission avec les autres outils de pilotage :

- Les orientations et objectifs généraux contenus dans la lettre de mission alimentent le COP lorsqu'il est élaboré après.
- A l'inverse, la lettre de mission s'inspire du COP lorsqu'il est en cours, à l'arrivée d'un nouveau dirigeant.

Cas de co-tutelle :

- Dans le cas des organismes sous co-tutelle, le ministère chef de file assure la coordination avec les autres ministères dans les phases de définition des objectifs, d'élaboration de la lettre de mission et de validation.

Bonnes pratiques identifiées

En cas de co-tutelles :

- La pratique a montré qu'il est plus efficace de consulter la ou les co-tutelle(s) dans un premier temps pour procéder à une première rédaction des orientations stratégiques « communes » puis d'échanger avec le dirigeant de l'organisme

Contenu du document :

- Tout ou partie de ce document peut être amené à être rendu public – par la volonté de l'une ou des deux parties prenantes.

Bibliographie / documents de référence

Exemples de lettres de mission collectées :

- Lettre de mission de l'INRA
- Lettre de mission directeur Musée de l'armée

Modèle de lettre de mission :

- Trame de lettre adaptable par chaque ministère

3

La lettre d'objectifs

DOCUMENT DE TRAVAIL – DECEMBRE 2013

Définition

- La **lettre d'objectifs** est le document adressé par le ministère de tutelle chaque année au dirigeant pour fixer ses objectifs annuels.
- Elle sert de fondement au dispositif de suivi de la performance des dirigeants lorsque leur rémunération prévoit une part variable.
- A l'issue de l'année considérée, le dirigeant transmet son rapport sur l'atteinte de ses objectifs. L'appréciation de celui-ci, contextualisé, détermine le taux de versement de sa part variable.
- La lettre d'objectifs revêt un caractère personnel et n'a pas vocation à être rendue publique.

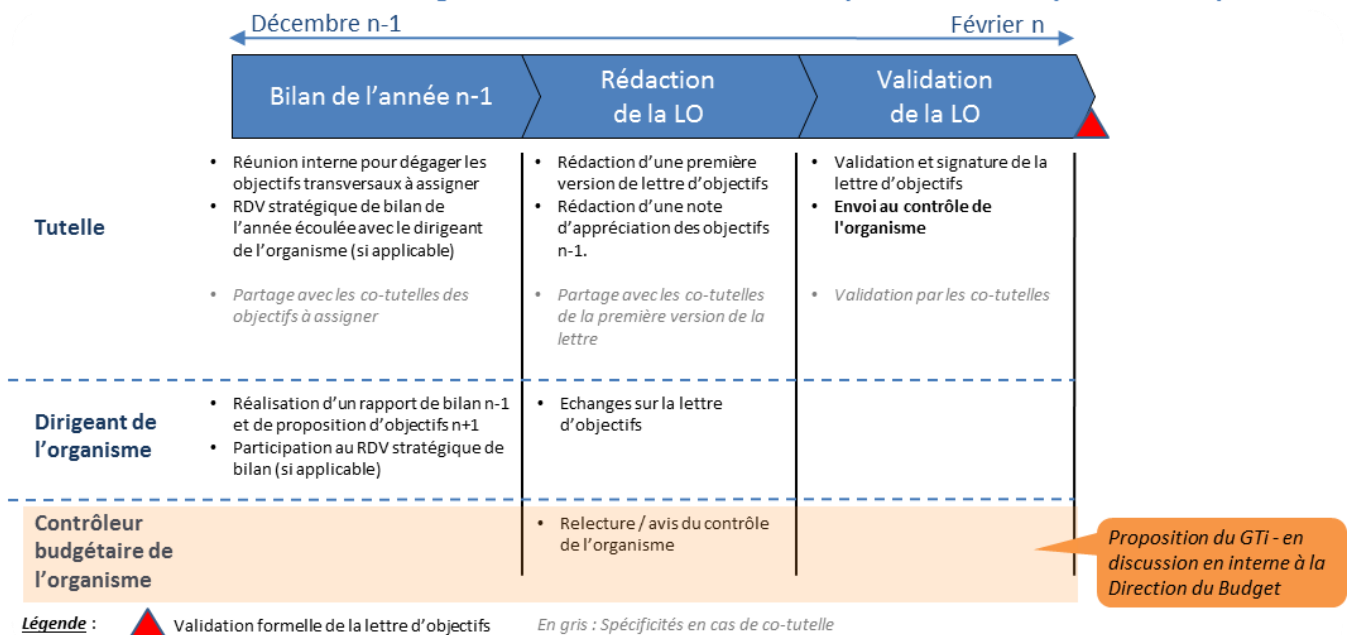
Objectifs

- Préciser au dirigeant d'opérateur ou d'agence les objectifs annuels sur lesquels s'adosse sa part variable.
- Décliner les objectifs du COP et de la lettre de mission de manière plus fine et annuelle.
- Collecter, auprès du dirigeant, une synthèse sur la réalisation de ses objectifs de l'année n-1 et de son éventuelle proposition d'objectifs pour l'année n.

Contenu / plan type

- La lettre d'objectifs peut se présenter sous la forme d'un tableau annexé à une lettre de couverture.
- Elle contient les éléments suivants :
 - Objectifs annuels (y compris de performance)
 - Indicateurs associés ou jalons
 - Résultats à atteindre
 - Coefficients de pondération de chaque objectif

Processus d'élaboration et de signature de la lettre de mission (hors situations particulières)



A ne pas oublier / points d'attention



Articulation de la lettre de mission avec les autres outils de pilotage :

- La lettre d'objectifs présente des objectifs annuels cohérents avec ceux du COP et de la lettre de mission.

Cas de co-tutelles :

- Dans le cas des organismes sous co-tutelles, le ministère chef de file assure la coordination avec les autres ministères dans les phases de définition des objectifs, d'élaboration de la lettre d'objectifs, de sa validation et de son évaluation.

Bonnes pratiques identifiées

- Garantir le caractère opérationnel de ses objectifs fixés.
- La lettre d'objectif semble être le bon vecteur pour intégrer des objectifs « transverses » au dirigeant (cf page suivante)
- Au sein de l'organisme, la lettre d'objectifs peut être déclinée pour l'équipe de direction, voire pour les cadres de l'établissement.

Bibliographie / documents de référence

- **Modèle de lettre d'objectifs** : trame d'outil adaptable par chaque ministère

3 La lettre d'objectifs

DOCUMENT DE TRAVAIL – DECEMBRE 2013

Exemples d'objectifs de performance ayant un effet de levier sur la réalisation d'économies ou la bonne gestion de l'organisme pouvant être assignés aux dirigeants d'opérateurs dans les lettres d'objectifs. (Liste non exhaustive ayant vocation à être complétée)

Source : Lettres d'objectifs anonymisées collectées auprès des ministères.

Objectifs	Indicateurs
La bonne gestion de l'organisme	Respect des délais de communication aux organes de certification et d'audit des documents prévus notamment par la réglementation
	Mise en place d'une cartographie des risques financiers et du plan d'action pluriannuel afférent
	Respect des délais de paiement
Le suivi de la performance et de la réalisation des économies	Productivité moyenne au regard du modèle de gestion prévisionnelle de l'activité et des effectifs
	Dispersion de la productivité au regard du modèle de gestion prévisionnelle de l'activité et des effectifs
	Mise en place /suivi d'un du plan d'action achats et identification/suivi des "gains achats"
	Evolution relative des coûts de fonctionnement (au regard d'un indice à déterminer)
La prise en compte des contraintes immobilières	Densité d'occupation (nombre de m2 de SUN par agent)
	Rapprochement des sites régionaux
La bonne gestion des ressources humaines	Taux de non-remplacement des départs d'agents en CDI (tous motifs confondus)
	Production du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)
	Respect du schéma d'emplois en ETP à périmètre constant sur la période
La contribution à l'exemplarité de l'Etat dans la stratégie de développement durable	Nombre de marchés comportant une clause environnementale et une clause sociale
	Evolution de la consommation de papier
Le développement de l'e-administration	Degré de dématérialisation des processus

4

Le rendez-vous stratégique

DOCUMENT DE TRAVAIL – DECEMBRE 2013

Définition et objectifs

Le rendez-vous stratégique est une réunion entre le ministère de tutelle et les dirigeants de l'organisme organisée en toute fin d'année ou en début d'année suivante et visant à :

- réaliser le bilan de l'année écoulée
- échanger sur les perspectives de l'organisme pour l'année à venir
- fixer les orientations et objectifs pour l'année à venir.

Les échanges au cours de cette réunion s'appuient en général sur :

- une note de bilan de l'année écoulée et de perspectives, réalisée par l'organisme et transmise en amont de la réunion
- des propositions d'objectifs pour l'année n+1 formulées par le dirigeant de l'organisme.

Ordre du jour type

- Bilan de l'atteinte des objectifs de l'année n-1 de la lettre d'objectifs et de la réalisation du contrat d'objectifs et de performance en cours.
- Echange sur les priorités, les points d'actualité et les orientations de l'organisme.
- Echanges sur les propositions d'objectifs pour l'année n+1 formulées par le dirigeant.
- Evaluation du dirigeant et conséquence sur sa rémunération (si applicable).

Participants

- Côté ministère de tutelle, le niveau conseillé est celui de directeur d'administration. Selon le type d'opérateurs et les enjeux, le niveau de représentation de la tutelle lors de ce rendez-vous peut être adapté..
- L'organisme est représenté par son dirigeant lors de ce rendez-vous.

Bonnes pratiques / points d'attention

- Ces réunions sont à distinguer des réunions de préparation des CA et des réunions techniques entre la tutelle et l'organisme sur le cadrage du budget n+1. Certaines tutelles consacrent toutefois un « temps dédié » lors d'une réunion de pré-CA. Dans ce cas, il faudra veiller à ce que le niveau de participation coté ministère soit adéquat.
- Le service métier est à l'initiative de ces réunions et propose un ordre du jour, auquel viennent se rajouter les sujets que le dirigeant de l'organisme ou que le SG souhaite aborder. Il s'assure de la diffusion des éléments de dossier préparés par l'organisme à l'ensemble des participants.
- A titre illustratif, certains ministères organisent ce type de rendez-vous sous le nom de « conférence de tutelle » :
 - réunissant direction métier de tutelle, dirigeant de l'organisme et secrétariat général du ministère
 - organisée par la direction métier
 - portant sur les sujets d'actualité et d'avenir
- **Un rendez-vous stratégique de suivi des objectifs** peut également être organisé sur le même format avant la fin du premier semestre pour échanger sur la réalisation des objectifs. Il permet de faire un point sur l'avancement des objectifs, les éventuelles difficultés rencontrées et les éléments de contexte ayant évolué. Il peut ainsi, le cas échéant, permettre de modifier certains objectifs.

Rapport technique n°3 :

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

SOMMAIRE

1. Objectifs et contexte des travaux	2
1.1 Principaux constats issus de l'état des lieux	2
1.2 Objectifs et démarche de travail	2
2. Recommandations du groupe de travail interministériel	4
3. Les possibilités de modulation de l'exercice de la tutelle et du pilotage des organismes : modalités détaillées	5
3.1 Considérations générales	5
3.2 Les différents types de modulation	5
3.3 La classification des organismes	6
3.4 La définition des modalités de pilotage	6
3.4.1 La nature des activités exercées	6
3.4.2 Le niveau de représentation de la tutelle aux différentes instances	8
3.4.3 Communication aux organismes des modalités les concernant	8

1. Objectifs et contexte des travaux

1.1 Principaux constats issus de l'état des lieux

Dans le cadre du chantier 1 « Professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance » du groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat, l'un des axes de travail identifiés visait à garantir la mise en place d'instruments de pilotage adaptés et exploités, en **précisant les conditions d'utilisation des outils existants** et en **fournissant les éléments de méthodologie concrets** nécessaires à leur application.

La circulaire du Premier ministre 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat, seule référence interministérielle en la matière, préconise la généralisation des instruments de pilotage, afin de renforcer la dimension stratégique de l'exercice de la tutelle.

Toutefois, l'état des lieux de sa mise en œuvre conduit au premier semestre 2013 à en particulier fait émerger le constat selon lequel **les outils de pilotage ne sont pas tous utilisés de la même manière selon les opérateurs. Le degré de pilotage peut ainsi varier :**

- pour des raisons conjoncturelles (opérateur en transition, en création, au cœur d'une réflexion stratégique...),
- par manque de temps, de moyens pour développer l'ensemble des outils sur l'ensemble des opérateurs,
- car l'outil n'est pas pertinent ou adapté pour certains opérateurs.

Certains des ministères interrogés¹ ont ainsi exprimé le besoin de poser les principes généraux d'exercice de la tutelle et d'approfondir les possibilités et les cas d'application d'un pilotage renforcé ou allégé sur certains opérateurs.

Les opérateurs consultés² ont de leur côté formulé le souhait d'une plus grande transparence de la part de leur tutelle quant à ses exigences et attentes en matière de mise en œuvre des outils préconisés, se montrant favorables à une adaptation des modalités de pilotage en fonction des caractéristiques de l'organisme.

1.2 Objectifs et démarche de travail

Les travaux du GTi se sont attachés à identifier les possibilités de modulation et d'adaptation de l'exercice de la tutelle et du pilotage des organismes, sur la base de retours d'expérience de quelques ministères ayant déjà entamé une réflexion et mis en œuvre des actions en ce sens.

La démarche de travail s'est déroulée comme suit :

- **Réunions ad-hoc de co-construction avec les ministères volontaires : MCC, MEDDE/METL, MAAF** (octobre-novembre 2013)
- **Atelier de travail avec l'ensemble des participants** (05/12/2013)
- **Restitution des travaux et validation, au nom du GTi, des recommandations** lors de la réunion plénière du GTi (19/12/2013)

¹ MAE, MAAF, MCC, MEDDE/METL, MESR, MEN, MASS, MINT, MINDEF, MINEFI.

² AEFE - Agence pour l'enseignement français à l'étranger, ASP - Agence de services et de paiement, France Agri Mer, OPPIC - Opérateur du Patrimoine et des Projets Immobiliers de la Culture, ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, CIRAD - Centre de coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement, CNED - Centre national d'enseignement à distance, INVS - Institut de veille sanitaire, ANTS - Agence Nationale des titres sécurisés, Musée de l'Armée.

En complément, deux retours d'expériences lors des ateliers de travail ont permis d'enrichir et d'élargir le champ des réflexions du GTi sur l'exercice de la tutelle.

Lors d'un premier atelier de travail, **Jérôme BARON, secrétaire général de l'Agence des participations de l'Etat, a présenté aux participants les modalités d'exercice de la fonction d'actionnaire** de l'Etat. Les sujets évoqués lors de sa présentation ont été les suivants :

- Les règles de gouvernance régissant les relations de l'APE et des entreprises à participation de l'État et la mise en place d'une charte de gouvernance,
- L'organisation de l'APE : « resserrée » et matricielle pour une bonne réactivité et une expertise technique approfondie,
- La segmentation du portefeuille des entreprises de l'APE : permettant de « moduler » et de concentrer les efforts sur les 20% des entreprises représentant 80% des enjeux,
- La cartographie de la répartition des responsabilités et des tâches au sein de l'APE.

Dans un second atelier de travail, **un benchmark sur l'exercice de la tutelle réalisé en 2009 dans 5 pays étrangers** (Etats-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas, Finlande, Allemagne), a été présenté et identifiait les bonnes pratiques suivantes :

- Définir une charte positionnée au niveau interministériel, décrivant les conditions nécessaires devant être remplies par les opérateurs et leurs tutelles, en matière de gouvernance et de dialogue de performance.
- Densifier le contenu et la fréquence du dialogue de performance tutelle-opérateur,
- Mettre la tutelle dans une logique de préservation des moyens d'action et l'opérateur dans une logique de résultats (systématisation de la lettre de mission entre le directeur de l'opérateur et le ministre de tutelle, et du contrat annuel d'objectifs entre l'opérateur et la tutelle, responsabilisation du dirigeant par l'introduction d'une partie variable dans sa rémunération, indexée sur le niveau d'atteinte des objectifs annuels.)
- Professionnaliser le recrutement du directeur,
- Préserver l'autonomie du directeur dans le recrutement de son équipe dirigeante et de ses collaborateurs clés, dans le respect d'un processus de sélection transparent et compétitif, l'allocation fine des budgets, dans le respect des décisions prises par le conseil d'administration,
- Accroître la fiabilité et la pertinence de l'opérateur par la revalidation formelle périodique (tous les 3 à 5 ans) de la nature de sa mission, de son périmètre d'intervention et des moyens qui lui sont dévolus.

2. Recommandations du groupe de travail interministériel

► Remarques préalables

Les travaux du GTi ont permis d'établir le besoin d'adapter le pilotage des organismes aux enjeux qu'ils recouvrent et à leurs besoins (pilotage renforcé ou allégé), et de proposer différentes modalités de modulation des activités exercées par un ministère de tutelle, des outils de pilotage associés ou encore du niveau de représentation aux instances de gouvernance des organismes.

En creux, ils permettent également de formaliser un **niveau minimal d'activités à exercer et d'outils à utiliser, commun à tous les organismes** auxquels ces derniers s'appliquent, en **allégeant certaines tâches** jusqu'alors prévues pour tous les organismes par la circulaire de 2010 : par exemple, le GTi recommande de ne prévoir des tableaux de bord spécifiques ou des rendez-vous stratégiques que pour certains organismes à enjeux.

Deux types d'organismes et donc de pilotage renforcé sont identifiés :

- **Un pilotage renforcé des organismes dits « à fort enjeu »**, ayant pour objectif 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 support par exemple).
- **Un appui aux 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.

Des critères de classification des organismes et des éléments d'évaluation sont également formalisés, permettant à chaque ministère de conduire une réflexion sur l'ensemble des organismes qui lui sont rattachés.

► Recommandations / plan d'actions

Recommandation n°3 : Mettre en place un pilotage adapté en fonction du paysage d'organismes, des enjeux qu'ils recouvrent et de leurs besoins, en allégeant ou renforçant certaines tâches.

Sur la base du cadre de réflexion proposé, chaque ministère devra conduire d'ici octobre 2014 une démarche visant à identifier l'ensemble des organismes qui lui sont rattachés, à les segmenter et à définir les modalités de pilotage adaptées à chacun d'entre eux.

Action	Responsable	Echéance
Déploiement au sein de chaque ministère		
Réalisation d'une auto-évaluation (classification des organismes, définition des modalités de pilotage adaptées)	Ministères de tutelle	Octobre 2014

3. Les possibilités de modulation de l'exercice de la tutelle et du pilotage des organismes : modalités détaillées

Le ministère de tutelle évoqué dans le document est le ministère exerçant la tutelle unique ou principale. La notion de tutelle est elle-même prise au sens large, s'appliquant notamment à des organismes tels que des GIP et des associations qui n'ont pas formellement de tutelle.

3.1 Considérations générales

La mise en place d'une ou plusieurs modalité(s) d'exercice d'une tutelle renforcée devra faire l'objet d'une démarche en trois étapes :

- l'identification des organismes concernés ;
- la définition des modalités de tutelle et de pilotage qui leur sont adaptées, soit individuellement, soit par portefeuille d'organismes présentant une homogénéité ;
- la formalisation puis la mise en œuvre des modalités de tutelle et de pilotage définies.

La **prise en compte par le ministère de l'ensemble des organismes**, au sens large, qui lui sont rattachés est un prérequis indispensable à la réflexion et à la constitution de portefeuilles différenciés.

Par ailleurs, la mise en place de modalités de tutelle et de pilotage renforcés doit **se limiter à un petit nombre d'organismes** : par ailleurs, **le périmètre peut varier dans le temps**, les portefeuilles concernés doivent être régulièrement interrogés, certains organismes pouvant cesser de faire l'objet d'une tutelle particulière.

Enfin, les **éléments de réflexion proposés ne sont ni normatifs, ni cumulatifs et doivent s'entendre « à la carte »** : ils ont vocation à présenter l'éventail des possibilités de modulation dans l'exercice de la tutelle et le pilotage des organismes, afin que les ministères puissent retenir celles qui leur paraissent pertinentes.

3.2 Les différents types de modulation

A l'issue d'entretiens d'approfondissement menés avec les ministères co-constructeurs, **deux principaux types de renforcement de la tutelle** ont été identifiés :

- Un renforcement du pilotage stratégique, visant à accompagner de manière plus resserrée les opérateurs dits « à forts enjeux », qualifié de « PREMIUM » dans la suite du document ;
- Un accompagnement spécifique des organismes en difficulté, ou n'ayant pas la taille critique pour être en capacité d'autonomie complète, qualifié d'« APPUI » dans la suite du document.

Types de tutelle	Définition	Enjeux associés
Tutelle « CLASSIQUE »	Socle minimal d'actions, « fondamentaux » de la tutelle	<ul style="list-style-type: none"> - Harmoniser la pratique entre ministères - Garantir un exercice des activités indispensables - Alléger certaines tâches / l'utilisation de certains outils
Pilotage stratégique renforcé = « PREMIUM »	Pilotage renforcé sur un ou plusieurs organismes « à forts enjeux »	<ul style="list-style-type: none"> - Repositionner le rôle des ministères dans le sens d'une tutelle plus sélective et plus stratégique - Réaffirmer le rôle de la tutelle dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs - Améliorer la déclinaison des politiques transversales
Accompagnement spécifique = « APPUI »	Accompagnement à destination des petits organismes n'ayant pas la taille critique ou les compétences pour être en capacité d'autonomie de fonctionnement complète	<ul style="list-style-type: none"> - Veiller à la bonne gestion des organismes - Accompagner les organismes un peu plus démunis

3.3 La classification des organismes

Différents critères peuvent être utilisés pour sélectionner les organismes nécessitant la mise en place de modalités de tutelle renforcée, que ces dernières soient premium ou appui³ : ils visent à répondre aux enjeux de nature différente qui y correspondent.

L'application de ces critères est laissée à la discrétion de la tutelle. Ils ne sont **ni cumulatifs, ni exhaustifs**, et doivent être appréciés au regard des spécificités des organismes concernés.

Les organismes ainsi concernés par une tutelle renforcée peuvent évoluer dans le temps : un organisme est ainsi susceptible, en fonction des critères retenus et de son actualité, de faire l'objet d'un pilotage renforcé (ou de cesser de).

Critères de classification (non cumulatifs, non exhaustifs)	Éléments de qualification (non exhaustifs)
Enjeu financier	Poids de l'organisme dans le(s) programme(s) budgétaire(s) au(x)quel(s) il émerge Risque de non-soutenabilité du modèle économique de l'organisme
Niveau de risque (social, financier, etc.) de l'organisme	Sensibilité du secteur / climat social au sein de l'organisme Situation budgétaire et/ou financière de l'organisme
Sensibilité politique	Nature de la mission de l'organisme, composition du CA, positionnement de l'Etat, dialogue Etat / société civile,
Taille de l'organisme	ETP(T)
Rôle prépondérant dans la structuration d'une politique publique	Taux de contribution de l'organisme dans un indicateur clé du ministère de tutelle Gestion directe de crédits d'intervention ou d'investissement par l'organisme
Actualité particulière	Organisme nouvellement créé ou réformé, orientation politique nouvelle, évolution structurelle, croissance rapide, investissement important, mission supplémentaire
Représentativité de l'organisme	Définition d'un panel d'organismes représentatifs du portefeuille complet de la tutelle
Statut de l'organisme	Opérateur au sens LOLF, Etablissement public
Professionnalisation de l'organisme	Compétences / capacités en matière juridique, financière...
Rôle de tutelle principale dans les cas de tutelle partagée	

3.4 La définition des modalités de pilotage

3.4.1 La nature des activités exercées

Pour chacune des principales activités de la tutelle⁴, les possibilités de modulation dans sa réalisation ont été appréhendées dans le cas d'une tutelle premium ou appui, au regard d'une tutelle classique.

Cette cartographie a en outre vocation à rappeler les activités et tâches devant être exercées pour l'ensemble des organismes : toutes les activités présentes au titre de la tutelle classique, si elles sont applicables à l'organisme, doivent être réalisées au niveau décrit.

³ Pour rappel, la tutelle classique s'exerce par défaut à l'ensemble des organismes.

⁴ Pour rappel, les principales activités de la tutelle ont été cartographiées par le GTi: cf rapport technique n°1 du GTi.

Possibilités de modulation en fonction de la nature des activités exercées : détail

Légende :

Modalités de renforcement correspondant à une tutelle de type « premium »



Modalités de renforcement correspondant à une tutelle de type « appui »



Activités de la tutelle		Tutelle « classique »	Possibilités de modulation dans la réalisation de l'activité
Gouvernance administrative		Création et modification de statuts, des conventions constitutives, nomination des dirigeants et administrateurs, intervention en cas de défaillance ou de crise	
Moyens	Allocations des moyens	Détermination des subventions et des plafonds d'emploi programmation pluri-annuelle du budget et des investissements	
	Gestion et suivi des moyens	Vote CA du budget et de la décision modificative (implique une analyse budgétaire et financière minimale), suivi annuel des états financiers	Analyse budgétaire, financière et économique renforcée / contre-expertise Suivi de l'exécution / de la trésorerie Accompagnement au respect des règles budgétaires et comptables
Contrôle de régularité et de conformité		Contrôle juridique, contrôle du respect par l'organisme des règles et principes applicables à l'Etat, membre de la Commission de consultation des marchés (si applicable)	
Pilotage stratégique - Dialogue stratégique	Définition des objectifs stratégiques	Objectifs en nombre limité	Objectifs renforcés / détaillés Association du SG du ministère (ou du RFIM) pour ce qui le concerne
	Préparation des CA	Préparation et validation des ordres du jour, validation des dossiers de CA, préparation de la position du ministère en CA (note d'instruction)	
	Participation aux CA	Présence effective du ministère de tutelle aux CA	
	Rôle de Commissaire du Gouvernement (si applicable)		Garant de la mise en œuvre de la politique publique
	Autres modalités de dialogue stratégique (spécifiques au ministère)	La question de la modulation peut se poser également pour les modalités de dialogue stratégique spécifiques au ministère. (à titre illustratif, crédits d'intervention ou d'investissement)	
Pilotage stratégique - Instruments de pilotage	COP	COP « classique »	COP renforcé
	Lettre de mission	Formalisation des grandes orientations stratégiques de l'organisme et des objectifs généraux du dirigeant de l'organisme	
	Lettre d'objectifs	Si part variable, définition des objectifs et de la part variable du dirigeant de l'organisme En l'absence de part variable, à la discrétion de la tutelle	
	Rapport de performance	Bilan annuel du COP - Format synthétique et opérationnel	Rapport annuel détaillé : analyse des forces et faiblesses, identification des axes de progrès, soutenabilité financière, etc.
	Tableau de bord de suivi spécifique		Suivi d'indicateurs spécifiques et éléments d'analyse
	RDV stratégique		A minima un RDV par an de bilan et de fixation des orientations de l'année à venir
	Autres instruments de pilotage (spécifiques au ministère)		La question de la modulation peut se poser également pour les instruments de pilotage spécifiques au ministère.
Analyse	Analyse de l'atteinte des objectifs et définition de mesures correctives	Bilan à l'occasion du renouvellement du COP	Suivi annuel du COP
	Analyse prospective	À l'occasion du renouvellement du COP	Identification annuelle des principaux enjeux d'évolution à venir pour l'établissement
Gestion du réseau des organismes		Animation du réseau, réalisation d'analyses transversales, mise en commun de pratiques entre organismes, élaboration de doctrine sectorielle inter-organismes	Montée en compétence des organismes

Les possibilités de modulation proposées des activités et tâches spécifiques aux modalités d'exercice de la tutelle premium et/ou appui, **sont « à la carte » : elles sont donc à choisir et à adapter au sein de chaque ministère** en fonction des organismes ou portefeuilles d'organismes identifiés. Ainsi, la mise en place d'un pilotage premium sur certains organismes n'implique pas nécessairement la mise en place de l'ensemble des activités renforcées proposées à ce titre.

3.4.2 Le niveau de représentation de la tutelle aux différentes instances

Au-delà des activités exercées, se pose également la question du niveau de représentation de la tutelle aux différentes instances, qui peut être plus élevé dans le cadre d'un pilotage stratégique renforcé premium.

L'exemple ci-dessous, fourni à titre illustratif, vise à partager avec les tutelles une grille de réflexion pour que ces dernières puissent décliner ce sujet en fonction de leurs propres spécificités, à la fois s'agissant de leur organisation interne et de leur portefeuille d'organismes. Il se base sur un organigramme-type fictif :

Points de rencontre avec l'organisme		Tutelle classique	Possibilités de modulation du niveau de représentation
Dialogue de gestion	Réunions techniques	Chef de bureau DAF ministérielle ; Chef de bureau Direction Métier ; <i>Dirigeant et DAF de l'organisme</i>	DAF ministériel ; Directeur métier / RPROG ; <i>Dirigeant et DAF de l'organisme</i>
	RDV stratégique		SG ; Directeur métier <i>Dirigeant de l'organisme</i>
Dialogue stratégique	Réunion de préparation aux CA	Chef de bureau Direction métier ; ---- DAF de l'organisme	Sous-directeur métier ; Sous-directeur SG ; <i>DAF de l'organisme.</i>
	CA	Sous-directeur métier	Directeur ou dir-adjoint métier ; SG ou DAF ministériel.
Animation thématique des organismes	Animation thématique (finance, achats, SI, ...)	Chef de service ou sous-directeur en charge de la thématique (SDRH, SDSI, etc.) ; Responsables de la thématique au sein des organismes (DAF, DSI, etc.)	

3.4.3 Communication aux organismes des modalités les concernant

Certains opérateurs ont manifesté leur souhait d'une plus grande transparence quant aux modalités de pilotage et de suivi mises en place par leur ministère de tutelle les concernant. Compte-tenu des réserves exprimées par certains participants, le GTi n'émet pas de recommandations transversales en la matière, et propose de laisser à la discrétion des ministères de tutelle le choix d'une communication aux organismes des modalités exercées.

* *

*

Modernisation de l'action publique
Groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat

Rapport technique n°4 :

L'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration

Sommaire

1.	Objectifs et contexte des travaux	2
1.1.	Contexte et enjeux.....	2
1.2.	Périmètre et objectifs des travaux conduits.....	2
2.	Recommandations du groupe de travail interministériel	4

*

ANNEXE 1 :	Questionnaire en ligne	6
1.	Modalités d'administration du questionnaire	6
2.	Rappel du questionnaire soumis.....	6

ANNEXE 2 :	Restitution des résultats du questionnaire et de l'atelier de travail	9
1.	Les conditions de fonctionnement des CA.....	9
1.1.	Le nombre et la durée des CA	9
1.2.	Les freins au bon fonctionnement des CA.....	11
2.	La préparation des CA.....	13
3.	Les compétences des CA.....	15
3.1.	Les fondements des compétences des CA	15
3.2.	Le rôle des CA pour chacune des compétences	16
4.	La composition des CA : les personnalités qualifiées.....	24
5.	L'articulation du CA avec les autres instances	25
6.	La nomination des membres du CA	26
7.	Autres enseignements issus du questionnaire	27
7.1.	Le Commissaire du Gouvernement	27
7.2.	Visibilité sur le fonctionnement du CA d'autres organismes comparables	27

1. Objectifs et contexte des travaux

1.1. Contexte et enjeux

Plusieurs dispositions générales législatives ou réglementaires encadrent les conseils d'administration des organismes publics, par exemple :

- en matière de composition et de fonctionnement du conseil d'administration de certains établissements publics, en application de la loi n° 83- 675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public ;
- en matière de limite d'âge des présidents et dirigeants de l'ensemble des établissements publics, en application de l'article 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 ;
- en matière de durée maximale du mandat de présidents et dirigeants de l'ensemble des établissements publics, en application du décret n° 79-153 du 26 février 1979.

Par ailleurs, deux rapports récents ont permis de recenser les principaux constats et problématiques sur ce sujet : le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) « L'Etat et ses agences » publié en mars 2012, et l'étude annuelle 2012 du conseil d'Etat : « Les agences, une nouvelle gestion publique ? »

Les principaux dysfonctionnements des conseils d'administration (CA), selon l'IGF, portent sur leur composition et leur fonctionnement, ne permettant pas d'en faire des lieux de pilotage stratégique. Trois phénomènes expliquent selon l'IGF l'absence de caractère stratégique du CA :

- **le nombre élevé de personnes siégeant dans les CA**, qui nuit à la qualité des débats (22,8 personnes en moyenne) ;
- **les compétences très larges qui sont dévolues aux CA**, qui conduisent à des ordres du jour nécessairement très longs et consacrés à l'approbation formelle de décisions de la direction ;
- **la tenue généralisée d'instances spécifiques en amont des conseils** (les pré-CA) à vocation décisionnaire, qui court-circuite le rôle de décision stratégique des CA.

Les propositions d'amélioration formulées par le conseil d'Etat pour rendre aux conseils d'administration leur dimension stratégique sont les suivantes :

- **la réduction du nombre de personnes siégeant dans les CA**,
- **la possibilité de transformer le conseil d'administration en conseil de surveillance**, ce qui confère un rôle plus important au directeur d'établissement en matière administrative et financière, et le conseil de surveillance consacre une part plus importante de son activité à la définition d'orientations stratégiques
- **la dissociation du conseil d'administration d'un conseil d'orientation**, ouvert plus largement, chargé de fournir des orientations stratégiques au conseil d'administration
- **la professionnalisation des fonctions d'administrateur**, qui pourrait constituer un levier intéressant.

1.2. Périmètre et objectifs des travaux conduits

Le groupe de travail interministériel a focalisé ses travaux sur les améliorations du fonctionnement des CA ne nécessitant pas de modification statutaire majeure, mais exploitant la marge de manœuvre laissée à l'établissement et à ses tutelles pour organiser et traiter les sujets à l'ordre du jour des CA.

Les travaux du GTi avaient donc pour objectifs :

- ▶ **d'identifier les améliorations pouvant être préconisées ou recommandées** sur les thématiques suivantes :
 - Les conditions de fonctionnement des CA (durée, fréquence, ordres du jour, etc.)
 - La préparation des CA
 - La composition du CA et les personnalités qualifiées
 - L'articulation du CA avec les autres instances
 - La nomination des membres du CA

- ▶ **de clarifier, en fonction des compétences exercées par le CA, le niveau et les processus de décision et d'information de l'instance.**

Les travaux du GTi sur ce sujet sont organisés comme suit :

- ▶ **30/09/2013 : Diffusion d'un questionnaire en ligne** à l'attention des organismes
Questionnaire diffusé à l'ensemble des participants au Club des Dirigeants d'Opérateurs par le SGMAP, et plus largement diffusé par les tutelles ministérielles à d'autres organismes.
- ▶ **15/10/2013 : Atelier de travail avec quelques représentants d'opérateurs**
Echanges approfondis et qualitatifs sur les pistes issues d'une première exploitation des réponses au questionnaire.
Opérateurs ayant participé à l'atelier de travail :

Participant	Organisme
Jean Philippe Grelot	IGN
Franck-Richard Kieffer	Agence de l'eau Rhin-Meuse
Henri Robert	ASP
Gaëlle Saquet	ANDRA
Michel Chanoux	AEFE
Alexandra Lefèvre	INRIA
Emmanuel Millard	Universcience
Jean-Louis Muron	CIRAD
Philippe Dantoing	IRA Lille
Jacques Martinat	CIEP
Marc Meunier	EPRUS
Myriam Fadel	CNRS

- ▶ **14/11/2013 : Réunion plénière du GTi**
Présentation des résultats et sélection des propositions à retenir.
- ▶ **05/12/2013 : Club des Dirigeants d'Opérateurs.**
Restitution brute des réponses aux questionnaire en ligne (pour information).
- ▶ **19/12/2013 : Réunion plénière du GTi**
Validation finale des recommandations (préconisations et bonnes pratiques).

2. Recommandations du groupe de travail interministériel

Les travaux menés ont permis d'arrêter des préconisations à mettre en œuvre pour améliorer le fonctionnement des CA, ainsi que de retenir des bonnes pratiques qu'il conviendra de diffuser et d'encourager. A noter que d'autres propositions spécifiques sur certaines compétences (cf restitution détaillée) ont été reconnues pertinentes sur le principe, mais ont été renvoyées à un examen plus approfondi.

Recommandation n°4 : Mettre en œuvre les préconisations définies par le GTi en matière d'amélioration du fonctionnement des CA, présentées dans le tableau ci-après. Pour ce faire, les éléments de sécurisation juridique, notamment en matière de délégation de compétences ou de visio-conférence, seront travaillés au premier semestre 2014. En parallèle, les bonnes pratiques seront partagées et mises à disposition des tutelles et des organismes.

Le tableau ci-après identifie, par thématique et pour chacune des recommandations, deux niveaux de positionnement du GTi :

- une préconisation à généraliser : il s'agit d'une recommandation ayant vocation à être généralisée à l'ensemble des organismes et tutelles (sauf cas particuliers à préciser).
- une bonne pratique à encourager : il s'agit de diffuser et d'encourager la bonne pratique sans pour autant la généraliser et en adaptant sa mise en place aux différents organismes concernés.

Il identifie également des actions transversales à mettre en œuvre à un niveau interministériel à moyen terme.

	Enjeux	Recommandations	Mise en œuvre	Niveau de recommandation du GTI
Préparation des CA	Capitaliser sur les instances de préparation des CA et assurer la prise de connaissance par les administrateurs des sujets du CA en amont de la séance.	Diffuser le calendrier des CA et leur ordre du jour prévisionnel pour l'année N+1 le dernier trimestre de l'année N (la planification peut aller jusqu'à prévoir les réunions avec la tutelle et d'autres instances)	Organismes et ministères	Préconisation à généraliser
		Veiller à la stabilité des "agents traitants" / du représentant du côté tutelle entre le pré-CA et le CA, pour assurer une continuité du suivi et éviter les découvertes des sujets en séance	Ministères	Préconisation à généraliser
		Mettre en place une procédure de préparation des réunions de pré-CA afin de capitaliser sur cette instance : envoi du dossier de pré-CA 1 semaine avant la tenue de la réunion, échanges sous forme de questions / réponses écrites, tenue du CA dans les 15 jours suivants la réunion de pré-CA, etc. (voir aussi chapitre dédié ci-après)	Organismes et ministères	Bonne pratique à encourager
		Envoyer une version dématérialisée des documents de CA dès que possible, sans toutefois que celle-ci ne se substitue à la version papier	Organismes	Bonne pratique à encourager
Ordre du jour des CA	Améliorer le taux de présence des administrateurs et renforcer la dimension stratégique des CA	Inscrire les sujets stratégiques « métier » à l'ordre du jour d'au moins 1 CA/an	Organismes	Préconisation à généraliser
		Rendre plus accessibles les informations financières et comptables à l'attention des administrateurs, par exemple grâce à la note d'accompagnement du budget explicitant les choix stratégiques sous tendant les arbitrages budgétaires	Organismes	Préconisation à généraliser
		Elaborer une Charte de l'administrateur, reprenant les règles déontologiques, de confidentialité et en matière de conflits d'intérêt.	SGMAP/DB + ministères	Action transversale à mettre en oeuvre
	Alléger les ordres du jour	Clarifier les possibilités et modes de délégation par le CA de certaines compétences (commissions, fixation de seuils, délégation aux dirigeants, etc.)	SGMAP/DB + ministères	Action transversale à mettre en oeuvre
		Clarifier les modalités de présentation en CA des sujets résultant de textes transverses	SGMAP/DB + pilotes	Action transversale à mettre en oeuvre
		Mettre en place la consultation électronique, sous réserve qu'elle soit prévue dans les textes et que les conditions juridiques de la délibération soient réunies	Organismes	Bonne pratique à encourager (Faisabilité juridique à sécuriser)
Favoriser la diffusion de doctrine et le partage des bonnes pratiques	Diffuser un règlement intérieur type, des modèles et exemples de documents (note de présentation du budget, cartographie des risques, etc.)	SGMAP/DB + ministères	Action transversale à mettre en oeuvre	

ANNEXE 1 : Questionnaire en ligne

1. Modalités d'administration du questionnaire

Le questionnaire, composé d'une centaine de questions, a été administré sur une plateforme en ligne aux membres du Club des dirigeants d'opérateurs, ainsi qu'à des organismes contactés via leur tutelle. Compte tenu de la large rediffusion du questionnaire par les tutelles, il n'est pas possible de connaître exactement le nombre de personnes sondées et, dès lors, d'établir un taux de réponse.

L'invitation à répondre à ce questionnaire a été envoyée par le Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique. Outre une réponse directement en ligne, les administrés avaient également la possibilité de répondre au questionnaire sous format PDF et de le transmettre à la chargée de mission Agences et Opérateurs du SGMAP. Des coordonnées téléphoniques et mail avaient, en outre, été mises à la disposition de ces derniers en cas de problème technique ou de question sur les travaux relatifs aux agences et opérateurs conduits dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

Le questionnaire a été soumis du 30 septembre au 10 novembre 2013, soit pendant une durée de 42 jours. Une relance a été effectuée à mi-parcours. Au total, 84 réponses ont été collectées, dont 61 complètes.

Les réponses aux questionnaires ont été analysées dans le respect des règles de confidentialité et la restitution des résultats a été réalisée de manière consolidée.

2. Rappel du questionnaire soumis

A. Les conditions de fonctionnement du CA

1. Les règles de fonctionnement du CA sont-elles inscrites dans votre règlement intérieur ?
2. A quelle fréquence se tiennent vos CA ?
3. En moyenne, combien de temps dure un CA ? (en heures)
4. Quels sont, selon vous, les freins au bon fonctionnement des CA ?
5. Vous avez estimé qu'en général, les ordres du jour des CA étaient surchargés et que cela nuisait à leur bon fonctionnement. Selon vous, quels types de décisions viennent en particulier surcharger les ordres du jour ?
6. L'inscription obligatoire des sujets métiers / stratégiques à l'ordre du jour d'au moins 1 CA par an vous semble-t-elle pertinente ? (En contrepartie, l'ordre du jour de ce CA pourrait être allégé sur les autres sujets)

B. La préparation des CA

7. Quelles sont les différentes étapes de la préparation des CA ?
8. Quelles sont les principales difficultés rencontrées dans la préparation de vos CA ?
9. En moyenne, combien se tiennent de réunions de pré-CA avec vos ministères de tutelle ?
10. Qui est à l'initiative de l'organisation des réunions de pré-CA ?
11. Selon vous, des sujets sont-ils traités dans le cadre de pré CA qui ne relèvent pas de la préparation du CA ?
12. Selon vous, quelles sont les bonnes pratiques en matière de préparation de vos CA ?

C. Les moyens affectés à la préparation du CA

13. Quels moyens consacrez-vous approximativement à la préparation et la tenue des CA ?
14. Les moyens et le temps que vous consacrez à la préparation et à la tenue des CA vous semblent-ils adaptés ?

D. Le CA et les autres instances de gouvernance

15. Quelles sont les autres instances de gouvernance de votre organisme ?
16. Quel est le régime juridique de ces autres instances (prévues par les statuts de l'établissement, le règlement intérieur, etc.) ?
17. Quelles sont les interactions entre le CA et ces autres instances de gouvernance ? (réunions, processus de décisions, etc.)
18. Avez-vous des suggestions pour améliorer ces interactions ?

E. Les compétences du CA

Liste des compétences :

- Budget initial et décisions modificatives
- Comptes financiers et affectation des résultats
- Orientation générale de l'organisme
- Approbation des contrats d'objectifs
- Rapport annuel
- Politique de tarification des produits et des prestations
- Passation et attribution des marchés
- Conditions générales d'attribution des subventions et des conventions
- Emprunts
- Acceptation dons et legs
- Action en justice
- Transactions
- Création filiale/extension/cession de participation
- Participation à des organismes ayant la personnalité morale
- Acquisition, aliénation et échange d'immeuble
- Conditions générales de recrutement/emploi/rémunération

Pour chacune de ces compétences, une série de questions a été posée :

19. Votre CA exerce-t-il une compétence en matière de [xxx] ?
20. Actuellement cette compétence s'exerce telle à partir d'un certain seuil ?¹
21. Quel est le montant de ce seuil ? (en euros)²
22. Pensez-vous que ce seuil est : trop élevé/adapté/trop bas³
23. Pour cette compétence, quel devrait être, selon vous, le rôle du CA ?
24. Le CA dispose-t-il d'une marge de manœuvre dans l'exercice de cette compétence ?
25. Quelles sont, selon vous, les bonnes pratiques concernant l'exercice de cette compétence ?
26. Quelles difficultés rencontrez-vous dans l'exercice de cette compétence ? Quels sont, selon vous, les points de progrès ?
27. Outre ces items, selon vous, quelles autres compétences devrait exercer le CA ?
28. Des réflexions sont-elles en cours, au sein de votre établissement ou avec votre tutelle, en vue de faire évoluer les compétences de votre CA ou ses règles de fonctionnement d'ordre réglementaire?

¹ Uniquement pour les compétences suivantes : Participation à des organismes ayant la personnalité morale, Passation et attribution des marchés, Transactions

² Cf. supra

³ Cf. supra

F. La nomination des membres du CA

- 29. De votre point de vue, la nomination des membres du CA pose-t-elle des difficultés ? Si oui, lesquelles ?
- 30. Les membres de votre CA sont-ils soumis à l'obligation de déclaration publique d'intérêt ?
- 31. Selon vous, l'obligation de déclaration publique d'intérêt dissuade-t-elle certains membres de participer à un CA ?

G. La composition du CA : les personnalités qualifiées

- 32. Comment jugez-vous l'implication des personnalités qualifiées au sein de vos réunions de CA ?
- 33. Quelles seraient vos suggestions pour impliquer davantage les personnalités qualifiées au sein de vos CA ?
- 34. Que pensez-vous de la durée du mandat des personnalités qualifiées ?
- 35. Avez-vous mis en place un parcours d'accueil / présentation de l'établissement pour les personnalités qualifiées ?

H. La composition du CA : le Commissaire du Gouvernement

- 36. Votre CA comprend-il un commissaire du gouvernement ?
- 37. Quelles sont ses prérogatives ?
- 38. Le rôle du Commissaire du Gouvernement vous semble-t-il clair ?

I. Comparaison avec d'autres organismes

- 39. Disposez-vous aujourd'hui d'une visibilité sur le fonctionnement du CA d'autres organismes comparables au vôtre ?
- 40. Si oui, par quel biais ?
- 41. D'une manière générale, quel serait votre besoin en la matière ?
- 42. Seriez-vous prêt à contribuer ?
- 43. Avez-vous d'autres remarques ou suggestions en matière de fonctionnement des conseils d'administration ?

ANNEXE 2 :

Restitution des résultats du questionnaire et de l'atelier de travail

La restitution qui suit fait état des résultats du questionnaire en ligne et rend compte des échanges tenus en atelier de travail, sans prise de position sur la pertinence des propositions et pratiques identifiées, ces dernières n'ayant pas systématiquement été retenues par le groupe de travail interministériel plénier (cf pages précédentes).

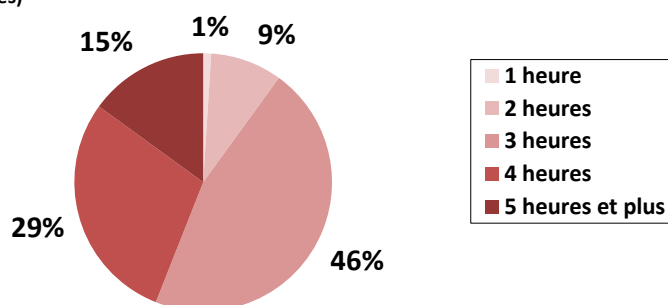
1. Les conditions de fonctionnement des CA

1.1. [Le nombre et la durée des CA](#)

Selon les résultats du questionnaire, près de la moitié des CA dure en moyenne 3 heures.

Durée moyenne des CA

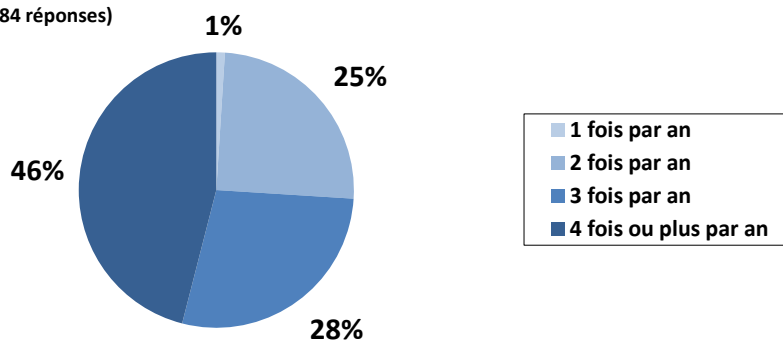
Question posée: En moyenne, combien de temps dure un CA ? (en heures)
(sur la base de 84 réponses)



Plus de 45% des personnes ayant répondu au questionnaire ont déclaré tenir 4 CA ou plus par an. Environ 30% en tiennent 3 par an et 25% 2 par an.

Fréquence moyenne des CA

Question posée: A quelle fréquence se tiennent vos CA ?
(sur la base de 84 réponses)

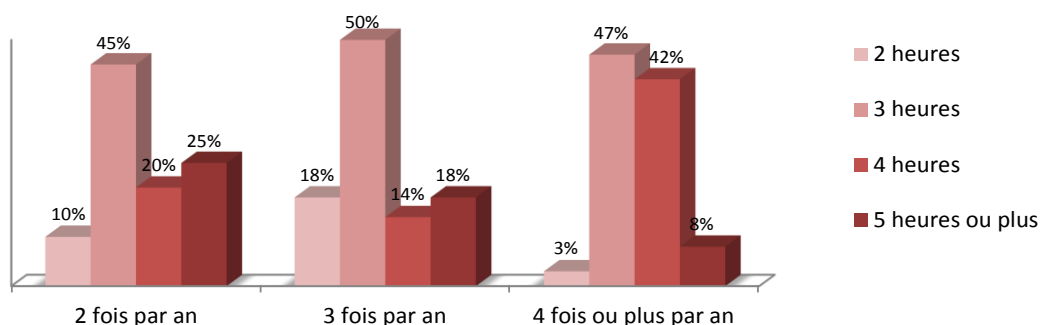


Le croisement des réponses entre le nombre de CA par an et leur durée a permis de constater que l'organisation plus fréquente de CA ne permettait qu'à la marge d'alléger leur ordre du jour et ainsi de réduire leur durée : pour plus de la moitié des réponses, quel que soit le nombre de CA tenus par an, la durée moyenne de ces derniers est de 3 heures.

Toutefois, on peut noter que lorsque 4 CA ou plus sont organisés par an, ils ne dépassent pas en moyenne les 4 heures. A l'inverse, dans le cas où seuls 2 CA sont organisés par an, un quart des répondants ont déclaré que leurs CA duraient en moyenne 5 heures ou plus.

Durée moyenne des CA selon leur fréquence par an

Questions posées : En moyenne, combien de temps dure un CA ? (en heures) / A quelle fréquence se tiennent vos CA ? (sur la base de 84 réponses)



Les échanges en atelier ont permis d'étayer ces constats et d'identifier les solutions mises en œuvre en la matière.

- **S'agissant de la fréquence des CA :**

Exception faite des CA relatifs à la procédure budgétaire (élaboration du budget initial et exécution de l'exercice budgétaire), certains organismes ont témoigné faire évoluer le nombre de programmation de CA par an en fonction des ordres du jour. Pour autant, le calendrier de planification de l'année N+ 1 est stabilisé et diffusé aux différents participants dans les derniers mois de l'année N.

- **S'agissant de la durée des CA :**

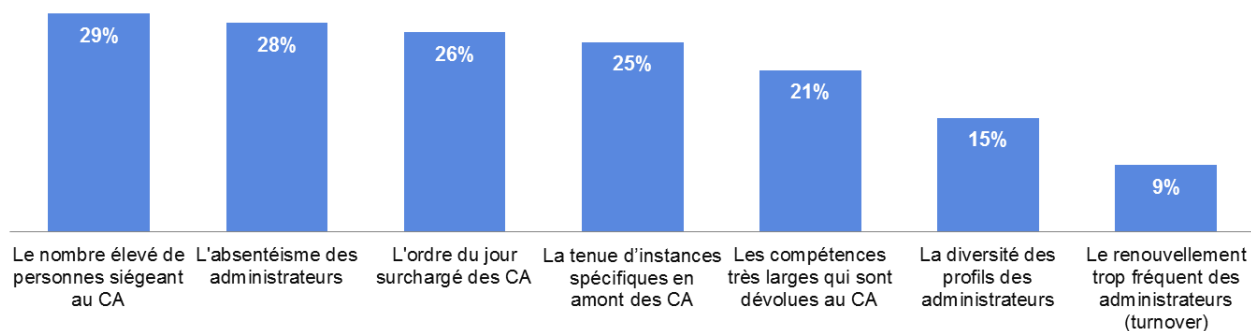
Une préparation adéquate des CA (cf. ci-après) et le rôle essentiel du Président du CA pour modérer les débats et tenir l'ordre du jour semblent être les deux points clé pour contenir la durée des CA.

1.2. Les freins au bon fonctionnement des CA

Le questionnaire a permis d'identifier et de hiérarchiser les différents freins au bon fonctionnement des CA.

Poids des freins au bon fonctionnement des CA

Question posée : *Quels sont, selon vous, les freins au bon fonctionnement des CA ?*
(sur la base de 84 réponses)



S'agissant spécifiquement de l'ordre du jour des CA, plusieurs répondants ont fait remonter des types de décisions venant selon eux en surcharger l'ordre du jour :

- Les décisions opérationnelles qui ne relèvent pas d'enjeux stratégiques (5 occurrences)
- Les actes de gestion courante (4 occurrences)
- Les informations sur la vie de l'établissement (2 occurrences)
- Les admissions en non-valeur (1 occurrence)
- L'acceptation de dons (1 occurrence)
- SPSI, plan d'action d'achats, rapport de sous-traitance, etc. ; demande de passage en CA appliqué uniformément à tous les établissements, alors que compte tenu des caractéristiques de chacun cela ne présente pas forcément d'intérêt stratégique (1 occurrence)
- Redondance avec des sujets abordés en comité technique (1 occurrence)
- Les délibérations sur la stratégie immobilière (1 occurrence)

Plus de 70% des répondants se sont déclarés favorables à **l'inscription obligatoire des sujets métiers / stratégiques à l'ordre du jour d'au moins 1 CA par an**, en contrepartie, de **l'allègement de l'ordre du jour de ce même CA sur les autres sujets**.

Les organismes consultés dans le cadre de l'atelier de travail du 15 octobre 2013 ont confirmé les freins identifiés, et ont partagé les solutions qu'ils mettent en œuvre afin d'y remédier.

Freins principaux	Pratiques identifiées
Absentéisme	Diffusion du calendrier annuel des CA de l'année N+1 le dernier semestre de l'année N pour maximiser le taux de présence
... des personnalités qualifiées	Conférer au CA un véritable rôle d'instance stratégique, susceptible d'intéresser les PQ, en lieu et place d'une pratique actuelle d'instance de dialogue entre les administrateurs et les représentants du personnel
	Nomination des PQ ès qualité vs ad nominem, afin de favoriser la continuité du mandat des PQ aux changements de dirigeants / adjoints
	Associer en amont les PQ en particulier sur les sujets budgétaires
... des administrateurs Etat	(pas de solutions identifiées)

Freins principaux	Pratiques identifiées
Turnover	Nomination des représentants pour une durée de 5 ans sur le fondement de la loi de démocratisation de la vie publique favorisant la capitalisation de l'information et la « convivialité » des échanges
L'hétérogénéité des points à l'ordre du jour des CA	Délégation des compétences par la fixation de seuils
	Favoriser un mix de sujets « stratégiques » et sujets moins stratégiques pour retenir l'attention des participants au CA sur la durée
	Favoriser le recours aux supports dématérialisés afin de diffuser les informations non stratégiques en amont des CA (en particulier les actes de gestion courante) <i>Attention cependant, la dématérialisation doit être inscrite dans les statuts de l'établissement.</i>
Démultiplication du nombre de documents budgétaires peu stratégiques à valider en CA	Réduire le volume des documents budgétaires présentés en CA à une note de présentation étoffée pour que les administrateurs puissent comprendre l'ensemble des sujets budgétaires évoqués, en toute transparence
	Rendre plus accessibles les informations financières et comptables à l'attention des administrateurs
	Ne pas se limiter à une présentation en CA purement arithmétique des éléments budgétaires mais les inscrire dans une vision plus globale et parler des orientations stratégiques. Le GBCP devrait amener davantage de sujets budgétaires-stratégiques sur la table du CA ⁴ .
Le manque d'expertise des membres du CA	Généraliser la formation de nature économique et financière dans le cadre de la loi de la démocratisation de la vie publique

Autres constats exprimés lors de l'atelier de travail :

- Il convient toutefois de bien **distinguer la vocation et le rôle des CA selon la nature de l'organisme** concerné. En effet, les organismes dont la mission de service public recouvre des enjeux de nature stratégique et / ou confidentielle ne définissent pas leur stratégie dans le cadre des conseils d'administration, mais en amont lors de réunions ad-hoc avec la tutelle. Les CA fonctionnent dès lors davantage comme une chambre d'enregistrement.
- Le conseil d'administration doit en outre être **appréhendé dans son écosystème**, et son rôle mis au regard des autres instances intervenant dans la définition de la stratégie de l'organisme. Ainsi, la gouvernance de certains organismes mobilisent de nombreuses instances venant court-circuiter le rôle d'instance stratégique du Conseil d'administration.
- En outre, **l'absentéisme des personnalités qualifiées**, certes avéré, **ne semble pas constituer en soi un frein au bon fonctionnement des CA**. Il s'agirait tout au plus d'un tort porté à la pluralité de l'instance.
- Enfin, **le rôle essentiel du Président du conseil d'administration** a été souligné. Ce dernier doit être en capacité de prendre du recul et de faire preuve d'indépendance dans la préparation et la prise de décision. Il joue également un rôle de cadrage et de maîtrise des échanges pendant les réunions de CA.

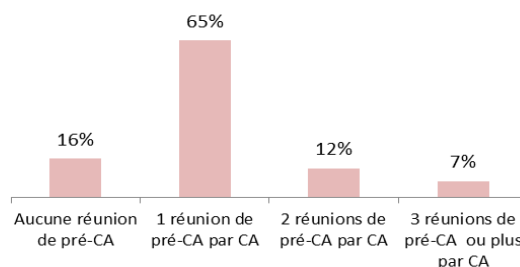
⁴ Par exemple, la présentation de la clôture des comptes pourrait être l'occasion de présenter la vision exhaustive de l'activité ; la présentation des prévisions budgétaires de débattre des orientations stratégiques à 3 ou 5 ans et l'approbation du budget de valider les orientations stratégiques.

2. La préparation des CA

Nombre de réunions de pré-CA par CA *

Question posée : En moyenne, combien se tiennent de réunions de pré-CA avec vos ministères de tutelle ?

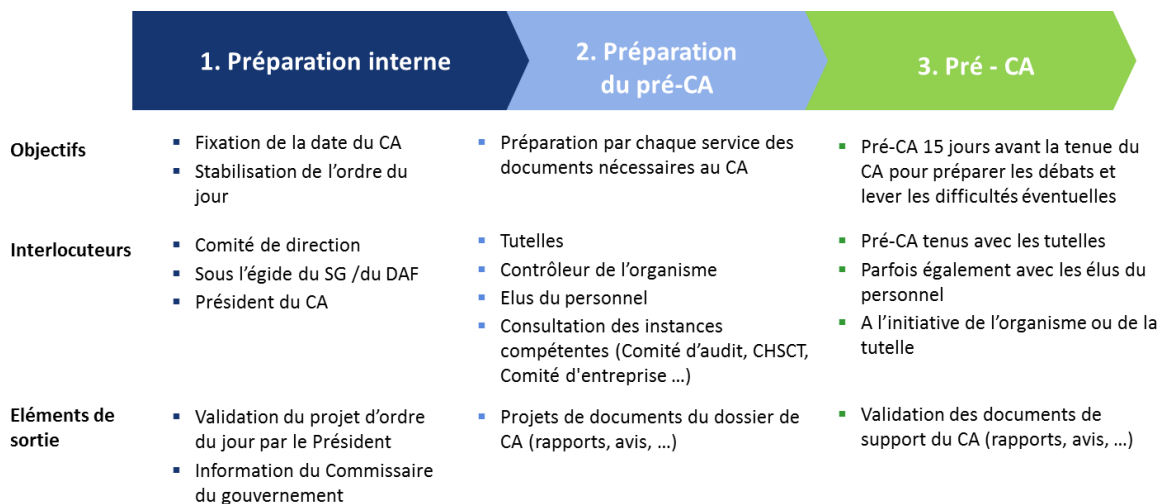
84% des répondants ont déclaré tenir au moins une réunion de pré-CA par CA avec leur(s) ministère(s) de tutelle.



Il a ensuite été demandé aux personnes interrogées de décrire les modalités de préparation de leurs CA, sous forme de question ouverte. L'exploitation des réponses montre que cette préparation s'effectue souvent en trois phases présentées ci-dessous, avec leurs objectifs, les interlocuteurs identifiés (quoique non systématiquement sollicités par tous les organismes), et des éléments de sortie concrets.

Synthèse des réponses : les différentes étapes de préparation des CA (sur la base de 84 réponses)

Question posée : Quelles sont les différentes étapes de la préparation des CA ?



Certaines difficultés rencontrées dans la préparation des CA ont pu être recensées :

Difficultés	Exemples issus du questionnaire
Mauvaise gestion des délais	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation de pré-CA trop en amont des CA (4 occurrences) - Délai d'élaboration de rapports / avis trop courts (7 occurrences) - Délais de réponses de la tutelle sur certains sujets (3 occurrences)
Lourdeur du processus de consultation	<ul style="list-style-type: none"> - Multiplicité des services intervenant et méconnaissance technique des dossiers (3 occurrences) - Mobilisation trop longue et trop importante des administrations tout au long de l'année (8 occurrences)
Processus de validation des documents	<ul style="list-style-type: none"> - Réouverture de dossiers qui avaient déjà été instruits et validés par d'autres services de la même direction générale de tutelle (1 occurrence) - Divergences de points de vue en cas de tutelle partagée (4 occurrences)
Usage impropre des réunions de pré-CA	<ul style="list-style-type: none"> - Pré-CA faisant office de rdv stratégique en lieu et place du CA (3 occurrences) - Demande en pré-CA d'avoir un dossier presque définitif (1 occurrence)
Aspects logistiques	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des agendas / Difficulté à fixer une date (3 occurrences)

Le questionnaire a permis **d'identifier des solutions** mises en œuvre par les organismes afin de pallier les difficultés dans la préparation du CA.

Solutions	Exemples issus du questionnaire
Renforcer la planification	<ul style="list-style-type: none"> - Arrêter l'ordre du jour en amont - Envoyer les documents au minimum 15j avant le CA afin d'assurer leur examen par les administrateurs - Diffuser les documents à examiner en séance sur le site internet de l'organisme en amont du CA - Envoyer la convocation et les documents par voie électronique permet de gagner du temps
Renforcer la qualité de la préparation en amont du CA	<ul style="list-style-type: none"> - Faire participer les cadres à la rédaction du rapport puis à sa présentation, afin de favoriser leur implication - Anticiper / Préparer en amont le CA avec les différents services (par exemple, Commission permanente) - Se concerter en amont avec le directeur de la tutelle, afin de connaître ses attentes sur l'ordre du jour - Elaborer un dossier de qualité
Faire jouer son vrai rôle à la réunion de pré-CA	<ul style="list-style-type: none"> - Orienter les réunions de préparation sur l'instruction des éventuels sujets de discorde / problèmes afin de permettre un débat serein en CA
Améliorer la mise en œuvre des délibérations du CA	<ul style="list-style-type: none"> - Faire signer les relevés de délibération en séance (plutôt que par échange de courrier entre le président du CA et l'institut) en vue d'avoir des délibérations exécutoires plus rapidement.

D'autres solutions ou pratiques ont également été recensées dans le cadre de l'atelier de travail avec les opérateurs sur ce sujet :

- ▶ Fin de la pratique des réunions sectorielles et limitation de la préparation des CA à une seule réunion commune à tous les ministères de tutelle ;
- ▶ Mise en place d'une procédure de préparation des réunions de pré-CA afin de capitaliser sur cette instance :
 - Envoi du dossier de pré-CA entre 1 à 2 semaines avant la tenue de la réunion
 - Echange sous forme de questions / réponses écrites jusqu'à la veille de la réunion de pré-CA
 - Tenue du CA dans les 15 jours suivants la réunion du pré-CA
- ▶ Envoi du calendrier des réunions de pré-CA et CA de l'année N+1 en fin d'année N afin de maximiser le taux de présence. La planification peut aller jusqu'à prévoir la tenue des réunions de tutelle et autres instances.

3. Les compétences des CA

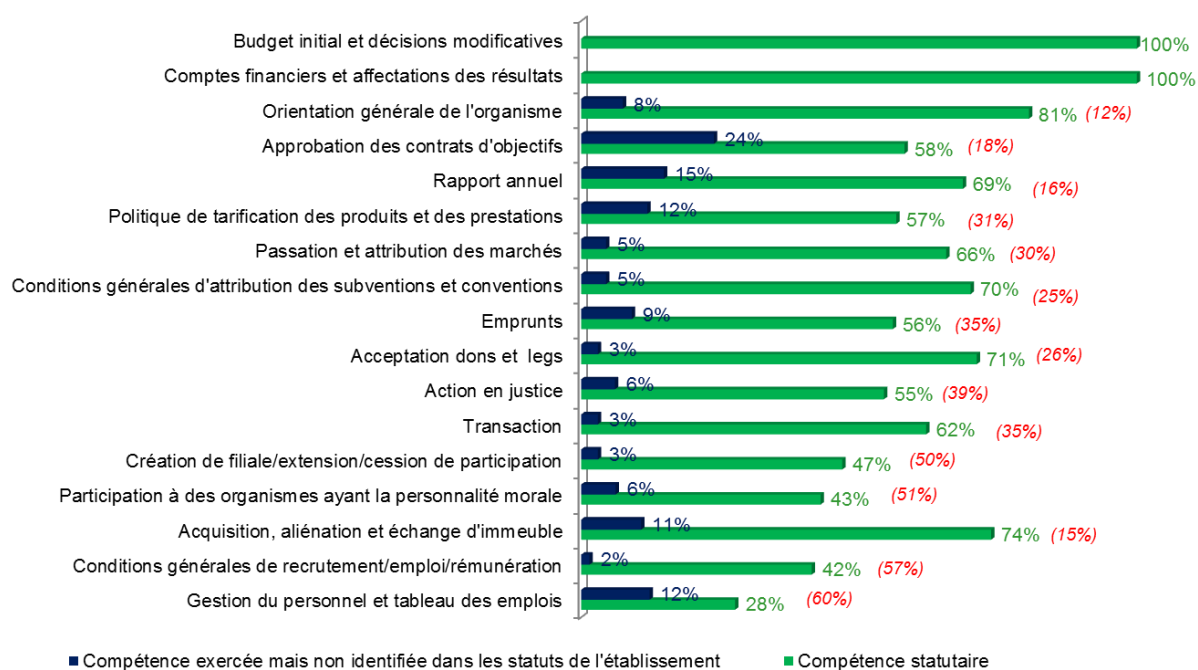
Les conseils d'administration exercent au titre de leur compétence générale d'orientation et de gestion de l'établissement un certain nombre d'activités. En l'absence de liste de référence, les organismes ont été interrogés sur les dix-sept attributions les plus courantes. Aucune autre attribution n'a été mentionnée, ni dans le cadre du questionnaire, ni lors de l'atelier organisé avec les organismes.

3.1. Les fondements des compétences des CA

Les compétences relatives au budget initial et décisions modificatives, ainsi qu'aux comptes financiers et affectations des résultats sont exercées de manière systématique par les organismes en vertu des décrets statutaires. S'agissant des autres compétences toutefois, il peut s'agir soit de compétences d'usage, soit de compétences statutaires. Les organismes ont ainsi été interrogés sur cet aspect afin d'appréhender à quel titre les différentes compétences sont exercées ou non.

Compétences exercées par le CA figurant dans les statuts de l'organisme

Question posée pour chacune des compétences: *Votre CA exerce-t-il une compétence en matière de [xxx]? (sur la base de 61 réponses)*



50% des personnes ayant répondu au questionnaire ont déclaré que le conseil d'administration n'exercerait pas les compétences suivantes :

- création de filiale, extension, cession de participation
- participation à des organismes ayant la personnalité morale
- conditions générales de recrutement, emploi et rémunération
- gestion du personnel et tableau des emplois

Les autres compétences sont exercées dans plus de deux tiers des cas par les conseils d'administration. En outre, l'exercice de ces dernières est majoritairement le fait d'une inscription dans les statuts de l'organisme davantage qu'un usage.

3.2. Le rôle des CA pour chacune des compétences

Les organismes ont été interrogés sur la vision qu'ils avaient du rôle du conseil d'administration, pour chacune des compétences, L'enjeu consistait, à partir de l'établissement de cette vision cible, d'identifier les compétences pour lesquelles le rôle du conseil d'administration apparaît moins décisionnel et ainsi favoriser le recentrage de ce dernier sur ses compétences stratégiques.

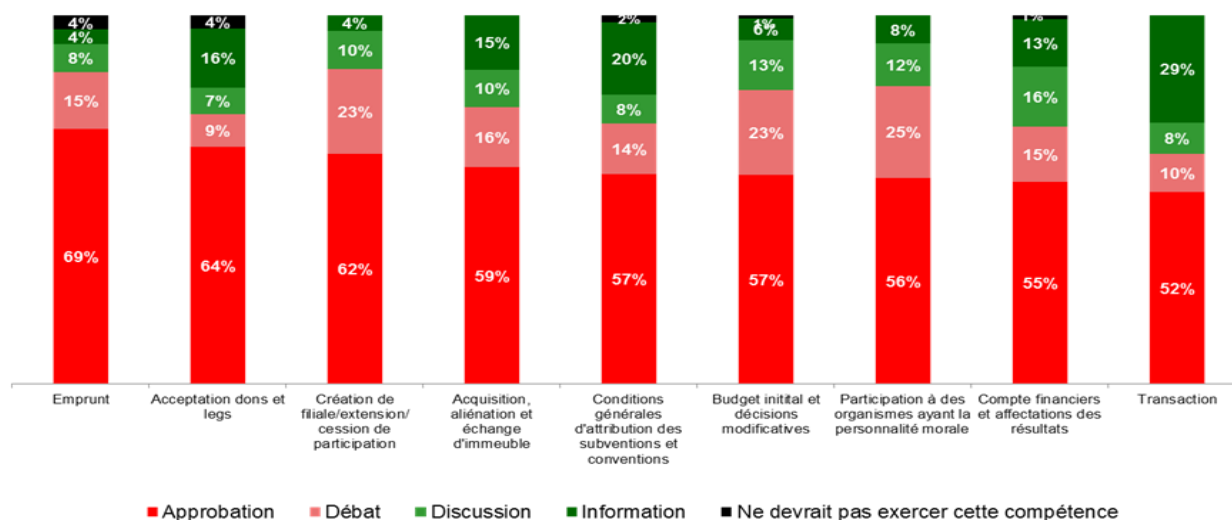
Ainsi, le rôle décisionnel du conseil d'administration semble faire consensus pour neuf compétences :

- Emprunt
- Acceptations de dons et legs
- Création de filiales, extension et cession de participation
- Acquisition, aliénation et échange d'immeuble
- Conditions générales d'attribution des subventions et conventions
- Budget initial et décisions modificatives
- Participation à des organismes ayant la personnalité morale
- Comptes financiers et affectation des résultats
- Transaction

Poids de chacun des rôles du CA, par compétence

Question posée : Pour cette compétence, quel devrait être, selon vous, le rôle du CA ?
(sur la base de 61 réponses)

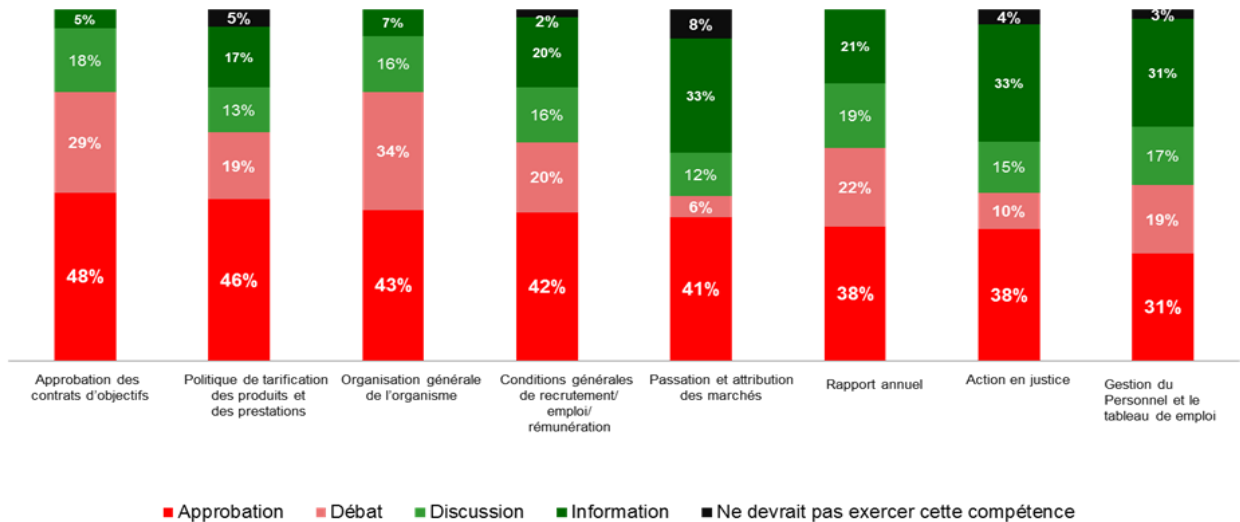
Compétences pour lesquelles le rôle du CA semble le plus décisionnel



Débat : en vue d'aboutir à un consensus
Discussion : pour exposer les avis

En revanche, pour les huit autres compétences, les avis sur le rôle que devrait exercer le conseil d'administration divergent davantage.

Compétences pour lesquelles les avis sur le rôle du CA divergent

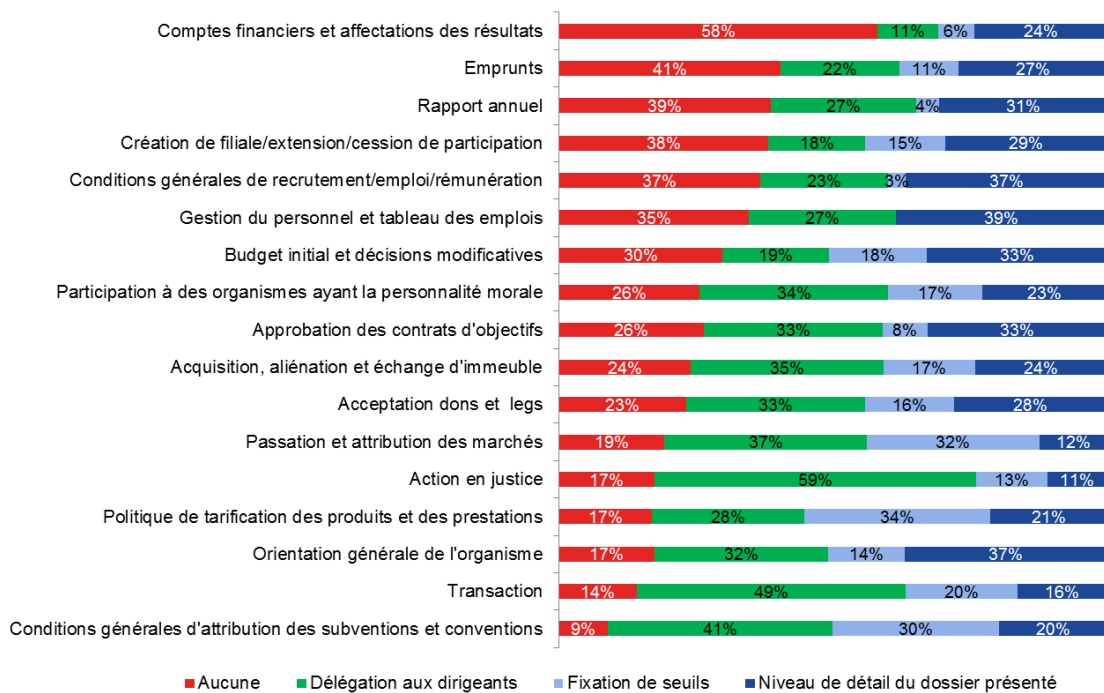


Débat : en vue d'aboutir à un consensus
 Discussion : pour exposer les avis

S'agissant précisément de ces compétences, les conseils d'administration disposent de plus de marges de manœuvre dans la manière de les exercer.

Marge de manœuvre des CA, par compétence

Question posée : Le CA dispose-t-il d'une marge de manœuvre dans l'exercice de cette compétence ? (sur la base de 61 réponses)



L'atelier réunissant les opérateurs a permis d'échanger plus précisément sur la vision cible du rôle du conseil d'administration sur chacune des compétences. En particulier, certaines pratiques permettant au conseil d'administration de se focaliser davantage sur les compétences stratégiques ont d'ores et déjà été mises en place.

Compétence	Pratiques identifiées dans le cadre de l'atelier
Actions en justice	Délégation des actions en justice au Président du CA par décret dans la mesure où ces actions requièrent une immédiate (référé sous 24h par exemple) et des risques de conflits d'intérêt au sein même du CA.
Transactions	Délégation au dirigeant avec mise en place d'un seuil imposé par le ministère de tutelle pour obliger le passage en CA.
Gestion des ressources humaines - Condition générales de recrutement/emploi/rémunération - Gestion du personnel et tableau des emplois	Recours au bilan social pour diffuser les informations relatives à la gestion des ressources humaines, afin d'alléger l'ordre du jour des CA (ETP, ETPT, masse salariale, ressources affectées ...)
Acquisition, aliénation, et échange d'immeuble	Mise en place d'un double niveau de gestion des affaires immobilières : - Adoption d'une politique générale de valorisation du patrimoine en concertation avec la tutelle - Soumission au CA des questions d'acquisitions / aliénation et échange d'immeuble
	Délégation au Président du CA par décret avec mise en place d'un seuil, ce sujet étant déjà traité avec le ministère de tutelle en direct.
	Hausse des seuils à partir duquel le CA doit se saisir des dossiers
	Mise en place d'une Commission de délégation par délibération du CA et inscription dans le règlement intérieur : - Instruction du dossier par la Commission ... - ... laquelle rend des comptes au CA pour approbation
Orientations générales de l'organisme	Ce sujet peut être abordé en parallèle des présentations budgétaires
Rapport d'activité	Fusion du Rapport d'activité et du Rapport de performance
Compétences transverses	Présentation des risques stratégiques de l'établissement : pilotage et maîtrise des risques
	Clarifier pour les compétences transverses (achats, immobilier, contrôle interne comptable, responsabilité sociétale de l'organisme, SI, ...) - le niveau de précision des dossiers à présenter en CA - les cas dans lesquels une délibération du CA est obligatoire

- ▶ La mise en place de délégation au dirigeant doit toutefois s'inscrire dans un cadre juridique, afin de sécuriser les décisions prises sous cette forme.
- ▶ Par ailleurs, certains textes, circulaires ou instructions interministériels imposent une délibération en CA, sans laisser de marge de manœuvre à l'organisme. Une liste de compétences concernées devrait être établie.

L'exploitation des réponses aux questions ouvertes sur ce sujet du questionnaire a également permis d'identifier les pratiques mises en œuvre au sein des organismes (cf pages suivantes).

Compétences	Difficultés identifiées dans le cadre du questionnaire	Pratiques /solutions identifiées dans le cadre du questionnaire
Budget initial et décisions modificatives	<ul style="list-style-type: none"> • Complexité / Technicité du sujet (7 occurrences) • Articulation du calendrier des décisions politiques et du calendrier des décisions financières de l'établissement (6 occurrences) • Manque de visibilité sur les moyens affectés à l'organisme (5 occurrences) • Niveau de compétences des membres du CA (5 occurrences) • Absence de lien entre la stratégie de l'organisme et les moyens qui lui sont affectés (5 occurrences) • Consensus sur l'arbitrage de la tutelle financière (3 occurrences) • Multiplicité des documents budgétaires à produire (2 occurrences) • Présence trop importante des tutelles (2 occurrences) • Absence de suivi / responsabilisation de la tutelle et de l'organisme quant aux conséquences des orientations et des choix budgétaires (1 occurrence) • Absence de réactivité et de la possibilité d'adopter des mesures d'urgence (1 occurrence) • Longueur du circuit d'approbation du budget (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation de réunions préalables sur l'adéquation entre la mission et les moyens de l'organisme, dans le cadre de pré-CA ou lors de réunions ad hoc par exemple entre le Directeur général et le Président du CA • Mise en place d'une communication transparente, synthétique et pédagogique des comptes et documents budgétaires • Renforcement de la dimension stratégique, en particulier en orientant les discussions sur les grandes orientations de l'organisme et les investissements et répartition des masses budgétaires (personnel / fonctionnement) • Mise en place d'un suivi des délibérations budgétaires • Formation des administrateurs • Mise en place d'un commissaire aux comptes • Fixation de seuils de compétences en vue d'éviter un engorgement des accords
Comptes financiers et affectations des résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Compétence des administrateurs (7 occurrences) • Réduction des délais de clôture (4 occurrences) • Absence de consensus / Poids trop important des tutelles (4 occurrences) • Complexité / Technicité du sujet (3 occurrences) • Multiplicité des documents budgétaires à produire (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'une communication transparente, synthétique et pédagogique des comptes et documents budgétaires, en amont du vote • Mise en place d'un commissaire aux comptes • Organisation de réunions préalables sur l'adéquation entre la mission et les moyens de l'organisme • Présentation dynamique / pluriannuelle des chiffres • Formation des administrateurs

Compétences	Difficultés identifiées dans le cadre du questionnaire	Pratiques /solutions identifiées dans le cadre du questionnaire
Orientation générale de l'organisme	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de vision stratégique globale (6 occurrences) • Disponibilité / Implication des administrateurs (3 occurrences) • Absence de consensus (3 occurrences) • Faiblesse des supports de communication (2 occurrences) • Manque de connaissance des administrateurs (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un dispositif participatif et associant l'ensemble des parties prenantes en amont de l'adoption des orientations générales • Tenue d'au moins un débat d'orientation sur une question stratégique à chaque CA ou lors de réunions ad hoc mais régulières • Formulation et formalisation d'orientations claires, de plans d'action précis et de points d'étapes réguliers sur le suivi du plan d'action • Cohérence des orientations générales avec le COP • Approbation de tous les dossiers de programmes et des contrats au-delà d'un certain seuil financier
Approbation des contrats d'objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de connaissance et d'implication de certains membres du CA (4 occurrences) • Absence de lien entre le COP et le dialogue de gestion d'une part (2 occurrences) ; et la vision stratégique de l'organisme d'autre part (2 occurrences) • Pas d'association des administrateurs en amont du vote du COP (2 occurrences) 	<ul style="list-style-type: none"> • Association étroite du CA aux différents stades de construction du contrat • Organisation de réunions de préparation associant l'ensemble des parties prenantes • Echange en amont sur l'orientation stratégique et le bilan du précédent COP • Prise de responsabilité des tutelles via le COP
Rapport Annuel	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation trop détaillée du rapport en CA (7 occurrences) • Délais de production très contraints (3 occurrences) • Difficulté à orienter le débat sur les améliorations à apporter et non uniquement sur le bilan (2 occurrences) • Manque de connaissance et d'implication de certains membres du CA (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire du rapport annuel un lieu d'orientations stratégiques (vs compte-rendu de l'activité de l'année écoulée) • Publication du rapport annuel • Présentation du rapport en séance dans les 6 mois de l'année n+1 • Association des différents partenaires à la rédaction de ce rapport • Examen préalable du rapport annuel en Comité technique • Fusion des différents rapports à fréquence annuelle

Compétences	Difficultés identifiées dans le cadre du questionnaire	Pratiques /solutions identifiées dans le cadre du questionnaire
Politique de tarification des produits et des prestations	<ul style="list-style-type: none"> • Lourdeur administrative et comptable / chronophage (2 occurrences) • Faible cohérence entre politique tarifaire et politique générale de l'Etat (1 occurrence) • Rôle trop important de la tutelle (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fixation des grandes orientations et principes de la politique tarifaire en CA et délégation de la mise en œuvre aux organismes • Bonne préparation amont du dossier avec les tutelles et les représentants du personnel • Application d'une politique tarifaire en cohérence avec la politique générale de l'Etat d'une part et les pratiques d'autres institutions similaires d'autre part • Grille de transmission à définir pour simplifier les échanges
Passation et attribution des marchés	<ul style="list-style-type: none"> • Seuils de délégation trop bas (3 occurrences) • Compatibilité entre la périodicité des CA et le calendrier de gestion (2 occurrences) • Délai d'attente des visas (1 occurrence) • Niveau de détail trop fin des dossiers présentés en CA (1 occurrence) • Prise en compte des évolutions du programme d'investissement (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Délégation de compétence pour les marchés non stratégiques et mise en place d'un reporting régulier • Participation de certains membres du CA à la Commission des marchés, en particulier pour discuter des aspects risques • Vote d'un Règlement Intérieur des achats / analyse de l'impact de la politique d'achat sur la bonne gestion de l'établissement • Présentation en CA du programme prévisible des marchés et bilan des marchés passés l'année précédente
Passation et attribution de subventions et conventions	<ul style="list-style-type: none"> • Activité chronophage à faibles enjeux (2 occurrences) • Compatibilité entre la périodicité des CA et le calendrier de gestion (1 occurrence) • Incertitude sur l'entité en charge des dossiers (CA ou Commission des aides) (1 occurrence) • Nécessité de souplesse particulière s'agissant des appels d'offre internationaux, militant en faveur d'une délégation générale au Directeur de l'établissement (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Délégation de compétence et reporting annuel au CA • Présentation du dossier en commission interne préalablement au CA • Actualisation régulière des seuils de délégation de compétences en fonction des évolutions constatées

Compétences	Difficultés identifiées dans le cadre du questionnaire	Pratiques /solutions identifiées dans le cadre du questionnaire
Emprunts	<ul style="list-style-type: none"> • Technicité du sujet / Manque de connaissance des administrateurs (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation du dossier en amont en commission ad hoc et information complète du CA sur la nécessité et les modalités de l'emprunt • Mise en place d'une approbation systématique en CA compte tenu de la nature des enjeux • Articulation des sujets de financement des cycles d'exploitation et d'investissement en vue de maîtriser au mieux l'endettement
Acceptation de dons et legs	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de fixation de seuils pour des dons et legs d'un faible montant (2 occurrences) • Origine des dons (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'une communication régulière et transparente au CA • Fixation d'un seuil de délégation élevé afin de ne porter au CA que les opérations à enjeux • Prévention des conflits d'intérêts
Actions en justice	<ul style="list-style-type: none"> • Difficultés à concilier le calendrier des CA et le rythme des négociations transactionnelles (3 occurrences) • Démultiplication des contentieux (1 occurrence) • Difficulté à bien identifier la nature des contentieux pour mettre en place un bon niveau de délégation (1 occurrence) • Culture de la confidentialité des accords transactionnels inégalement partagée (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Délégation de compétences pour les litiges à moindre enjeu et retour d'information au CA par le DG • Information voire débat préalable dans le cadre d'une commission ad hoc en cas de dossier à fort enjeu • Bilan annuel des actions passées et en cours • Analyse des risques (CICF et juridique)
Transactions	<ul style="list-style-type: none"> • Respect de la confidentialité (2 occurrences) • Niveau des discussions qui ne relève pas d'une instance stratégique (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Délégation de compétence par la fixation de seuils en fonction des risques pour l'établissement • Réalisation d'un bilan annuel • Rappel des règles de confidentialité pesant sur les administrateurs

Compétences	Difficultés identifiées dans le cadre du questionnaire	Pratiques /solutions identifiées dans le cadre du questionnaire
Création de filiales ou prises/extensions/cessions de participations	<ul style="list-style-type: none"> Absence de lien entre les dossiers sur les filiales qui présentent pourtant une importante dimension économique et les orientations stratégiques de l'organisme (2 occurrences) 	<ul style="list-style-type: none"> Une préparation des dossiers intégrant un volet analyse économique, s'appuyant au besoin sur une expertise extérieure Information annuelle et transparente sur l'activité des filiales Implication du Comité d'audit
Participation à des organismes avec personnalité morale	<ul style="list-style-type: none"> Participation de l'organisme pas toujours opportune (GIP, organismes associatifs ...) (2 occurrences) Encombrement de l'ordre du jour (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> Délégation partielle avec compte rendu annuel en CA Préparation en amont du dossier en pré-CA
Acquisition, d'aliénation et d'échange d'immeubles	<ul style="list-style-type: none"> Difficulté à justifier certains choix d'investissements immobiliers au regard des réductions budgétaires (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> Transparence complète sur les détails de ces acquisitions / ventes Délégation au DG d'un mandat de négociation Evaluation circonstanciée du bien Passage en commission interministérielle
Conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération	<ul style="list-style-type: none"> Complexité des règles de rémunération (1 occurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> Présentation transparente et régulière en CA des orientations stratégiques Délégation de compétence au DG de l'établissement Discussion sur les évolutions en amont avec les partenaires sociaux Validation de la masse salariale dans le cadre du vote du budget
Gestion de personnel et tableau des emplois	<ul style="list-style-type: none"> n/a 	<ul style="list-style-type: none"> Compétence limitée à la structure de l'organigramme et au tableau des emplois annexé au budget

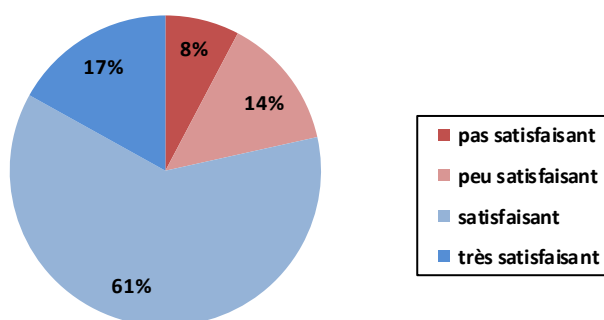
4. La composition des CA : les personnalités qualifiées

La présence de personnalités qualifiées aux conseils d'administration est a été jugée utile à plusieurs titres :

- Rôle d'intermédiaire entre l'Etat et les représentants du personnel
- Apport d'expertise
- Pluralité / diversité de l'instance

Niveau d'implication des personnalités qualifiées au sein des réunions de CA

Près de 80% des personnes ayant répondu au questionnaire ont estimé que le **niveau d'implication de personnalités qualifiées au sein des CA était satisfaisant**. Parmi eux 17% l'estiment très satisfaisant.



Question posée : Comment jugez-vous l'implication des personnalités qualifiées au sein de vos réunions de CA ? (sur la base de 84 réponses)

S'agissant plus précisément de la **durée du mandat** des personnalités qualifiées, plus de 90% des personnes interrogées ont estimé que **celle-ci était adaptée**.

Moins de 30% des répondants ont déclaré avoir mis en place un **parcours d'accueil** / présentation de l'établissement pour les personnalités qualifiées.

Plusieurs suggestions ont été recensées afin de renforcer l'implication des personnalités qualifiées et de remédier aux difficultés identifiées :

- **Le manque de motivation des personnalités qualifiées** : il est proposé de transférer le rôle de proposition des personnalités à la direction de l'établissement (vs actuellement la tutelle), afin de choisir des personnalités motivées par la structure.
- **L'absence d'objectifs clairs assignés aux personnalités qualifiées** : il est proposé de mettre en place des lettres de mission claires, voire une rémunération.
- **L'absence de visibilité des personnalités qualifiées sur la stratégie globale de l'établissement** : il est proposé de travailler plus en amont les personnalités qualifiées sur la stratégie de l'établissement.
- **La qualification des personnalités qualifiées** : il est proposé de limiter le nombre de mandats à deux.
- **Le parcours d'accueil des personnalités qualifiées** : il est proposé de multiplier les modalités de contacts informels avec le président du conseil d'administration. En effet, la mise en place d'un parcours d'accueil formalisé n'est pas souhaitable compte tenu de la complexité de l'organisme. En outre le choix de la PQ rend normalement un tel parcours non nécessaire.
- **L'absentéisme des personnalités qualifiées** :
 - o il est proposé de recourir aux visioconférences.
 - o il est proposé d'avoir recours à la consultation électronique, à condition qu'elle soit prévue dans les textes et que les conditions juridiques de la délibération soient réunies

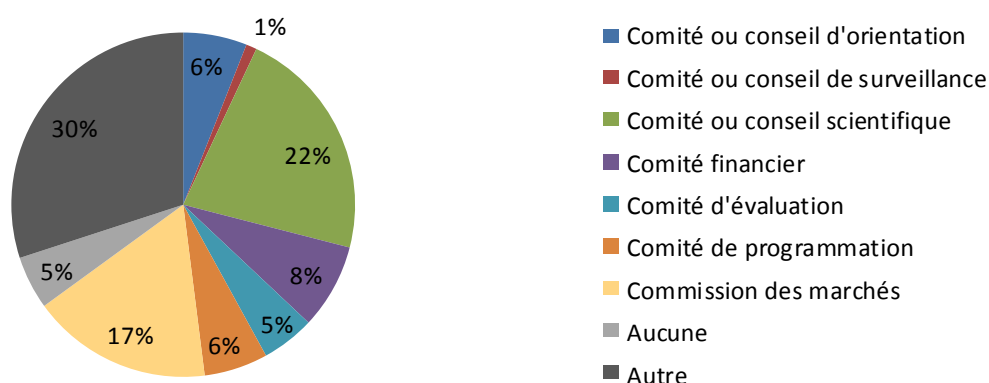
5. L'articulation du CA avec les autres instances

Le conseil d'administration interagit avec d'autres instances de gouvernance. Les autres instances de gouvernance des organismes recensées sont principalement les Comités ou Conseils d'orientation et les Comités ou Conseils scientifiques. Les « autres instances » recensées peuvent être des CODIR, Comités d'audit, Conseil de la formation...

De manière générale, les interactions ne semblent pas poser problème et ces instances paraissent complémentaires.

Interactions avec d'autres instances de gouvernance

*Question posée : Quelles sont les autres instances de gouvernance de votre organisme ?
(sur la base de 84 réponses)*



Ces instances interviennent principalement en amont des conseils d'administration :

- Consultation préalable
- Alimentation des rapports remis aux membres du CA
- Propositions et avis soumis au CA
- Préparation et déclinaison des décisions prises par le CA
- Orientations du CA

Toutefois, les échanges en atelier se sont attardés sur le fait que l'articulation du CA avec d'autres instances, en particulier le comité d'entreprise, nécessitait un chaînage des validations présentant des difficultés : lourdeur, allongement des délais de saisine, risques de blocage.

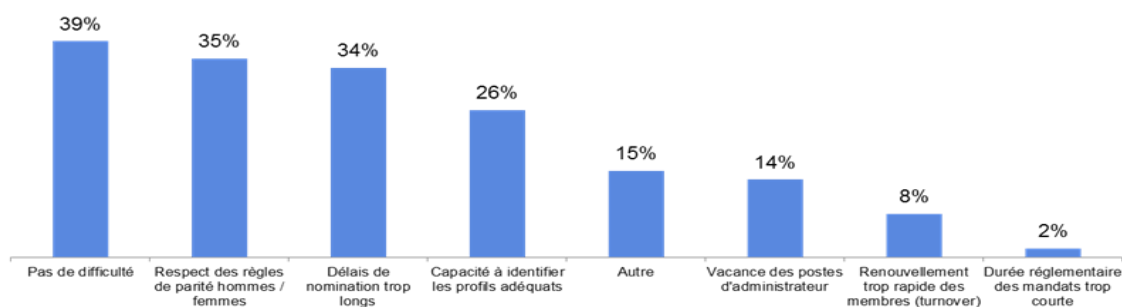
En particulier, la réforme des comités techniques aurait allongé les contraintes calendaires.

6. La nomination des membres du CA

La nomination des membres du conseil d'administration ne semble pas présenter de réelles difficultés du point de vue des organismes. Le respect des règles de parité homme / femme, la longueur des délais de nomination et la capacité à identifier des profils adéquats sont les trois principales difficultés constatées par les personnes ayant répondu au questionnaire dans la nomination des membres du conseil d'administration.

Difficultés liées à la nomination des membres du CA

Question posée : De votre point de vue, la nomination des membres du CA pose-t-elle des difficultés ? Si oui, lesquelles ? (Sur la base de 84 réponses)



Parmi les 15% des personnes ayant répondu « autre » au questionnaire, certains ont précisé les difficultés auxquelles ils faisaient référence :

- « Désignation statutaire pour la grande majorité des administrateurs »
- « Nomination du « directeur ou de son représentant », nuit à l'homogénéité et à la permanence des membres du CA »
- « La représentativité des administrateurs »
- « Nomination ad nominem pour les représentants de l'administration et de leurs suppléants »
- « Les membres en provenance d'une autre administration font preuve d'un absentéisme important »
- « Durée trop longue, certains administrateurs sont au CA depuis 15 ans »
- « Risque de conflit d'intérêt lié à la nature de l'activité »

S'agissant plus spécifiquement de la déclaration publique d'intérêt :

- Seuls 20% des répondants ont déclaré que les membres de leur CA étaient soumis à l'obligation de déclaration publique d'intérêt.
- Près de 75% d'entre eux estiment que cette obligation ne dissuade pas les membres de participer à un CA

La mise en place d'une Charte de l'administrateur semble être un palliatif intéressant à l'absence de parcours d'intégration. Ainsi, y seraient exposées les règles déontologiques, les règles de confidentialité et celles en matière de conflits d'intérêt. En particulier le travail du CEA peut à ce propos être souligné.

7. Autres enseignements issus du questionnaire

7.1. [Le Commissaire du Gouvernement](#)

65% des répondants déclarent ne pas avoir de Commissaire du gouvernement.

Pour les autres 35%, le Commissaire du gouvernement dispose dans 60% des cas d'une voix consultative, dans 50% des cas d'un droit de veto et dans 15% des cas d'une voix délibérative.

Enfin le rôle du Commissaire semble clair à plus de 80% des répondants.

7.2. [Visibilité sur le fonctionnement du CA d'autres organismes comparables](#)

Parmi les répondants au questionnaire, 1 personne sur 2 déclare avoir de la visibilité sur le fonctionnement du conseil d'administration d'autres organismes comparables au sien.

Cette visibilité est le fait d'une expérience précédente (55%), de relations informelles (50%) ou encore de la participation à réseau (40%).

Les besoins en la matière relèvent essentiellement :

- du retour d'expérience d'autres organismes
- du partage de bonnes pratiques entre organismes
- du renforcement de la formalisation et de l'encadrement de l'exercice de la tutelle (diffusion de support de documents,...)
- voire de la participation aux CA d'autres organismes.

* *
 *
 *
 *

Modernisation de l'action publique
Groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat

Rapport technique n°5 :

Le pilotage des ressources humaines des organismes et la mobilité Etat / organismes

SOMMAIRE

1. Objectifs des travaux et état des lieux.....	2
1.1. Périmètre et démarche de travail	2
1.2. Constats sur le pilotage des ressources humaines des organismes.....	3
1.3. Constats en matière de mécanismes de mobilité.....	4
2. Recommandations du groupe de travail interministériel	6
3. Outil d'aide à la décision entre mécanismes de mobilité.....	7
Annexes.....	8

1. Objectifs des travaux et état des lieux

Dans le cadre du chantier 2 « Simplifier et harmoniser la gestion des ressources humaines des agences et opérateurs » du groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat, les travaux conduits ont permis de réaliser un état des lieux du pilotage des ressources humaines des agences et opérateurs, d'une part, et de la pratique en matière de mobilité des fonctionnaires entre les administrations et les agences et opérateurs, d'autre part.

Pour ce qui concerne le recours aux contractuels, les travaux conduits dans le cadre plus général de l'agenda social de la fonction publique comportent un chantier sur les établissements dérogatoires¹, visant à limiter la dérogation accordée dans le temps et aux seuls emplois qui requièrent des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice des missions de l'établissement.

1.1. Périmètre et démarche de travail

L'état des lieux conduit au premier semestre 2013 (entretiens bilatéraux avec des représentants des ministères et d'opérateurs²) a porté sur le pilotage des ressources humaines des agences et opérateurs, en général, et l'utilisation des cinq dispositifs de mobilité des fonctionnaires suivants :

1. La position normale d'activité (PNA)
2. La mise à disposition (MAD)
3. Le détachement statutaire
4. La disponibilité
5. Le détachement sur contrat

Cet état des lieux a permis (cf éléments de constat détaillés ci-dessous) :

- d'identifier les dysfonctionnements et/ ou les difficultés rencontrées dans le recours à la mobilité ;
- d'apporter un éclairage sur les éléments de différenciation des dispositifs de mobilité entre eux ;
- de clarifier les questions de droit relatives à la mise en œuvre des différents dispositifs de mobilité ;
- de recenser et de qualifier les critères d'opportunité des différents dispositifs de mobilité.

Les travaux du second semestre ont eu pour objectif de produire un outil d'aide à la décision afin d'améliorer la connaissance et les modalités de recours aux différents dispositifs de mobilité des agents vers les agences ou opérateurs, auxquels ont été intégrés la position hors cadre et les variantes de la disponibilité (pour études ou recherches présentant un intérêt général ou pour convenances personnelles).

La démarche de travail s'est déroulée comme suit :

- **Cadrage des travaux** lors d'une réunion plénière du Groupe de travail interministériel (25/04/2013)
- **Entretiens de diagnostic** avec des représentants des tutelles et des opérateurs menés au premier semestre 2013
- **Co-construction d'un outil d'aide à la décision** dans le cadre :
 - de réunions de travail avec la DGAFP ;
 - d'un atelier de travail avec des représentants des ministères (03/12/2013).
- **Restitution des travaux et validation, au nom du GTi, des recommandations** lors de la réunion plénière du GTi (19/12/2013).

¹ Etablissements publics de l'Etat à caractère administratif pour lesquels il est dérogé à la règle selon laquelle les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires (cf. décret n°84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'Etat à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984).

² Ministères interrogés : MESR, MEDDE, Intérieur, MAE, MCC, MASS . Opérateurs interrogés : ASP, FAM, INSERM, INRAP.

1.2. Constats sur le pilotage des ressources humaines des organismes

▶ Une visibilité limitée des tutelles sur la GRH des opérateurs

Les ministères de tutelle interrogés ont fait état du **peu de visibilité** dont ils disposent sur les modalités de gestion des ressources humaines de leurs opérateurs et que le **manque de circulation d'information** entre tutelles et organismes sur les sujets RH rend difficile la mise en œuvre d'une politique RH unifiée. Les difficultés rencontrées dans la circulation des informations RH entre tutelle(s) et opérateurs sont renforcées par la **faiblesse des interfaçages entre les SIRH** des opérateurs et les SIRH ministériels.

▶ Un besoin en animation sur la thématique RH

La **mise en place de réseaux des DRH** animés par les ministères de tutelle n'est à ce stade pas généralisée, alors même que les opérateurs reconnaissent ouvertement la **très forte valeur ajoutée d'échanges entre établissements comparables** pour favoriser les benchmarks, le partage de bonnes pratiques et de retours d'expérience entre opérateurs, ainsi que de la tenue de réunions permettant la descente d'information, et de groupes de travail plus participatifs. A ce titre, l'initiative d'une enquête d'évaluation des besoins et attentes des opérateurs de leur tutelle en matière de RH, lancée par les ministères sociaux, a été saluée.

Certains opérateurs ont ainsi déclaré souhaiter être davantage associés aux concertations relatives aux statuts particuliers et aux réflexions sur les logiques de parcours de carrière. La réalisation des travaux par les administrations centrales uniquement rend en effet difficile l'appropriation et l'adaptation de certains outils (DPG-ECP, reporting RH) aux opérateurs.

La mise en place d'un outil type intranet en vue de diffuser la documentation RH (réglementation, fiches pratiques, textes, modèles types de règlement intérieur, d'accords...) permettrait par exemple de faciliter l'accessibilité de tous les opérateurs à l'information disponible en la matière. Par ailleurs, certains opérateurs ont fait état d'une asymétrie d'information entre le dirigeant de l'opérateur et les organisations syndicales de l'organisme sur les réformes ou projets en cours au niveau ministériel.

Les opérateurs consultés ont aussi exprimé le **besoin d'organiser et rationaliser les demandes d'information redondantes** sous des formats variables de la part des différents acteurs côté Etat : direction du Budget, CGEFi, ministère de tutelle, etc.

▶ Un besoin d'expertise et de cadrage

Par ailleurs, les opérateurs consultés ont exprimé un **besoin d'expertise, de doctrine ou de cadrage sur des sujets spécifiques**, comme par exemple, les sujets relatifs au droit du travail applicables aux EPIC, à la conduite du dialogue social au sein des opérateurs, et un souhait de travailler sur la convergence de la gestion des ressources humaines entre familles opérateurs présentant des proximités. Dès lors, **les opérateurs ont recours dans la mesure du possible, à leurs propres compétences internes, ou le cas échéant, à des prestataires externes.**

La désignation d'un chef de file permettrait d'avoir un interlocuteur et un relais, au nom de l'ensemble des tutelles ministérielles et des opérateurs, auprès des acteurs qui pourraient être mobilisés sur les sujets RH (par exemple la CIASSP), afin de porter auprès d'eux les besoins identifiés et de diffuser, par la suite, les informations ainsi obtenues.

1.3. Constats en matière de mécanismes de mobilité

► Une faible connaissance des mécanismes de mobilité

L'état des lieux a révélé **une faible connaissance et parfois une mauvaise utilisation des possibilités des mécanismes de mobilités déjà existants** : il a également permis, pour chacun des mécanismes de mobilité, d'identifier les principaux freins à leur utilisation et des pistes de progrès et propositions.

Les ministères et opérateurs consultés ont également convergé sur le fait que **la mobilité entre Etat et organismes n'était pas nécessairement pertinente sur tous les types de fonctions**, mais qu'elle devait être encouragée pour certaines d'entre elles (fonctions administratives et financières par exemple).

Le recours aux différents mécanismes de mobilité est ainsi **très variable d'un ministère à l'autre**. Dans le cadre des entretiens réalisés sur ce chantier, les ministères et opérateurs ont mis en avant les difficultés et propositions d'amélioration suivantes³ (voir aussi annexes pour restitution détaillée) :

Concernant la **position normale d'activité** :



Ce dispositif est très peu utilisé par les ministères interrogés.
(sur la base des entretiens réalisés)

Perception : la PNA serait peu utilisée car les modalités de sa mise en œuvre sont insuffisamment comprises. Elle semble présenter une prise de risque pour l'administration d'accueil dans la mesure où sa durée est indéterminée. Le fait que l'agent conserve le régime indemnitaire est source de complexité pour les gestionnaires en termes de suivi, de gestion de dossier. Ceci peut également créer des conflits, des incohérences entre les agents, introduit des différences de traitement et rend difficile la mise en œuvre de la politique de rémunération.

Propositions d'amélioration : la clarification du dispositif semble une priorité. Il semble indispensable que la doctrine soit connue de tous pour qu'elle soit mieux acceptée par les gestionnaires.

Concernant la **mise à disposition** :



Ce dispositif est peu utilisé par les ministères interrogés.
(sur la base des entretiens réalisés)

Perception : Les MAD ne présentent aucun risque pour les administrations car tout est préalablement fixé dans la convention (salaire, durée...). Plusieurs avantages sont avancés par les ministères, notamment le fait que les règles de gestion de la rémunération restent inchangées, et que leur durée soit déterminée. En termes d'inconvénients, la MAD sortante pèse sur le plafond d'emploi, et ce dispositif est lourd en termes de gestion (rédaction, signature, suivi des conventions..)

Propositions d'amélioration : organiser des MAD croisées entre opérateurs et administration centrale pour favoriser les échanges de compétences.

Concernant le **détachement statutaire** :



Ce dispositif est moyennement utilisé par les ministères interrogés.
(sur la base des entretiens réalisés)

Perception : L'utilisation du détachement statutaire dépend de la présence ou non dans l'administration d'accueil d'un corps d'accueil comparable à celui de l'agent dans son administration d'origine, ce qui peut entraîner une application moins fréquente.

³ Légende : évaluation relative du degré d'utilisation du dispositif de mobilité (sur la base des entretiens réalisés) :



Faible



Elevée

Concernant le **détachement sur contrat** :



Ce dispositif est fortement utilisé par les ministères interrogés.
(sur la base des entretiens réalisés)

Perception : Cette solution, très utilisée pour envoyer les agents vers les opérateurs, semble être la plus souple et avantageuse pour l'agent (gain de rémunération pour l'agent, possibilité d'attirer et recruter des agents et élargir le champ des profils pour les métiers spécifiques, possibilité de valoriser les postes à responsabilité pour les emplois de direction). Toutefois, ce dispositif contribue à la politique de rémunération inflationniste dans les agences et opérateurs. Le gain de rémunération obtenu par l'agent ne l'incite pas à revenir dans son administration d'origine.

Propositions d'amélioration : mise en place d'un encadrement plus strict des détachements sur contrat et d'une remise à niveau des écarts de rémunération.

Concernant la **disponibilité** :



Ce dispositif est très peu utilisé par les ministères interrogés.
(sur la base des entretiens réalisés)

Perception : l'administration dispose de peu de visibilité et de contact avec les agents en disponibilité. Par ailleurs, elle ne présente aucun avantage pour l'agent.

► **Les freins à la mobilité**

Bien qu'une expérience au sein d'un opérateur soit considérée comme un véritable atout pour exercer la tutelle en administration par la suite, elle est toutefois perçue par les agents concernés comme **une réelle prise de risque, insuffisamment valorisée**.

Dans le cadre des entretiens menés, **le schéma d'emploi, les écarts de rémunération, la disparité des responsabilités** et donc la difficulté pour les agents retournant en administration centrale à trouver un poste adapté à leur fonction antérieure, **l'inégale attractivité des régions**, ainsi que **le coût supplémentaire engendré pour les EPIC** recrutant un fonctionnaire ont été cités comme les principaux freins à la mobilité.

A l'inverse, **les raisons financières** sont souvent avancées pour motiver le choix d'une mobilité vers un opérateur, par les ministères comme par les opérateurs.

Enfin, se pose également la question d'un **éventuel « conflit d'intérêt »** lorsqu'un agent ayant exercé en opérateur intègre son ministère de tutelle pour piloter ce même opérateur.

Afin de favoriser la mobilité, les ministères de tutelle interrogés ont ainsi émis l'idée de **développer une vision globale du champ ministériel et opérateurs**, notamment via le nouveau Système Interministériel des Cadres (SIC), lequel permet de partager les CV.

Ils ont en outre proposé la **mise en place d'un observatoire des rémunérations**, ainsi qu'un cycle de formation aux volets budgétaires et gestion des ressources humaines des établissements publics ou autres organismes à destination des jeunes administrateurs civils.

Les opérateurs ont par ailleurs exprimé un **besoin en matière d'amélioration de la communication d'éléments d'informations** sur les différents mécanismes de mobilité.

2. Recommandations du groupe de travail interministériel

Le GTi propose deux recommandations sur ce chantier thématique, se déclinant en plans d'actions, pouvant mobiliser la DGAFP, les ministères de tutelle et le SGMAP, sur la base de l'état des lieux et des travaux conduits.

Recommandation n°5 : Généraliser la prise en compte progressive par les ministères, dans leurs politiques RH, des organismes qui leur sont rattachés et structurer l'animation des organismes sur les thématiques RH. Pour ce faire, des éléments méthodologiques seront mis à disposition des ministères et des outils facilitant l'accès à l'information seront mis en place au premier semestre 2014.

Action	Responsable	Echéance
Au sein de chaque ministère		
Renforcement du volet opérateurs des conférences de GPRH	DGAFP+ Ministères	1 ^{er} semestre 2014
Mise en place d'une animation RH des opérateurs sous tutelle	Ministères de tutelle	Ad hoc
Au niveau interministériel		
Ouverture d'une section RH sur l'espace internet réservé	DGAFP + SGMAP	1 ^{er} semestre 2014
Apport d'éléments méthodologie aux ministères, organisation de retours d'expérience d'animation RH des organismes	DGAFP + SGMAP	1 ^{er} semestre 2014

Recommandation n°6 : Favoriser l'enrichissement des parcours de carrière en encourageant la mobilité entre Etat et organismes sur les fonctions pertinentes. Pour ce faire, le GTi a formalisé un outil d'aide à la décision dans le cas d'une mobilité d'un agent, qui sera mis à disposition des ministères au premier trimestre 2014. Par ailleurs, chaque ministère devra établir et mettre en œuvre un plan d'actions visant à mieux intégrer les agences dans leur politique de mobilité.

Action	Responsable	Echéance
Au sein de chaque ministère		
Elaboration d'un plan d'actions visant à mieux intégrer les agences dans la politique de mobilité de chaque ministère	Ministères de tutelle	2 ^{ème} semestre 2014
Au niveau interministériel : outil d'aide à la décision		
Test de l'outil auprès d'organismes et de chargés de missions de bureaux statutaires ministériels, mise en ligne de l'outil	DGAFP	1 ^{er} trimestre 2014
Mise en ligne de l'outil (support à définir)	DGAFP + SGMAP	1 ^{er} trimestre 2014
Présentation de l'outil aux DRH	DGAFP + SGMAP	1 ^{er} semestre 2014
Diffusion de l'outil au sein des ministères et auprès des organismes	Ministères de tutelle	1 ^{er} semestre 2014

3. Outil d'aide à la décision entre mécanismes de mobilité

Les travaux réalisés sur ce chantier aboutissent notamment à l'élaboration d'un **document d'aide à la décision entre les différents mécanismes** lors de l'exercice d'une mobilité.

Ce document vise à :

- **outiller les gestionnaires des ressources humaines afin de leur donner les moyens de renseigner au mieux les agents souhaitant exercer une mobilité ;**
- **améliorer les modalités d'application des dispositifs de mobilité** vers et en provenance des agences et opérateurs.

Cet outil d'aide à la décision entre les différents mécanismes de mobilité se décline en deux volets :

- ▶ Un premier volet, décliné sous forme **d'arbre de décision**, permet **d'identifier les dispositifs de mobilité accessibles à l'agent eu égard à l'état du droit**, en fonction du statut de l'agent, de l'organisme et du poste visé.

"POINTS D'ENTRÉE"		Dispositifs de mobilité accessibles		Critères d'éligibilité		Dispositifs de mobilité éligibles		Niveau du lien entre l'agent et son organisme d'accueil	
STATUT DE L'ORGANISME	PÉRIMÈTRE								
Organisme pouvant appliquer le statut général de la fonction publique	L'organisme a-t-il des corps ?	oui	Positions d'activité	PNA	Les fonctions du poste d'accueil correspondent-elles aux missions du corps de l'agent ?	oui	PNA	Statut	
				Mise à disposition	L'organisme d'accueil contribue-t-il à la mise en œuvre d'une politique publique ?	non	Mise à disposition	Convention	
				Détachement	Le corps de l'organisme d'accueil appartient-il à la même catégorie et est-il de niveau comparable au corps d'origine ?	oui	Détachement statutaire	Statut	
		non	Autres positions statutaires	Disponibilité pour convenance personnelle	La disponibilité est-elle de droit pour l'agent ?	oui	Détachement sur contrat	Contrat de droit public	
				Hors cadre	L'agent a-t-il effectué au moins 15 ans de service ?	non	Détachement sur contrat	Contrat de droit public	
				Hors cadre	L'agent a-t-il effectué au moins 15 ans de service ?	non	Disponibilité	N/A	
	non	Positions d'activité	PNA	Les fonctions du poste d'accueil correspondent-elles aux missions du corps de l'agent ?	oui	PNA	Statut		
			Mise à disposition	L'organisme d'accueil contribue-t-il à la mise en œuvre d'une politique publique ?	non	Mise à disposition	Convention		
			Détachement	Le corps de l'organisme d'accueil appartient-il à la même catégorie et est-il de niveau comparable au corps d'origine ?	oui	Détachement sur contrat	Contrat de droit public		
		non	Autres positions statutaires	Disponibilité pour convenance personnelle	La disponibilité est-elle de droit pour l'agent ?	non	Disponibilité	N/A	
				Hors cadre	L'agent a-t-il effectué au moins 15 ans de service ?	oui	Hors cadre	Contrat de droit public	
				Hors cadre	L'agent a-t-il effectué au moins 15 ans de service ?	non	Détachement sur contrat	Contrat de droit public	

- ▶ Un second volet **recense l'ensemble des facteurs de choix en opportunités** entre les différents dispositifs de mobilité. Ces critères ont en outre été **qualifiés en fonction des freins** qu'ils représentent à la fois du point de vue de l'agent, de l'administration d'origine et de l'administration d'accueil.

Dispositif de mobilité	Agent			Administration d'origine			Administration d'accueil			Niveau	Type de lien
	Frein	Opportunité	Impact	Frein	Opportunité	Impact	Frein	Opportunité	Impact		
PNA											
Mise à disposition											
Détachement											
Disponibilité pour convenance personnelle											
Hors cadre											

L'ambition de cet outil est d'être suffisamment didactique et opérationnel pour en permettre la bonne appropriation par les gestionnaires des ressources humaines des ministères et des opérateurs ; il pourrait prendre par exemple la forme d'un **outil interactif accessible en ligne**. A terme, ce document pourrait également avoir vocation à être diffusé aux agents.

Annexes

Restitution détaillée de l'état des lieux sur la perception des différents mécanismes de mobilité, réalisé auprès des ministères de tutelles et des opérateurs⁴

Légende : évaluation relative du degré d'utilisation du dispositif de mobilité (sur la base des entretiens réalisés) :



Point d'attention : les éléments ci-dessous restituent les opinions et la perception exprimées par les personnes consultées, parfois divergentes ou inexactes au regard des textes réglementaires.

Position normale d'activité (PNA)

Utilisation et explications



- **Utilisations d'origine de la PNA :**
 - lors d'un changement de périmètre ministériel,
 - pour une affectation élargie au-delà du ministère (vers les opérateurs),
 - pour l'affectation d'agents détenant des compétences rares sans recourir au détachement sur contrat.
- Aujourd'hui, utilisation plutôt pour des **raisons collectives** (gestion de l'agent par le ministère, garantie au niveau de salaire)
- Intérêt stratégique pour la gestion de transfert d'agent : sans la PNA, les OS pourraient s'opposer au transfert
- Facilité de gestion et permet de ne pas « traumatiser » les agents sous l'angle statutaire
- Pertinent pour la **mobilité entre ministères**, moins pour la mobilité entre administration et opérateurs
- Parfois utilisée comme substitut au détachement dans un corps

Difficultés rencontrées

- Généralement peu utilisée car non comprise
- Peu de candidats et peu de structures disposées à les accueillir (problème du schéma d'emploi)
- La durée indéterminée est une prise de risque pour l'administration d'accueil
- L'agent conserve le régime indemnitaire de son corps d'origine, ce qui est source de complexité pour les gestionnaires:
 - nécessite de paramétrer le SI RH d'accueil
 - nécessite de connaître et de suivre les évolutions du régime d'origine de l'agent, implique une **gestion de dossier chronophage**.
- Crée des **conflits, des incohérences entre les agents**, introduit des **différences de traitement** et rend difficile la mise en œuvre de la politique de rémunération
- **Toutefois, l'intérêt de ce mécanisme paraît supérieur aux difficultés de gestion induites**

Propositions d'amélioration recensées en entretien

- Besoin de clarification sur la PNA : quelle est sa différence avec l'affectation, doit-on l'utiliser pour aller dans les EP... Il faut que la doctrine soit connue de tous pour qu'elle soit mieux acceptée par les gestionnaires.
- Organisation de RETEX sur des cas de recours à la PNA réussis (MEDDE)
- Encadrer davantage la PNA au démarrage par une meilleure formalisation des relations entre l'administration « d'accueil » et l'administration « d'origine »

⁴ Source : Entretiens. Ministères interrogés : MESR, MEDDE, Intérieur, MAE, MCC, MASS. Opérateurs interrogés : ASP, FAM, INSERM, INRAP

Mise à disposition (MAD)

Utilisation et explications



- Les MAD sont en général suivies en **convention** (souvent triennale), ce qui n'est pas toujours le cas des MAD gratuites
- **Aucun risque n'est pris** car tout est préalablement fixé dans la convention (salaire, durée...)
- Il y a plus de MAD entrantes (des opérateurs vers la centrale) que de MAD sortantes
- **Avantages :**
 - règles de gestion de la rémunération inchangées
 - durée déterminée
- Outil privilégié par le MESR pour la mobilité des chercheurs entre l'administration et les opérateurs

Difficultés rencontrées

- Il est rare d'avoir une convention avant la date d'effet, par conséquent, l'agent se trouve souvent en situation de régularisation
- Les moyens budgétaires permettent difficilement de mettre en place des MAD
- La MAD sortante pèse sur le plafond d'emploi. Il faudrait avoir des MAD croisées pour cela soit équilibré.
- Aujourd'hui, la **MAD est à l'initiative de l'administration** plutôt que de l'agent.
- Les MAD sont lourdes en terme de gestion : il faut rédiger, signer et suivre les conventions.

Propositions d'amélioration recensées en entretien

- Organiser des MAD croisées **entre opérateurs et administration centrale pour favoriser les échanges de compétences.**

Détachement statutaire

Utilisation et explications



- Moins de recours aux détachements statutaires que de détachements sur contrat
- Au MESR, une grande partie des détachements se font entre les EPST et les EPSCP pour les profils techniques

Difficultés rencontrées

- Le détachement peut être **plus compliqué** pour certains profils dont les corps ne sont pas présent dans tous les ministères
- **Pas de promotion de corps** (sauf s'il est intégré), uniquement de grade (si l'agent réussit un concours dans son corps d'accueil, cela ne sera pas appliqué dans son corps d'origine à son retour)

Propositions d'amélioration recensées en entretien

Disponibilité

Utilisation et explications



- **Peu de recours à la disponibilité** (généralement, ce sont des partants définitifs ou les agents souhaitant suivre leur conjoint)
- L'administration dispose de **peu de visibilité et de contact** avec les agents en disponibilité

Difficultés rencontrées

- Considéré comme une **prise de risque**, les agents préfèrent le détachement sur contrat.

Propositions d'amélioration recensées en entretien

Détachement sur contrat

Utilisation et explications



- Solution la plus utilisée pour envoyer les agents vers les opérateurs car la plus souple.
- Permet
 - un gain de **rémunération** pour l'agent
 - **d'attirer et recruter des agents** et élargir le champ des profils pour les métiers spécifiques
 - de **valoriser** les postes à responsabilité pour les emplois de direction

Difficultés rencontrées

- **Globalement, il y a une politique de rémunération très inflationniste** dans les EP, le détachement fait **gonfler la masse salariale**
- Le détachement sur contrat en opérateur permet souvent **d'accéder à des responsabilités supérieures** à celles auxquelles l'agent pourrait être affecté en administration centrale. **Ce qui justifie souvent le gain de rémunération.**
- **Ce gain n'incite pas les agents à revenir dans leur administration d'origine**
- Souvent, à partir d'un certain nombre d'années en détachement sur contrat, les agents se mettent hors cadre pour ne pas être soumis aux contraintes financières impliquées par le retour dans l'administration.
- Le détachement peut être mal perçu car il entraîne une **insécurité juridique et statutaire**, et peut être **néfaste à l'évolution**, qui est parfois freinée par le changement d'établissement
- En cas de différence de statut initial et de différence d'âge, la **rémunération en détachement sur contrat peut être extrêmement variable**
- Les agents ne trouvent souvent **pas de poste adapté** en revenant en administration centrale

Propositions d'amélioration recensées en entretien

- **Remettre à niveau** les écarts de rémunération et encadrer davantage les détachements
- Le détachement ne doit **pas répondre uniquement à des aspirations personnelles**. Il permet de développer des **compétences nouvelles** pour enrichir le parcours et les profils.
- Les allers/retours entre l'administration et les opérateurs sont souhaitables mais un détachement sur contrat « à durée limitée », présenterait des inconvénients majeurs : il serait difficile pour l'administration de fournir un poste (en particulier à responsabilité) à tous les agents en détachement qui reviendraient dans l'administration.

Modernisation de l'action publique
Groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat

Rapport technique n°6 :

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

SOMMAIRE

1. Etat des lieux et objectifs des travaux.....	2
1.1 Principaux constats et propositions	2
1.1.1 Dialogue de gestion.....	2
1.1.2 Trajectoire financière et dimension pluriannuelle	3
1.2 Enjeux et démarche de travail	4
2. L'amélioration du dialogue de gestion : recommandations	5
3. Le développement d'une dimension pluriannuelle : recommandations.....	8

1. Etat des lieux et objectifs des travaux

1.1 Principaux constats et propositions

Dans le cadre du chantier 3 « Leviers ou outils pour associer les opérateurs au redressement des comptes publics » du groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat, des travaux ont été menés au premier semestre 2013 en vue d'identifier les différents leviers de maîtrise des dépenses et des emplois et leurs conditions d'utilisation d'une part, et de définir les modalités d'une approche budgétaire intégrant une dimension pluriannuelle d'autre part.

Un questionnaire a tout d'abord été adressé aux ministères de tutelle¹, complétés d'ateliers de travail avec des représentants des tutelles et des opérateurs², afin de faire émerger un diagnostic partagé, en particulier en matière d'amélioration du dialogue de gestion et de dimension budgétaire pluriannuelle.

1.1.1 Dialogue de gestion

5 ministères sur 6 ayant répondu au questionnaire estiment globalement satisfaisant le dialogue de gestion conduit avec les opérateurs. Les ministères ont fait part des **bonnes pratiques et des cas de réussite suivants** :

- Les réunions de trésorerie organisées par le MAAF pour les trois opérateurs qui gèrent le plus de crédits d'intervention (FAM, ASP et ODEADOM), qui permettent d'avoir une visibilité précise des besoins en CP et d'ajuster les versements ;
- Les réunions de préparation de CA (MAAF, MESR, MAE) ;
- Les réunions périodiques entre DG abordant les sujets métiers et budgétaires (MAAF) ;
- Les rendez-vous de mi-gestion (MAE).

La consultation des opérateurs montre des pratiques différentes selon les ministères : dialogue structuré (rencontres régulières DG établissement avec direction métier et/ou SG du ministère de tutelle, pré-CA, réunions de trésorerie) ou, à l'inverse, absence de dialogue avant les arbitrages sur la SCSP (parfois échanges par mail uniquement). Pour certains, la notification du budget annuel est trop tardive.

Les opérateurs ont exprimé :

- **le besoin de réunions intermédiaires**, d'orientations données par la tutelle entre la discussion sur le tendanciel de début d'année en vue du projet de loi de finances de l'année suivante et la réunion préparatoire au budget en septembre de l'année en cours, évoquant un « effet tunnel ».
- **la nécessité d'un échange contradictoire** sur les besoins de l'établissement avant que les moyens ne soient arrêtés.

Les ministères souhaitent cependant des améliorations :

- Généraliser la **pratique du rendez-vous stratégique annuel** entre le dirigeant de l'établissement et le directeur du service tutelle (Intérieur) ;
- Généraliser le recours à des **outils de reporting d'activité** entre l'opérateur et la tutelle, cohérents avec les indicateurs du COP (Intérieur) ;
- **Formaliser des dialogues de gestion** pour les principaux opérateurs, en associant les services du SG et les responsables de programme, en cohérence avec le calendrier budgétaire (MEDDE-METL) ;
- Mieux **articuler les rendez-vous du dialogue de gestion avec la procédure budgétaire** (ex. réunions en amont des conférences techniques et lors de préparation des BP).

¹ Ministères ayant répondu au questionnaire : MEDDE/METL, MESR, MAAF, MIN INTERIEUR, MAE, MIN DEFENSE

² Opérateurs consultés : ASP, France Agrimer, Institut de veille sanitaire, BRGM, OFII

De leur côté, les opérateurs ont insisté sur les pistes d'amélioration suivantes :

- Institutionnalisation d'une **réunion ad hoc au 1^{er} trimestre de chaque exercice sur les résultats** (bilan annuel du COP et de la lettre d'objectif du DG) ;
- **Formalisation de la vision stratégique des tutelles** dans une lettre de mission au DG au moment de sa nomination (cf travaux sur le chantier 1 du GTi) ;
- Organisation d'un **rendez-vous de mi-gestion** pour faire le point sur l'exécution en cours et surtout disposer de premières orientations sur le budget de l'année suivante.

1.1.2 Trajectoire financière et dimension pluriannuelle

Pour 5 ministères sur 6, une trajectoire financière pluriannuelle est discutée avec les opérateurs et fait l'objet d'un contrat d'objectifs. Pour 1 seul ministère, cette trajectoire est systématiquement traduite par un document chiffré annexé au contrat d'objectifs (MINDEF), et quelquefois pour 2 autres (MAAF, MAE).

Les avantages à cette discussion sont les suivants :

- Amélioration de la visibilité aux opérateurs ;
- Mesure de la soutenabilité du projet stratégique de l'établissement ;
- Suivi analytique des résultats enregistrés.

Toutefois, deux difficultés ont été recensées :

- Difficulté de réajuster ces objectifs en cours de COP ;
- Difficulté à assurer la coïncidence entre les programmations budgétaires et le phasage de préparation et de mise en œuvre du COP.

Un consensus a toutefois émergé sur l'utilité de donner une visibilité pluriannuelle aux opérateurs.

- ▶ En matière de dimension pluriannuelle dans les notifications de crédits : Les notifications de crédits aux opérateurs ne comportent pas de dimension pluriannuelle, à l'exception de celles du MCC. La plupart n'émet pas le souhait d'intégrer cette dimension lors de leurs prochaines notifications (sauf le MAAF). Plusieurs explications ont été avancées :
 - Difficulté à s'engager sur des éléments financiers stabilisés, la LFI pouvant modifier le montant attribué dans le cadre du budget triennal (Intérieur, MAE, MEDDE/METL) ;
 - Risque que l'opérateur considère comme définitivement acquis le montant des crédits notifiés et entreprenne des démarches sur le fondement d'engagements financiers que l'Etat pourrait être contraint de ne pas honorer ;
 - Niveau d'information des opérateurs suffisants, la dimension pluriannuelle étant intégrée dans les trajectoires inscrites dans les COP (MINDEF).
- ▶ En matière de dimension pluriannuelle dans les notifications de plafond d'emplois : Cette dimension est présente dans seulement 2 ministères sur 6 (MAE et Intérieur, sur 3 ans), alors même qu'il s'agit d'une information pertinente dans le cadre du dialogue de gestion, permettant à l'organisme d'anticiper les conséquences de son schéma d'emploi et d'organiser dans la durée le recrutement, les départs et les réorganisations afférentes.
Les ministères ne pratiquant pas la notification pluriannuelle des plafonds d'emplois arguent de la difficulté à réajuster ces objectifs en cours de COP. En outre, de la même façon que pour les crédits, la dimension uniquement indicative et non engageante peut être difficile à faire entendre aux opérateurs.

Côté opérateurs, le **besoin d'une meilleure visibilité pluriannuelle sur les orientations et le budget** (à la fois sur la SCSP, la dotation en fonds propres et les taxes affectées) fait également consensus, avec **une convergence sur la nécessité que cet exercice ne soit pas trop rigide et une compréhension du caractère nécessairement indicatif** de la dimension budgétaire pluriannuelle. Un consensus se dégage sur une formalisation minimale de l'exercice, à **conduire dans le cadre du dialogue de gestion** (mais sans nécessairement de notification formelle), au moment de la discussion sur le tendancier en février.

La consultation des opérateurs a confirmé qu'une **trajectoire pluriannuelle en crédits et/ou en emplois est parfois abordée dans le dialogue avec la tutelle, quelques ministères** procédant également à une **programmation pluriannuelle** pour certaines dépenses (ex : projets de recherche, SI, immobilier). Certains opérateurs sont également demandeurs d'une vision sur le **calendrier réglementaire / juridique**.

Dès lors, une réflexion doit être menée sur la manière de décliner la visibilité pluriannuelle :

- Comment communiquer sur l'aspect « indicatif » ?
- Sur quels opérateurs l'appliquer ? Des opérateurs en situation particulière ?
- Sur quel champ ? (ensemble du budget, investissement, immobilier, etc.)
- Sous quelle forme ? (notification au directeur ou annexe aux COP)

1.2 Enjeux et démarche de travail

Sur la base de ces constats et propositions recensés au premier semestre auprès des opérateurs et des ministères de tutelle, les travaux menés dans le cadre du GTi ont principalement visé à décrire les étapes du dialogue de gestion et leur contenu, intégrant en particulier les échanges sur la pluri-annualité.

La formalisation d'un processus cible de dialogue de gestion répond à plusieurs enjeux :

- favoriser l'instauration d'une culture et d'une dynamique communes en matière de dialogue de gestion dans une logique de nivellement par le haut, en capitalisant sur les bonnes pratiques identifiées lors des entretiens et ateliers de travail organisés sur le sujet ;
- améliorer l'articulation du dialogue de gestion entre opérateurs et tutelles avec la procédure budgétaire et le calendrier intergouvernemental, notamment avec celui des lois de programmation des finances publiques (LPFP) triennales ;
- permettre un pilotage budgétaire annuel et pluriannuel comme y invite le nouveau cadre de la gestion budgétaire et comptable publique institué par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- mettre en place un dialogue systématique et continu en vue d'échanger sur les orientations stratégiques de l'opérateur, les besoins et moyens associés ;
- communiquer sur les conditions de réussite et les modalités opérationnelles de mise en œuvre du dialogue de gestion ;
- faire de la transparence un principe-clé du dialogue de gestion.

La démarche suivante a été adoptée :

- **Cadrage des travaux** lors d'une réunion plénière du Groupe de travail interministériel (le 12/09)
- **Co-construction avec la Direction du budget et les ministères contributeurs**
 - Dans le cadre d'une réunion de travail avec deux ministères témoins (MAAF et MINDEF)
 - Dans le cadre d'un atelier de travail GTi sur le 3^{ème} chantier afin de présenter les travaux et d'échanger sur une première version de formalisation du processus cible
- **Restitution des travaux et validation, au nom du GTi, des recommandations** lors de la réunion plénière du GTi (19/12/2013).

2. L'amélioration du dialogue de gestion : recommandations

▶ Remarques préalables

Les travaux réalisés sur ce chantier aboutissent à la formalisation d'un processus cible de dialogue de gestion entre les opérateurs et leur(s) ministère(s) de tutelle, intégrant en particulier les principales échéances et tâches à accomplir dans ce cadre.

Toutefois, compte-tenu des spécificités propres à chaque ministère, ce cadre, non normatif, doit permettre d'associer contraintes internes et prévention des risques d'atterrissage budgétaire des opérateurs. Dès lors, le socle de base du dialogue de gestion dans ses deux volets, élaboration budgétaire d'une part et dialogue stratégique et de gestion d'autre part, a vocation à proposer des plages temporelles pour les réunions et échéances budgétaires clé.

▶ Recommandations du GTi

Le GTi préconise de généraliser deux éléments d'amélioration du dialogue de gestion à l'ensemble des opérateurs et tutelles (sauf cas particuliers, par exemple les catégories d'opérateurs) :

- L'association des opérateurs aux travaux d'élaboration du projet de loi de finances ;
- L'envoi d'une pré-notification annuelle.

Recommandation n°7 : Associer les opérateurs, pour ce qui concerne leur budget, à la préparation du projet de loi de finances.

Principe	Echanges entre l'organisme et la tutelle sur le budget de l'année N+1 de l'organisme, en amont des conférences budgétaires, ayant pour objectif de mieux préparer le projet de loi de finances pour l'année N+1.
Plage temporelle	Entre mi-novembre N-1 et fin avril N.

- ▶ Il est recommandé **d'associer les opérateurs aux travaux d'élaboration du projet de loi de finances**, l'objectif étant de donner un cadre aux échanges sur **l'élaboration du budget pour l'année N+1**.
- ▶ Ces **échanges pourraient avoir lieu entre mi-novembre N-1 et fin avril N**, c'est-à-dire une fois le budget initial de l'exercice N de l'organisme arrêté et avant le démarrage des conférences budgétaires intragouvernementales de l'année N+1, afin que les ministères puissent y participer en ayant connaissance des besoins des opérateurs dont ils exercent la tutelle.

Bonnes pratiques :

- Afin **de ne pas démultiplier les points de rendez-vous**, l'association des opérateurs aux travaux d'élaboration du projet de loi de finances pourra d'une part, **prendre différentes formes** (discussion dans le cadre de points de rencontre déjà existants, réunion ad hoc, échanges de documents,...) et d'autre part, être ajustée au regard du **niveau d'enjeux des opérateurs**. Le choix des critères concourant à l'identification d'un organisme comme étant à fort enjeu est à la discrétion du ministère de tutelle. A titre d'exemple, ces critères pourront intégrer une dimension financière, un volet « maîtrise des risques » ou encore concerner les opérateurs présentant des difficultés à finaliser leur budget initial.
- Par ailleurs, elle pourra donner lieu à des **rencontres entre le dirigeant de l'organisme et le responsable financier ministériel du ministère de tutelle** (en général, le secrétaire général), associant également la direction métier de tutelle. L'organisation de tels points bilatéraux relève des besoins recensés par les opérateurs dans le cadre des entretiens et questionnaire du 1^{er} semestre 2013, en particulier en cas de difficulté ou de point de blocage à lever. Il est recommandé de circonscrire la tenue de ces points de rencontre à ces circonstances particulières et dès lors de les organiser de manière ad hoc.

Recommandation n°8 : Procéder à l'envoi d'une pré-notification annuelle indicative aux opérateurs (sauf cas particuliers*).

Principe	Pré-notification indicative des crédits et emplois transmise par le ministère à l'opérateur, en amont de l'élaboration de son budget initial N+1, et avant le vote définitif de la loi de finances.
Plage temporelle	Avant la fin septembre N.
Contenu*	SCSP, dotation en fonds propres (en montant brut et en montant net de mise en réserve), plafond d'emplois.
Support	Note signée ou courriel.
Éléments de langage	« <i>La présente pré-notification est subordonnée au vote par le Parlement du projet de loi de finances.</i> »

***Cas particulier des catégories d'opérateurs** : un traitement différencié pourra être envisagé pour les opérateurs relevant d'une catégorie d'opérateurs au sens du Jaune budgétaire opérateurs (par exemple : universités, écoles). Dans ce cas, seule une indication générale de type pourcentage ou tendance pourrait être communiquée à l'ensemble des établissements.

- ▶ Compte tenu de la nécessité d'améliorer la visibilité des opérateurs sur l'état de leur dotation pour l'année n+1, il est demandé aux ministères de tutelle de **procéder à l'envoi d'une pré-notification**, à l'issue des arbitrages intragouvernementaux sur le PLF, avant la fin septembre N, notamment **dès lors que le projet de loi de finances a été présenté en conseil des ministres**, voire, au plus tard, avant la publication des projets annuels de performance le 1^{er} mardi d'octobre.

Bien que nécessairement **indicative** car soumise au vote en l'état par le Parlement, cette pré-notification est essentielle en ce sens qu'elle permet aux opérateurs d'élaborer un budget initial plus sincère. En outre, l'expérience des ministères³ pratiquant la pré-notification montre que les évolutions entre cette dernière et le vote du projet de loi de finances sont à la marge.

- ▶ Il est demandé d'intégrer dans la pré-notification les trois dimensions que sont les **crédits** au titre de la **subvention pour charges de service public** et, le cas échéant, de la **dotation en fonds propres** ainsi que le **plafond d'emploi**. Les crédits devront être indiqués en brut, tel qu'inscrits au projet de loi de finances, et en net, c'est-à-dire déduction faite du montant de la mise en réserve. Cette mise en réserve pourra être calculée sur la base du taux de mise en réserve de l'année en cours s'il n'est pas encore définitif lors de la pré-notification. En ce cas, la pré-notification devra intégrer des éléments de langage indiquant son caractère provisoire et l'envoi d'une notification rectificative en cas d'évolution.
- ▶ Le choix du support à adresser au dirigeant de l'organisme (note signée ou courriel) est laissé à la discrétion du ministère de tutelle. La lettre ou note sont toutefois le format à privilégier. Quel que soit son format et afin de limiter les risques de mésinterprétation des opérateurs, la pré-notification devra intégrer les éléments de langage suivants : « *La présente pré-notification est subordonnée au vote par le Parlement du projet de loi de finances.* »

Bonnes pratiques :

- Afin de restreindre l'exercice de la notification définitive aux seuls cas indispensables, il est recommandé d'intégrer dans la pré-notification les éléments de langage suivants : « *Sans évolution du projet de loi de finances suite au vote du Parlement, la pré-notification vaut notification définitive* ». Dans ce cas, la pré-notification ne peut prendre que la forme d'un courrier.

³ Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, le ministère de la culture et de la communication, ainsi que le ministère de la défense transmettent à leurs opérateurs une pré-notification.

Point d'attention : les arrêtés relatifs au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire des ministères prévoient l'avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel pour les notifications de crédits et d'emplois aux opérateurs. Dans le cas où la pré-notification vaut, sans évolution du projet de loi de finances suite au vote du Parlement, notification définitive, il faut prévoir cet avis sur la pré-notification le plus en amont possible pour ne pas allonger les délais et faire peser un risque sur le respect du calendrier souhaité pour la pré-notification aux opérateurs.

- Les années de triennal de l'Etat, la pré-notification peut intégrer une dimension pluriannuelle, pour tout ou partie du contenu qui pourra être ajusté selon les souhaits et possibilités des tutelles.

3. Le développement d'une dimension pluriannuelle : recommandations

► Recommandations du GTi

Le GTi préconise de généraliser progressivement l'exercice de projection pluriannuelle à l'ensemble des opérateurs et tutelles (sauf cas particuliers à préciser). Les modalités de mise en œuvre de cet exercice sont à la discrétion du ministère de tutelle.

Recommandation n°9 : Généraliser progressivement l'exercice de projection pluriannuelle à l'ensemble des opérateurs (sauf cas particuliers*).

Principe	Exercice de projection pluriannuelle réalisé par les opérateurs, sur la base d'un cadrage par le ministère de tutelle (scénarios d'évolution des crédits attribués).
Plage temporelle	- Envoi des éléments de cadrage entre novembre N-1 et février N par la tutelle. - Conduite de l'exercice de projection par l'opérateur dans les 2 mois suivant l'envoi des éléments de cadrage.
Fréquence	- Obligatoire : années paires, lors de la préparation du triennal de l'Etat - Facultatif : années impaires (p/ex en cas d'évolution structurelle de l'organisme).

***Cas particulier des catégories d'opérateurs** : un traitement différencié pourra être envisagé pour les opérateurs relevant d'une catégorie d'opérateurs au sens du Jaune budgétaire opérateurs.

- L'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.

- L'exercice de projection pluriannuelle devra être réalisé les années paires, lors de l'élaboration du triennal de l'Etat. Il pourrait également être pertinent les années impaires en cas d'évolution structurelle de l'organisme.
- S'agissant des formats à privilégier, il est recommandé de s'appuyer sur les différents **tableaux budgétaires existants** :
 - le tableau de compte de résultat prévisionnel ;
 - le tableau de capacité d'autofinancement (CAF) ;
 - le tableau de financement prévisionnel ;
 - le tableau de variation et de niveau du fonds de roulement ;
 - les tableaux de suivi des emplois et de suivi des dépenses de personnel du document prévisionnel des emplois et des crédits de personnel (DPG-ECP) ;
 - le plan de trésorerie ;
 - le tableau des opérations d'investissement pluriannuelles.

S'agissant de ce dernier tableau, l'exercice de projection devra porter sur l'année n+1 et pourra se limiter à définir les grandes tendances pour les années n+2 et n+3.

En outre, à compter de l'exercice 2016, les nouveaux tableaux découlant du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique pourront être utilisés :

- le tableau des autorisations budgétaires en AE et CP, prévision de recettes et solde budgétaire ;
- le tableau d'équilibre financier ;
- le tableau des opérations liées aux recettes fléchées ;
- le tableau des dépenses pluriannuelles.

- ▶ Il est également demandé aux opérateurs d'accompagner leurs projections d'une **note explicitant les grandes orientations retenues, les hypothèses considérées et les impacts anticipés**. Le cas échéant, des éléments d'analyse justifiant les écarts par rapport aux prévisions pluriannuelles formulées dans le COP et/ou les écarts par rapport à l'année n-1 pourront également être demandés.

Bonnes pratiques :

- Sur la base du retour d'expérience des différents ministères pratiquant déjà cet exercice, il est demandé, dans la mesure du possible, de fournir aux opérateurs **un scénario unique** ou, à défaut, **un nombre restreint de scénarios d'évolution des crédits, voire des emplois**. En effet, les scénarios multiples ne sont dans les faits pas traités par les opérateurs, par manque de temps.
- **Les scénarios d'évolution peuvent être communs à tous, à plusieurs opérateurs formant un groupe homogène, ou propres à chaque opérateur**. Les critères sur lesquels pourraient être fondés les groupes d'opérateurs sont laissés à la discrétion des ministères de tutelle (taille, nature des enjeux, tendanciel budgétaires du programme de rattachement, etc.)
- Bien que complexe à définir pour le ministère de tutelle et présentant des risques politiques qu'il convient de circonscrire par exemple par l'utilisation d'éléments de langage, le principe d'un scénario tendanciel unique vise à lutter contre le biais que pourraient avoir certains opérateurs de traiter uniquement le scénario le plus favorable.
- Les éléments de cadrage, qui, le cas échéant, peuvent reprendre et s'appuyer sur les éléments de cadrage communiqués aux ministères par le Premier ministre, prennent idéalement la forme d'une note explicitant le ou les scénarios à travailler. Les ministères pourront toutefois s'ils le souhaitent privilégier un canal de diffusion plus informel.

Page suivante : vision infra-annuelle du pilotage des organismes. C'est la représentation graphique des activités du pilotage des organismes sur une année calendaire, intégrant le dialogue de gestion (cf. aussi rapport technique n°2 du GTi sur les instruments de pilotage).



	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Aout	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Dialogue de gestion	Procédure Etat											
		Réunions techniques	Conférences de performance, préparation des RAP		Conférences budgétaires	Arbitrages	Elaboration des documents budgétaires			Examen du PLF par le Parlement		Adoption et promulgation de la LF
Dialogue de gestion	Elaboration budgétaire											
	Association aux travaux du PLF tutelles-opérateurs					Conférences de répartition		Arbitrages de répartition			Association aux travaux du PLF tutelles-opérateurs	
Pilotage Stratégique	Communication de la tutelle sur le PLF annuel + triennal le cas échéant Années de triennal Envoi des éléments de cadrage pour l'exercice de projection pluri-annuelle Echanges avec l'organismes sur la projection pluri-annuelle											
	Rdv stratégique Pré-CA CA Pré-CA CA Pré-CA CA Bilan et élaboration lettre d'objectifs Limite d'envoi de la lettre d'objectifs au dirigeant Bilan et élaboration lettre d'objectifs											
Animation thématique du réseau	Interministérielle											
	Animation du réseau des opérateurs : <ul style="list-style-type: none"> • Portail réservé organismes • Club des dirigeants d'opérateurs (CDO) • Animation thématique des ministères : <ul style="list-style-type: none"> • Club des tutelles ministérielles (CTMO) • Comité technique des systèmes d'information et de communication (CTSIC) • Comité d'orientation de la politique immobilière de l'Etat (COMO) • Comité des achats • Réunion des DRH 											
Animation thématique du réseau	Ministérielle											
	A titre illustratif : <ul style="list-style-type: none"> • Rencontre des responsables achats des opérateurs 2 fois/an • Rencontre des responsables SI des opérateurs 2 fois/an • Rencontre des responsables RH des opérateurs 2 fois/an 											



Modernisation de l'action publique
Groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat

Rapport technique n°7 :

L'appui des têtes de réseau interministérielles en matière de fonctions support :

France Domaine et la politique immobilière

SOMMAIRE

1. Objectifs et contexte des travaux	2
1.1 Objectifs	2
1.2 Enjeux en matière de politique immobilière des opérateurs	2
1.3 Périmètre et démarche de travail.....	3
2. Recommandations du groupe de travail interministériel.....	4
3. Répartition détaillée des rôles et responsabilités entre France Domaine, les tutelles ministérielles et les opérateurs (vision cible)	6
3.1 Elaboration et actualisation des SPSI, suivi de leur mise en œuvre	6
3.1.1 Procédure formalisée de validation des projets de SPSI	7
3.1.2 Procédure formalisée amont de l'actualisation des SPSI	8
3.1.3 Le suivi de la mise en œuvre des SPSI	9
3.1.4 Synthèse : le rôle des ministères de tutelle	10
3.1.5 Ressources mises à disposition des opérateurs	10
3.2 Accompagnement renforcé par France Domaine d'un panel d'opérateurs	11

1. Objectifs et contexte des travaux

1.1 Objectifs

Dans le cadre du chantier 3 « Leviers ou outils pour associer les opérateurs au redressement des comptes publics » du groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat (GTi), un des axes de travail identifiés lors du cadrage des travaux concerne l'appui à ces organismes des têtes de réseau interministérielles en matière de fonction support.

Les têtes de réseau interministérielles en matière de fonction support identifiées lors du cadrage des travaux sont France Domaine, la DGAFP, la DISIC, le SAE, le SGMAP, la DGFIP, la DB, l'APIE, le délégué interministériel aux archives de France. Ce premier recensement n'est pas exhaustif.

Les travaux conduits dans le cadre du GTi ont concerné dans un premier temps :

- France Domaine et la politique immobilière ;
- La DISIC et la politique en matière de systèmes d'information et de communication.

Pour chacune de ces têtes de réseau, les travaux visaient à préciser les conditions de mise en œuvre par les opérateurs de la politique concernée, en :

- **formalisant la gouvernance, les rôles et responsabilités respectifs et les circuits de décision** entre la tête de réseau, ministères de tutelle et les opérateurs d'une part, et au sein des ministères de tutelle d'autre part ;
- **définissant l'utilisation qui doit être faite par les opérateurs** des moyens interministériels et/ou des moyens de leurs administrations de tutelle ;
- identifiant **les actions concrètes** qui seraient envisageables.

A noter que les **travaux du GTi n'avaient pas vocation à intervenir sur le fond** ou la définition des objectifs de la politique concernée ou sur la conduite d'un projet en particulier.

1.2 Enjeux en matière de politique immobilière des opérateurs

Dans son discours du 15 mai 2013 devant le Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE), le ministre délégué au budget a réaffirmé l'importance toute particulière accordée à la question de l'immobilier au-delà de la stricte sphère « Etat » en insistant sur le fait qu'une ressource immobilière importante se trouvait maintenant chez les opérateurs de l'Etat.

Sur ce volet, chaque opérateur de l'État a fourni, entre 2010 et 2012, un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) présentant un diagnostic de sa situation immobilière et proposant une stratégie à 5 ans, toutefois rarement articulée avec la trajectoire budgétaire de l'établissement. L'exploitation et la mise en œuvre de ces SPSI restent inégales selon les ministères ou les opérateurs concernés.

La Direction du Budget, les ministères de tutelle, le CGEFI, le réseau des contrôleurs budgétaires, le réseau local de France Domaine et le CIE ont participé à cet exercice et ont formulé des avis intégrés, ou complémentaires, à ceux de France Domaine central. (Avis reposant sur une analyse et une évaluation approfondie des documents fournis par les établissements à France Domaine).

Les priorités pour ces prochaines années en matière d'immobilier dans la sphère opérateurs portent sur :

- ▶ La mutualisation et la construction d'une politique globale d'immobilier de l'Etat, intégrant les opérateurs :
 - L'inscription des schémas pluriannuels des opérateurs dans une logique régionalisée (il s'agira de schémas directeurs immobiliers régionaux validés qui associent l'ensemble des acteurs autour du préfet de région et du responsable régional de la politique immobilière de l'Etat - RPIE).

- L'intégration dans une réflexion d'ensemble des biens immobiliers dits « spécifiques » (biens culturels, bases de défenses, palais de justice, universités...). A savoir que l'immobilier des opérateurs relève majoritairement de cette catégorie.
- ▶ La professionnalisation de l'action de l'Etat :
 - Mise en place d'une gouvernance rénovée pour l'approbation et le suivi des schémas directeurs de l'immobilier en région (SDIR), sous l'impulsion de France Domaine et définition d'un plan d'action pour préciser les modalités du suivi en concertation avec les opérateurs et dans une logique régionale. Les différents acteurs concernés (France Domaine, RPIE, DB, ministères de tutelle...) devront agir de concert, d'où une nécessaire articulation entre ces instances et une réflexion conjointe quant à la méthode à développer.
 - Actualisation et renouvellement progressifs des SPSI des opérateurs, enjeu essentiel, qui devra permettre de dépasser l'acquis de la première génération, tant en termes de programmation stratégique que de mise en œuvre opérationnelle.

1.3 Périmètre et démarche de travail

Les travaux menés dans le cadre du GTi ont concerné principalement **la définition et la mise en œuvre de la stratégie immobilière des opérateurs** à travers les activités suivantes :

- ▶ l'élaboration et l'actualisation des SPSI, et le suivi de leur mise en œuvre ;
- ▶ l'accompagnement renforcé par France Domaine d'un panel d'opérateurs.

Les travaux menés ne couvrent donc pas la totalité des activités pouvant être réalisées par France Domaine et/ou par les ministères de tutelle dans le champ de l'immobilier des opérateurs.

Pour chacune de ces activités, les travaux ont permis :

- d'identifier les dysfonctionnements et les difficultés rencontrées ;
- clarifier le rôle et l'articulation des différentes parties prenantes (France Domaine, les RPIE, les ministères de tutelle, les opérateurs concernés, autres instances type COMO etc.) ;
- formaliser une vision cible des interactions entre France Domaine, les RPIE, les tutelles ministérielles et les opérateurs, préciser les flux d'information nécessaires et le canal à privilégier.

La démarche de travail pour ce qui concerne France Domaine et la politique immobilière de l'Etat appliquée aux opérateurs s'est déroulée comme suit :

- **Cadrage des travaux** lors d'une **réunion plénière du Groupe de travail interministériel** (le 12/09) et d'un **COMO** (le 24/10)
- **Co-construction** avec France Domaine et les ministères contributeurs :
 - dans le cadre de **réunions de travail** avec France Domaine et les représentants des pôles immobilier et pôles tutelle des 3 ministères témoins (MCC, MINT, MEDDE/METL) ;
 - dans le cadre d'un **atelier de travail GTi** sur le 3ème chantier afin de présenter les travaux et échanger sur le fond (09/12/2013).
- **Restitution des travaux et validation, au nom du GTi, des recommandations** lors de la réunion plénière du GTi (19/12/2013).
- **Restitution des travaux et recommandations et validation du plan d'actions** par le **COMO** (début 2014).

2. Recommandations du groupe de travail interministériel

► Remarques préalables

Les travaux du GTi ont permis, de formaliser une répartition cible des rôles et responsabilités entre les différents acteurs, en distinguant les activités de base, correspondant au niveau minimal à mettre en place par les différents acteurs, et les activités complémentaires, qui représentent un palier supérieur pouvant être visé.

Cette répartition repose sur **un principe de subsidiarité** entre les différents acteurs et une bonne **circulation de l'information** entre tête de réseau et ministère de tutelle d'une part, et au sein du ministère de tutelle d'autre part, ce qui suppose des **interactions en interne au sein du ministère de tutelle** entre les relais naturels des têtes de réseaux et les structures chargées de la tutelle.

Ces schémas d'articulation peuvent être utilisés par les ministères de tutelle comme des **éléments d'autoévaluation** permettant de mesurer les efforts à fournir pour atteindre le niveau d'activité souhaité (de base ou complémentaire).

► Recommandations et plans d'actions

Le GTi propose deux recommandations se déclinant en plans d'actions, pouvant mobiliser France Domaine et les ministères de tutelle, sur la base de contenus et d'éléments d'autodiagnostic résultants des travaux du GTi.

Recommandation n°10 : Déployer la répartition cible des rôles entre France Domaine, les ministères de tutelle et les opérateurs.

Action	Responsable	Echéance
Déploiement¹ au sein de chaque ministère		
Réalisation d'un autodiagnostic par les ministères de tutelle pour définir les actions à mener pour atteindre la cible fixée dans un plan d'actions qui fera l'objet d'un suivi spécifique	Ministères de tutelle	1 ^{er} semestre 2014
Mise en place des activités de base par les ministères de tutelles (cf. vision cible de la répartition des rôles)	Ministères de tutelle	2 ^{ème} semestre 2014
Le cas échéant, mise en place des activités complémentaires par les ministères de tutelles.	Ministères de tutelle	2 ^{ème} semestre 2014
Accompagnement au niveau interministériel		
Remise d'un corpus documentaire par ministère (avis de France Domaine sur les SPSI des opérateurs) aux membres du COMO	France Domaine	1 ^{er} trimestre 2014
Partage d'un modèle / d'exemples de tableau de suivi de la mise en œuvre des SPSI (principales échéances).	France Domaine et ministères contributeurs	1 ^{er} trimestre 2014
Partage d' éléments permettant de guider l'analyse de l'annexe immobilière à usage des tutelles ministérielles.	France Domaine	1 ^{er} semestre 2014
Proposition de seuils (% ou montant de cession / acquisition / investissement lourd) à partir desquels une analyse approfondie des opérations par la tutelle serait nécessaire.	France Domaine + ministère contributeur (MEDDE/METL)	1 ^{er} semestre 2014

¹ Le déploiement des activités s'entend dès lors que celui-ci est pertinent, certains ministères de tutelle ayant d'ores et déjà pu mettre en place certains des volets du plan d'action préconisé.

Recommandation n°11 : Renforcer la collaboration interministérielle dans le domaine de l'immobilier des opérateurs.

Action	Responsable	Echéance
Etudier l'opportunité de constituer un « réseau d'expertises interministériel » dans le domaine de l'immobilier des opérateurs (ressources expertes pouvant être mobilisées par d'autres ministères au besoin).	France Domaine / SGMAP	2 ^{ème} semestre 2014
<p>Améliorer la gouvernance et le pilotage</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un cadre d'échanges entre pairs sur la thématique de l'immobilier des opérateurs. - Proposer la création d'une instance d'arbitrage pour pouvoir valider des projets interministériels et disposer d'une vision consolidée des travaux menés sur l'immobilier au niveau national. 	France Domaine et les ministères, notamment dans le cadre du COMO	2 ^{ème} semestre 2014

3. Répartition détaillée des rôles et responsabilités entre France Domaine, les tutelles ministérielles et les opérateurs (vision cible)

3.1 Elaboration et actualisation des SPSI, suivi de leur mise en œuvre

L'élaboration, l'actualisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et le suivi de leur mise en œuvre mobilisent aujourd'hui différents acteurs :

- **les opérateurs**, en charge de la rédaction des projets de SPSI, de la saisine de la tutelle et de France Domaine pour leur avis et, après validation, de la mise en œuvre des SPSI et de leur suivi, des actions mises en œuvre pour lever, le cas échéant, les réserves formulées dans l'avis de France Domaine, notamment par l'organe délibérant via les annexes immobilières ;
- **France Domaine**, qui est saisi pour avis des projets de SPSI lors de leur élaboration ou de leur actualisation, et qui est destinataire des annexes immobilières ;
- **le ministère de tutelle**, à la fois du côté des services chargés de l'immobilier et de ceux chargés de l'exercice de la tutelle, qui rend son avis sur les projets de SPSI ;
- **les responsables de la politique immobilière de l'Etat (RPIE)**, pouvant jouer un rôle de conseil dans l'élaboration des SPSI au niveau local ;
- **le Conseil de l'immobilier de l'Etat**, auditant les opérateurs de son choix et rendant un avis sur certains SPSI, dont les réserves émises peuvent déclencher un accompagnement renforcé de l'opérateur ;
- **d'autres acteurs (contrôleur de l'organisme, Direction du Budget)** jouant un rôle de contrôle et d'alerte tout au long du processus.

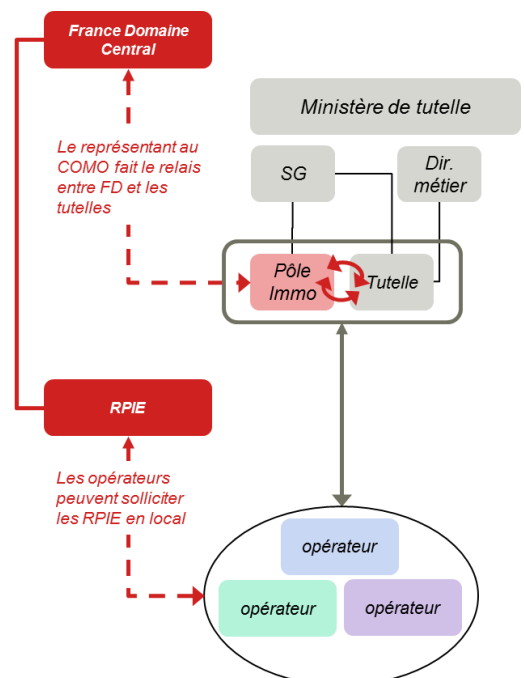
Les rôles de ces différents acteurs nécessitent d'être clarifiés sur certains aspects, afin notamment d'améliorer l'association des tutelles ministérielles, l'articulation des tâches et la circulation de l'information entre France Domaine, les ministères et les opérateurs d'une part, et, au sein du ministère de tutelle d'autre part. C'est notamment le cas :

- de la procédure de validation des projets de SPSI,
- des situations dans lesquelles il convient de réaliser une actualisation du SPSI (niveau de déclenchement d'une saisine de France Domaine et procédure à suivre),
- du rôle des ministères de tutelle dans le suivi de la mise en œuvre du SPSI pour l'ensemble de leurs opérateurs,
- de l'exploitation de l'annexe immobilière par les ministères et par France Domaine.

Les travaux du GTI restitués ci-après se sont concentrés sur ces points, permettant de formaliser des procédures cibles et une répartition des tâches associées.

La mise en œuvre de telles interactions implique en particulier l'existence :

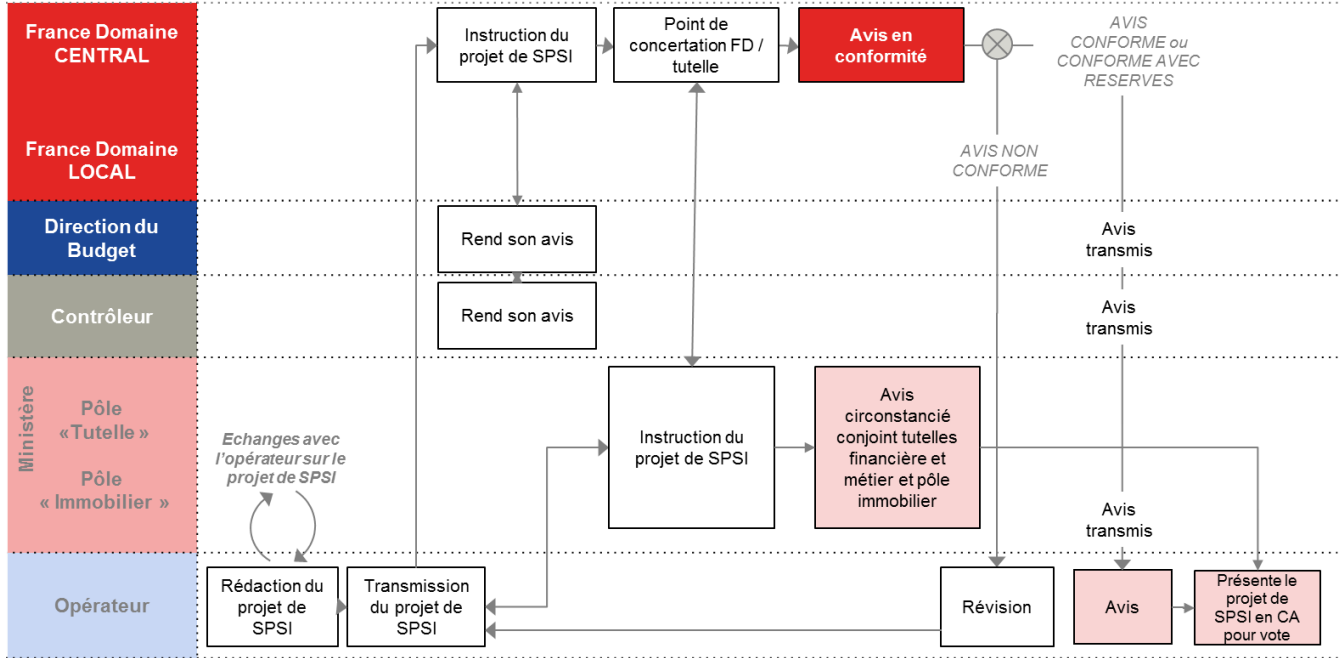
- d'un **canal de gouvernance clair** entre France Domaine et les ministères de tutelle via le COMO,
- d'un **relais vers les responsables de tutelle assuré par les membres du COMO**, porteurs de la démarche au sein des ministères,
- **d'une articulation claire et une bonne circulation de l'information** entre responsables de la tutelle et responsables immobiliers.



3.1.1 Procédure formalisée de validation des projets de SPSI

En matière de validation des projets de SPSI, la procédure cible suivante est proposée :

VALIDATION DES PROJETS DE SPSI



* Possibilité de saisir le RPIE et le ministère pour un accompagnement dans la rédaction du projet de SPSI

Dès lors, la répartition des rôles et responsabilités serait la suivante :

	Autres acteurs (Contrôleur, Direction du Budget)	France Domaine / Réseau immobilier			Ministère de tutelle	Opérateur
		France Domaine central	France Domaine local	RPIE		
Activités de base	- Contrôleur et Direction du Budget sont consultés par France Domaine et lui présentent leurs positions	- Réceptionne et instruit le projet de SPSI - Envoie au contrôleur, à la Direction du Budget, le cas échéant au RPIE, pour avis et intègre leurs retours - Rend un avis en conformité - Se consulte avec la tutelle avant de remettre l'avis à l'opérateur	- n/a	- Est consulté par France Domaine et lui fournit son éclairage sur le projet de SPSI - Le cas échéant, s'assure de la cohérence entre le projet de SPSI et SDIR	- Réceptionne et instruit / analyse d'un point de vue « métier » le projet de SPSI - Rend un avis simple / circonstancié sur le projet de SPSI : analyse « métier » de l'adéquation entre le SPSI et la mission de service publique de l'opérateur - Se consulte avec France Domaine avant de remettre l'avis à l'opérateur	- Rédige le projet de SPSI - Saisit la tutelle et France Domaine
Activités complémentaires	- n/a	- n/a	- n/a	- n/a	- Conseille l'opérateur dans l'élaboration du projet de SPSI	- n/a

3.1.2 Procédure formalisée amont de l'actualisation des SPSI

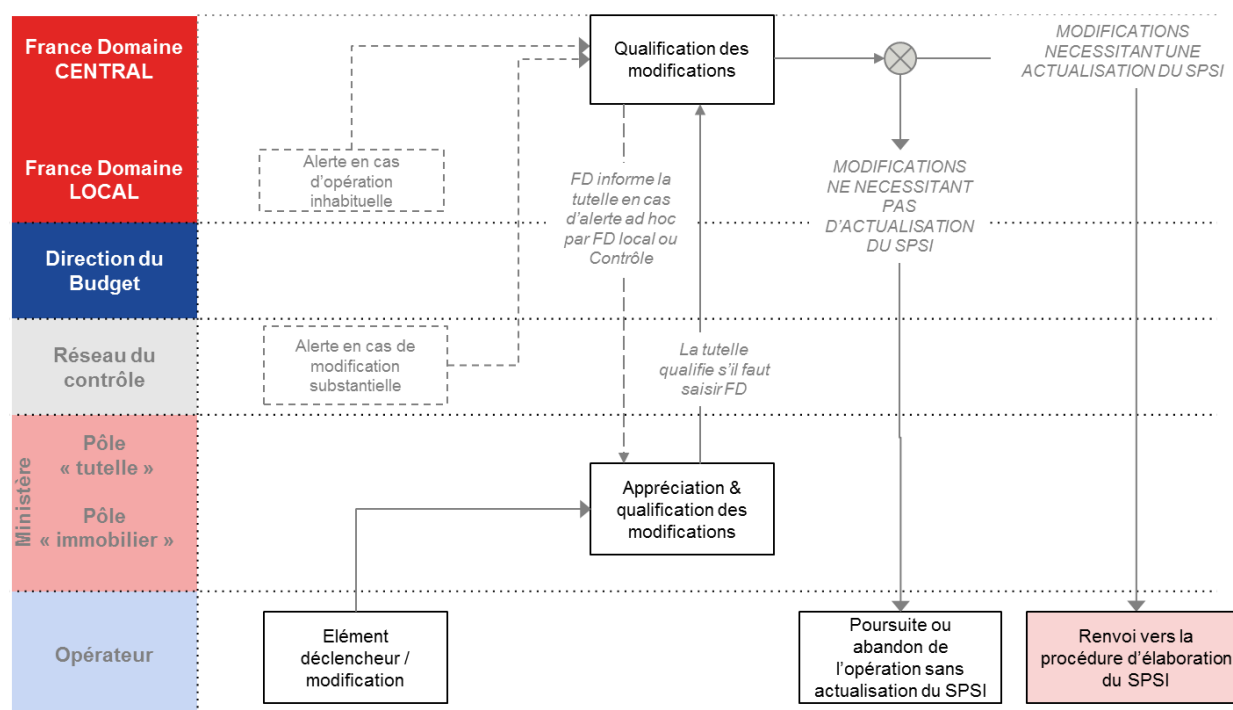
L'actualisation des SPSI doit être la conséquence d'une modification substantielle du SPSI initial. Il n'existe pas de définition normative ou de liste exhaustive des cas de modifications substantielles. La nécessité de l'actualisation des SPSI est laissée à l'appréciation du ministère de tutelle, lequel est informé de l'ensemble des modifications majeures du SPSI dans le cadre du conseil d'administration.

A titre d'exemples toutefois, sont considérées comme des modifications substantielles :

- tout nouveau projet d'acquisition / construction / déménagement / cession de taille « significative » pour le budget de l'opérateur et non planifié dans le dernier SPSI validé,
- la signature d'un contrat de partenariat sur plusieurs années,
- la modification des modalités d'utilisation de la subvention de l'Etat,
- les actes / décisions non prévus au COP,
- la démultiplication / non-réduction du nombre de sites, sans justification par l'évolution de la stratégie globale de l'opérateur,
- la création / fusion / modification d'un opérateur.

En matière d'actualisation des SPSI, la procédure amont suivante est proposée :

PROCEDURE AMONT DE L'ACTUALISATION DES SPSI



Dès lors, la répartition des rôles et responsabilités serait la suivante :

	Autres acteurs (Contrôleur, Direction du Budget, CGEFI...)	France Domaine / Réseau immobilier			Ministère de tutelle	Opérateur
		France Domaine central	France Domaine local	RPIE		
Activités de base	- Contrôleur : joue un rôle d'alerte	- Qualifie les modifications justifiant un nouveau SPSI / renvoi vers la procédure « d'élaboration du SPSI »	- Valide traditionnellement les actes s'inscrivant dans la stratégie immobilière	- Garantit la cohérence locale, en particulier entre SPSI et SDIR	- Le ministère (« filtre ») les demandes de mise à jour pour saisir France Domaine - Le RFIM est a minima informé des modifications	- L'opérateur / le CA fait remonter les modifications à la tutelle
Activités compl.	- n/a	- Relais les alertes - Apporte une assistance	- n/a	- Assure une veille des opportunités locales et alerte le cas échéant	- Assure une veille active et une analyse des projets immobiliers émergents	- n/a

3.1.3 Le suivi de la mise en œuvre des SPSI

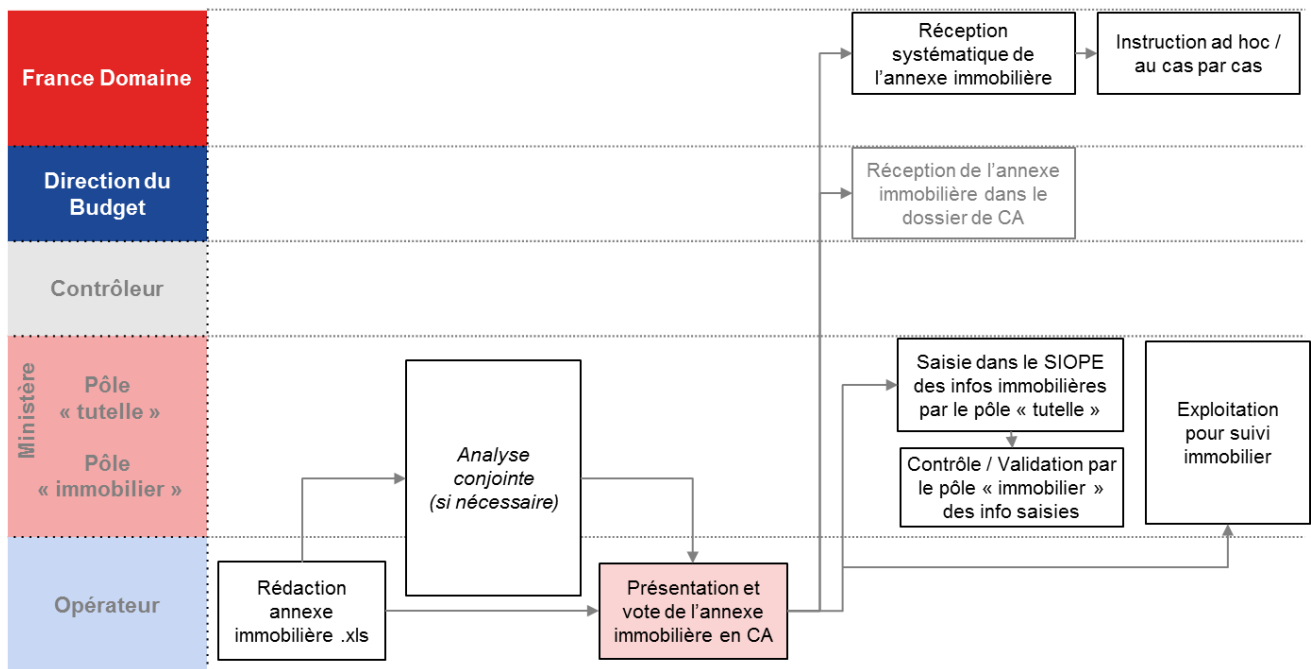
La répartition des rôles et responsabilités suivante est proposée en matière de suivi de la mise en œuvre des SPSI, sans préjudice d'autres activités de suivi spécifique que pourrait conduire le ministère de tutelle :

	Autres acteurs <i>(Contrôleur, Direction du Budget, CGEFI...)</i>	France Domaine / Réseau immobilier			Ministère de tutelle	Opérateur
		France Domaine central	France Domaine local	RPIE		
Activités de base	- Suit la mise en œuvre, notamment via le passage de l'annexe immobilière en CA	- Réception des annexes immobilières - Traitement ad hoc (opérateurs du panel et cas par cas)	- n/a	- Conseille / facilite/ coordonne - Le cas échéant, s'assure de la cohérence entre SPSI et SDIR	- Contrôle / Suivi des principales échéances des opérations du SPSI - Principe de suivi des SPSI au plus près des opérateurs par la tutelle - Réceptionne les annexes immobilières, exploitation, saisie dans le SIOPE - Effectue le suivi des conventions d'utilisation	- Rédige et transmet de l'annexe immobilière aux tutelles (ministère et DB) et à FD - Présente l'annexe immobilière en CA : suivi des investissements et du plan de mise en œuvre du SPSI
Activités complémentaires	- n/a	- Apporte une assistance en cas de « crise » / coordonne les acteurs (cf. accompagnement renforcé)	- Apporte une assistance juridique / expertise sur la légalité des actes (ex : renégociation de baux)	- n/a	- n/a	- n/a

Le suivi de la mise en œuvre des SPSI passe, entre autres, par une annexe immobilière au budget de l'opérateur, annuelle présentée et votée en conseil d'administration, conformément à la circulaire du ministre chargé du budget du 3 août 2013.

La procédure cible suivante est proposée en la matière :

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES SPSI ZOOM SUR L'ANNEXE IMMOBILIERE – PROCEDURE STANDARDISEE



3.1.4 Synthèse : le rôle des ministères de tutelle

En synthèse, les ministères de tutelle assurent, en cible, les fonctions suivantes :

Socle commun d'activités de base	Elaboration des SPSI	<ul style="list-style-type: none"> - Réception et instruction / analyse « métier » des SPSI - Avis simple / circonstancié sur les SPSI - Concertation avec France Domaine avant de remettre l'avis à l'opérateur - Fait le « filtre » des modifications pour saisir France Domaine central
	Suivi de la mise en œuvre des SPSI	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle / Suivi des principales échéances des opérations du SPSI - Réception des annexes immobilières, exploitation, saisie dans le SIOPE
Activités complémentaires optionnelles		<ul style="list-style-type: none"> - Conseil / accompagnement / apport d'expertise sur l'immobilier spécifique - Animation thématique des opérateurs sur le sujet immobilier

Les premières étapes à mener par le pôle immobilier de la tutelle vers son rôle « cible » auprès des opérateurs seraient :

1. **Prise de connaissance (si nécessaire) des SPSI et des avis de France Domaine** : ces éléments seront transmis à nouveau par FD aux membres du COMO (un dossier par ministère).
2. **Mise en place d'un suivi de la mise en œuvre** des SPSI des opérateurs, associant les services chargés de la tutelle et de l'immobilier : des éléments permettant de guider l'analyse et l'exploitation de l'annexe immobilière seront proposés aux ministères de tutelle, un modèle ou des exemples de tableau de suivi des principales échéances en matière d'immobilier pourront être partagés.

3.1.5 Ressources mises à disposition des opérateurs

Au-delà du **pôle Immobilier des ministères de tutelle**, à la disposition des opérateurs pour les accompagner dans l'élaboration et la mise en œuvre à la fois de leurs projets de SPSI et de leurs projets d'investissements, un certain nombre de ressources est mis à la disposition des opérateurs afin de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie immobilière.

France Domaine Central a rédigé un « **guide d'élaboration des projets de SPSI** » à destination des opérateurs. Ce document contient des préconisations pour la construction des SPSI (architecture générale, principes directeurs, méthodologie...) et des éléments pratiques (nomenclature, modalités de restitution des documents, pré requis techniques).

Les opérateurs sont en outre invités à solliciter **l'assistance des RPIE**, en particulier en matière de mutualisation de l'immobilier de l'Etat (opportunités de mutualisation, d'installation dans des locaux disponibles du domaine, etc.), de mise en œuvre de la politique immobilière. L'opérateur peut encore demander de l'aide au RPIE en cas de difficultés dans l'élaboration de son SPSI (facilitateur, conseil).

3.2 Accompagnement renforcé par France Domaine d'un panel d'opérateurs

La mise en place d'un accompagnement renforcé par France Domaine sur un panel d'opérateurs résulte **des difficultés constatées dans le suivi des SPSI** (population étendue et disparate des opérateurs, suivi personnalisé impossible par FD, représentants des ministères financiers au CA non experts en immobilier, etc.).

La mise en place d'un accompagnement renforcé à la mise en œuvre des SPSI sur un périmètre limité d'opérateurs vise à **apporter un accompagnement privilégié à certains opérateurs au regard des enjeux immobiliers de leur stratégie immobilière** (parcs importants, projets d'investissement, opérations immobilières spécifiques ou singularités de l'opérateur), en cas de crise ou parce que le projet de SPSI n'a pas encore été réalisé (projet SPSI non transmis ou échanges en cours).

La liste des 31 opérateurs retenus pour bénéficier de cet accompagnement renforcé a été validée par l'ensemble des ministères. **Ce panel a vocation à évoluer dans le temps** : un opérateur est ainsi susceptible, en fonction des critères retenus et de son actualité, de faire ou de cesser de faire l'objet d'un accompagnement renforcé. Le panel constitué sera donc réinterrogé régulièrement.

La répartition des tâches en matière de suivi renforcé de certains opérateurs par France Domaine serait la suivante :

	France Domaine	Ministère de tutelle	Opérateur
Activités de base	<ul style="list-style-type: none"> - Informe les opérateurs par courrier officiel de leur intégration au panel (copie SG et tutelle métier ministériels) - Suit les grandes étapes de l'exécution du SPSI - Suit le plan d'actions spécifique, notamment celles entreprises pour lever les réserves émises lors de la validation du SPSI par FD et, le cas échéant, lors de leur audition par le CIE 	<ul style="list-style-type: none"> - Est associé et contribue à l'ensemble des interactions FD/opérateur 	<ul style="list-style-type: none"> - ad hoc
	Gouvernance associée : <ul style="list-style-type: none"> - Réunion de lancement (renouvelée si nécessaire) FD/ministère sur l'ensemble des opérateurs inclus dans le panel : état des lieux pour chaque opérateur, identification des difficultés, des actions nécessaires... - Points d'étapes FD/ministère/opérateur (avec suivant les cas DB, SGCIE, etc.) : suivi des opérations majeures du SPSI, suivi des réserves émises, revue de l'annexe immobilière, mise en place et suivi d'un plan d'actions ad hoc, échanges entre les parties prenantes (difficultés rencontrées, besoins d'assistance, évolutions de la PIE,...) 		
Activités complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> - Assiste la mise en œuvre des plans d'actions (scenarii alternatifs, enjeux économiques associés...) - Apporte une expertise et aide à la sécurisation des projets d'investissements structurants - Propose des solutions alternatives / élabore des contre-propositions 	<ul style="list-style-type: none"> - Est associé à l'ensemble des interactions FD/opérateur 	<ul style="list-style-type: none"> - ad hoc

* * *

Modernisation de l'action publique
Groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat

Rapport technique n°8 :

L'appui des têtes de réseau interministérielles en matière de fonctions support :

la DISIC et la politique en matière de systèmes d'information et de communication

Sommaire

1. Objectifs et contexte des travaux	2
1.1. Objectifs	2
1.2. Enjeux en matière d'appui des organismes dans le domaine des systèmes d'information et de communication	2
1.3. Périmètre et démarche de travail.....	3
2. Recommandations du groupe de travail interministériel	4
3. Répartition détaillée des rôles et responsabilités entre la DISIC, les tutelles ministérielles et les organismes (vision cible)	6
3.1. La gouvernance du SI de l'Etat et la déclinaison du cadre stratégique commun	7
3.2. La sécurisation des grands projets de systèmes d'information.....	10
3.3. La conduite de projets de mutualisation	13
3.4. L'élaboration de doctrine interministérielle : l'interopérabilité des systèmes.....	14
3.5. La professionnalisation et l'animation du réseau des acteurs SI	15

1. Objectifs et contexte des travaux

1.1. Objectifs

Dans le cadre du chantier 3 « Leviers ou outils pour associer les opérateurs au redressement des comptes publics » du groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat (GTi), un des axes de travail identifiés lors du cadrage des travaux concerne l'appui à ces organismes des têtes de réseau interministérielles en matière de fonction support.

Les têtes de réseau interministérielles en matière de fonction support identifiées lors du cadrage des travaux sont France Domaine, la DGAFP, la DISIC, le SAE, le SGMAP, la DGFIP, la DB, l'APIE, le délégué interministériel aux archives de France. Ce premier recensement n'est pas exhaustif.

Les travaux conduits dans le cadre du GTi ont concerné dans un premier temps :

- France Domaine et la politique immobilière ;
- La DISIC et la politique en matière de systèmes d'information et de communication.

Pour chacune de ces têtes de réseau, les travaux visaient à préciser les conditions de mise en œuvre par les opérateurs et autres organismes, de la politique concernée, en :

- **formalisant la gouvernance, les rôles et responsabilités respectifs et les circuits de décision** entre la tête de réseau, ministères de tutelle et les opérateurs ou organismes d'une part, et au sein des ministères de tutelle d'autre part ;
- **définissant l'utilisation qui doit être faite par les opérateurs** ou autres organismes des moyens interministériels et/ou des moyens de leurs administrations de tutelle ;
- identifiant **les actions concrètes** qui seraient envisageables.

A noter que les **travaux du GTi n'avaient pas vocation à intervenir sur le fond** ou la définition des objectifs de la politique concernée ou sur la conduite d'un projet en particulier.

1.2. Enjeux en matière d'appui des organismes dans le domaine des systèmes d'information et de communication

La **création de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)** au sein des services du Premier ministre, par décret du 21 février 2011, s'appuie notamment sur un constat : avec ses milliers d'applications de plus en plus interdépendantes, ses 120 principaux centres informatiques et ses 6 réseaux ministériels, **le paysage des systèmes d'information et de communication (SIC) de l'Etat est encore composite, à tous les niveaux.**

« DSI stratégique de l'Etat », la DISIC a vocation à faciliter le décloisonnement des systèmes d'information de l'Etat par la mise en place d'un pilotage interministériel renforcé. Elle a notamment pour missions de :

- mettre en place une gouvernance partagée,
- conduire des projets interministériels et maîtriser les risques,
- définir des normes et des standards au service de la transformation des infrastructures,
- harmoniser les bonnes pratiques et développer les compétences SIC.

En liaison étroite avec les ministères, la DISIC a mis en place une gouvernance interministérielle, élaboré un cadre stratégique commun du SI de l'Etat décliné en contrats de progrès ministériels, mis en œuvre un dispositif de maîtrise des risques opérant et engagé plusieurs projets interministériels structurants (réseau interministériel, transformation des centres informatiques, mutualisations des organisations SIC territoriales).

A l'égard des opérateurs et plus largement des organismes rattachés à l'état, la DISIC engage progressivement des actions dans le prolongement des travaux conduits avec les administrations centrales. Elle a ainsi conduit une évaluation du coût des SI des opérateurs, établissant à 1,7 Md€ en 2011 le montant de leur dépense annuelle. D'autres démarches sont envisagées, selon des modalités qui seront déterminées à la suite des travaux du GTi.

1.3. Périmètre et démarche de travail

Les travaux menés dans le cadre du GTi ont porté principalement sur les domaines d'actions suivants :

- ▶ La gouvernance du SI de l'Etat et la déclinaison du cadre stratégique commun,
- ▶ La sécurisation des grands projets SI (notamment via la procédure de saisine pour avis de la DISIC, dite « article 7 »),
- ▶ La conduite de projets de mutualisation ministériels ou interministériels (réseau, data-centers, etc.),
- ▶ L'élaboration de doctrine interministérielle (convergence et interopérabilité des systèmes),
- ▶ La professionnalisation et l'animation du réseau des acteurs SI.

Les travaux menés ne couvrent donc pas la totalité des activités pouvant être réalisées par la DISIC et/ou par les ministères de tutelles dans le champ des systèmes d'information et de communication des opérateurs et autres organismes, mais bien un socle commun.

Pour chacune de ces activités, les travaux ont permis :

- d'identifier les dysfonctionnements et les difficultés rencontrées ;
- clarifier le rôle et l'articulation des différentes parties prenantes (DISIC, DSI et structures chargées de la tutelle au sein des ministères, opérateurs ou autres organismes concernés, etc.) ;
- formaliser une vision cible des interactions entre DISIC, les tutelles ministérielles et les organismes, préciser les flux d'information nécessaires et le canal à privilégier.

La démarche de travail pour ce qui concerne la DISIC et l'appui des organismes en matière de systèmes d'information et de communication s'est déroulée comme suit :

- **Cadrage des travaux** lors d'une **réunion plénière du Groupe de travail interministériel** (le 12/09) et d'un **CTSIC - Comité Technique des Systèmes d'Information et de Communication** (le 17/10)
- **Co-construction** avec la DISIC et les ministères contributeurs :
 - dans le cadre d'une **réunion de travail** avec la DISIC et les représentants des DSI des 3 ministères témoins (MAAF, MASS, MEDDE/METL), le 22/11/2013 ;
 - dans le cadre d'un **atelier de travail avec les représentants des tutelles** participant au chantier 3 du GTi, afin de présenter les travaux et échanger sur le fond, le 09/12/2013.
- **Restitution des travaux et validation, au nom du GTi, des recommandations** lors de la réunion plénière du GTi (19/12/2013).
- **Restitution des travaux, validation du plan d'actions** par le **CTSIC** (début 2014).

2. Recommandations du groupe de travail interministériel

► Remarques préalables

Les travaux du GTi ont permis de formaliser une répartition cible des rôles et responsabilités entre les différents acteurs en distinguant les activités de base, correspondant au niveau minimal à mettre en place par les différents acteurs, et les activités complémentaires, qui représentent un palier supérieur pouvant être visé.

Cette répartition repose sur **un principe de subsidiarité** entre les différents acteurs et une bonne **circulation de l'information** entre tête de réseau et ministère de tutelle d'une part, et au sein du ministère de tutelle d'autre part, ce qui suppose des **interactions en interne au sein du ministère de tutelle** entre les relais naturels des têtes de réseaux et les structures chargées de la tutelle.

Ces schémas d'articulation peuvent être utilisés par les ministères de tutelle comme des **éléments d'autoévaluation** permettant de mesurer les efforts à fournir pour atteindre le niveau d'activité souhaité (de base ou complémentaire).

A noter que **la mise en œuvre des activités complémentaires peut être adaptée, selon leur pertinence** au regard par exemple :

- **des besoins de l'organisme** en matière de systèmes d'information (organismes récents ou de petite taille, peu structurés en matière de SI, ou conduisant un projet ponctuel structurant, rencontrant donc un besoin d'appui ou d'accompagnement) ;
- **du degré de proximité « métier »** de l'organisme avec sa tutelle, **ou d'interaction des SI** de l'organisme avec ceux de l'administration ;
- **de la nature fonctionnelle du système d'information visé** : des opportunités de mutualisation seront plus facilement identifiables sur les SI dits « supports » (RH, SI financier, applications de messagerie) que sur des SI « métiers » spécifiques à l'organisme.

► Recommandations et plans d'actions

Le GTi propose deux recommandations se déclinant en plans d'actions, pouvant mobiliser la DISIC, les ministères de tutelle et les organismes, sur la base de contenus et d'éléments d'autoévaluation résultant des travaux du GTi.

Recommandation n°12 : Mettre en place la répartition cible des rôles entre DISIC, ministères de tutelle et organismes.

Action	Responsable	Echéance
Déploiement¹ au sein de chaque ministère		
Réalisation d'une autoévaluation pour définir le niveau d'activités souhaité en fonction des organismes concernés (Segmentation des organismes à considérer)	Ministères de tutelle (appui DISIC/SGMAP)	1 ^{er} semestre 2014
Définition d'une trajectoire de mise en place d'un premier ensemble d'activités	Ministères de tutelle (appui DISIC/SGMAP)	1 ^{er} semestre 2014
Contractualisation des trajectoires au sein des contrats de progrès, amorce de mise en œuvre et suivi	Ministères de tutelle (appui DISIC/SGMAP)	2 ^{ème} semestre 2014

¹ Le déploiement des activités s'entend dès lors que celui-ci est pertinent, certains ministères de tutelle ayant d'ores et déjà pu mettre en place certains des volets du plan d'action préconisé.

Recommandation n°13 : Renforcer l'offre de service DISIC auprès des tutelles et organismes.

Action	Responsable	Echéance
Mise en place d'un portail de partage de l'information à destination des tutelles et organismes et renforcement de la communication sur les projets de mutualisation interministériels auprès des organismes (RIE, data-centers...)	DISIC	1 ^{er} semestre 2014
Mise en place d'un suivi des recommandations sur les projets soumis à la procédure article 7 (mise en place de clauses de revoyure formelles sur les projets actuels)	DISIC	1 ^{er} semestre 2014
Intégration des acteurs SI des opérateurs au réseau national et à l'animation interministérielle (Collecte de la liste via les SG des ministères)	DISIC - ministères	1 ^{er} semestre 2014

3. Répartition détaillée des rôles et responsabilités entre la DISIC, les tutelles ministérielles et les organismes (vision cible)

Pour chaque domaine d'action identifié précédemment, une répartition cible des rôles et responsabilités des différents intervenants est présentée :

- DISIC
- Ministère de tutelle : DSI ministérielle
- Ministère de tutelle : structure chargée de l'exercice de la tutelle (« pôle tutelle »)
- Organisme concerné

Pour mémoire (cf. remarques préalables aux recommandations, ci-dessus) :

- ▶ Les activités de base correspondent à un premier niveau de maturité de la relation tutelle-opérateurs en matière de SI. Il peut être dépassé, lorsque la situation s'y prête, par la mise en œuvre d'activités complémentaires, qui représentent un palier supérieur pouvant être visé à moyen terme.
- ▶ Le choix des activités à mettre en œuvre en priorité doit être apprécié par chaque ministère de tutelle en fonction des besoins et de la proximité des organismes, des enjeux et de la nature des SI considérés.
- ▶ Dans tous les cas, l'association de la DSI du ministère de tutelle est un prérequis à toute activité de la DISIC qui concernerait les opérateurs ou plus largement les organismes.

Rappel des domaines d'action traités :

1. La gouvernance du SI de l'Etat et la déclinaison du cadre stratégique commun
2. La sécurisation des grands projets de systèmes d'information
3. La conduite de projets de mutualisation
4. L'élaboration de doctrine interministérielle : l'interopérabilité des systèmes
5. La professionnalisation et l'animation du réseau des acteurs SI

3.1. La gouvernance du SI de l'Etat et la déclinaison du cadre stratégique commun

Contexte : Les grandes orientations de la transformation du système d'information (SI) de l'Etat sont définies par la DISIC au sein du cadre stratégique commun du SI de l'Etat en concertation avec l'ensemble des ministères. Les 4 axes de progrès des ministères sont :

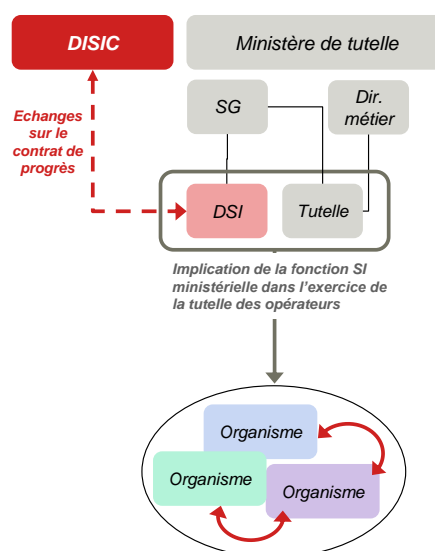
1. Créer une valeur croissante par les SI en simplifiant les processus métier, en valorisant les données et en construisant une administration électronique plus intégrée pour l'utilisateur ;
2. Construire les SI de façon efficiente en rationalisant les patrimoines applicatifs et les infrastructures, notamment à l'échelle interministérielle ;
3. Piloter les moyens financiers mais aussi humains consacrés aux SI en s'inscrivant dans les démarches interministérielles ;
4. Adapter la gouvernance en positionnant les choix SI dans une perspective stratégique et en y associant l'ensemble des parties-prenantes

Au niveau ministériel, chaque orientation se décline en un ensemble **d'engagements spécifiques au contexte du ministère** ou matérialisant la contribution du ministère à une initiative interministérielle. Les **« contrats de progrès »** formalisent ces engagements réciproques (ministériels et interministériels) et **intègrent des engagements génériques sur le volet opérateurs.**

A ce titre, « Les DSI ministériels sont, sous l'autorité des secrétaires généraux des ministères², les relais de la DISIC vers les directions métiers et les agences pour la diffusion et la mise en œuvre de la stratégie SI de l'Etat ».

Les facteurs clés de succès du déploiement du cadre stratégique commun du SI de l'Etat aux opérateurs et autres organismes portent sur deux aspects :

1. La DISIC assoit la légitimité des DSI dans leur rôle vis-à-vis des opérateurs
2. Les articulations entre DSI et tutelle administrative / financière et métier sont claires et l'information circule bien



L'atelier de travail avec les DSI des trois ministères témoins a permis de dresser un état des lieux des pratiques en matière de gouvernance des SI des opérateurs. Le degré de maturité des ministères sur ce sujet est très variable, par conséquent les pratiques sont très différentes :

- ▶ **En ce qui concerne le MAAF**, qui présente un niveau de maturité relativement avancé, la Direction des systèmes d'information mène des actions spécifiques en direction des organismes, qui sont inscrites dans le contrat de progrès. Celles-ci portent sur 3 thématiques :

i. Intégration d'un volet SI dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) :

Cette action se traduit par un échange systématique entre la tutelle en charge de la rédaction du COP et des lettres de missions et la Direction des systèmes d'information du ministère.

² Sauf exceptions, lorsque la DSI ministérielle n'est pas rattachée au Secrétariat général du ministère.

Ceci peut se traduire dans les COP par les mentions suivantes :

- participation au réseau des DSI d'opérateurs animé par la tutelle,
- mise en œuvre d'efforts de mutualisation en matière d'achats SI,
- contribution au reporting au titre du schéma directeur national des SI du Ministère.

Les difficultés rencontrées dans ce cadre portent en particulier sur le manque d'implication des directions de tutelle métier dans l'intégration et le suivi des sujets « fonctions supports » dans les COP.

ii. Animation des DSI d'opérateurs :

La DSI du MAAF anime une véritable communauté des DSI d'opérateurs autour de partages de bonnes pratiques, de retours d'expériences, d'exemples de transformations en cours...

Cette animation se matérialise dans une charte de gouvernance, présentant les réseaux en place et le dispositif d'animation. De plus, un catalogue des composants réutilisables (en cours d'élaboration) permet une mise en relation des différents acteurs et l'identification d'un point d'entrée sur différents sujets / gisements de mutualisation.

A noter que la 1^{ère} réunion du réseau des DSI d'opérateurs a été organisée par le SG du ministère afin de lui donner une portée plus officielle et obligatoire.

Les « petits » opérateurs peinent cependant à intégrer le réseau des DSI d'opérateurs par manque de ressources disponibles.

iii. Etude des possibilités de mutualisations de SI :

Les mutualisations possibles (mutualisations d'infrastructures techniques, hébergement d'équipements dans des data-centers ministériels) peuvent être identifiées dans le cadre des réunions d'échanges entre opérateurs.

► **En ce qui concerne le MEDDE-METL**, dont les actions en matière de SI auprès des opérateurs sont en cours de déploiement, la DSI du ministère n'entretient que peu de contacts directs avec les opérateurs. Toutefois, certaines actions sont menées dans le champ SI des opérateurs :

- Les responsables achats au sein des opérateurs sont systématiquement consultés en cas d'achats SI interministériels
- Les questions relatives à la sécurité des SI sont coordonnées
- Le tableau de bord de suivi annuel de l'activité des opérateurs intègre 2 questions sur le sujet SI :
 - Existence d'un Schéma Directeur SI et d'un suivi,
 - Coût bureautique par poste de travail.

Sur le sujet spécifique de l'adaptation des SI financiers des opérateurs aux exigences du décret GBCP, le secrétariat général du ministère anime les réflexions entre les opérateurs. Les travaux comprennent également l'articulation entre SI financiers et SI métiers.

► **En ce qui concerne le SG du MASS**, dont la DSI ministérielle, à ce stade, ne réalise aucune action dans le champ des SI de ses opérateurs, l'enjeu pour le secrétariat général et plus précisément pour la DSI est de parvenir à créer des points de contacts réguliers avec les tutelles métier et favoriser la circulation de l'information au sein du ministère. Il s'agit d'une étape préalable indispensable pour asseoir la légitimité de la DSI en matière de SI des opérateurs.

- Des opportunités pourraient se présenter auprès :
 - des nouveaux opérateurs pour lesquels une animation des DSI serait possible,
 - des « petits » opérateurs, demandeurs de mutualisations (ex CNSA) car ne disposant pas de la capacité interne pour mener certains projets,
- En revanche, il semble difficile pour la DSI de s'impliquer auprès des grands organismes de la sphère sociale et de l'emploi, ceux-ci étant gérés directement par leur tutelle métier, sans rôle particulier du secrétariat général, qui présenteraient pourtant des enjeux d'efficience importants.

Ainsi, la répartition cible des rôles et responsabilités en matière de gouvernance des SI serait donc la suivante :

	DISIC	Ministère de tutelle / Pôle tutelle	Ministère de tutelle / DSI	Opérateur
Activités de base	<ul style="list-style-type: none"> - Elabore les contrats de progrès avec les ministères - Propose les modalités d'une meilleure intégration des DSI dans la fonction de tutelle ministérielle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articule service métier de tutelle, bureau des opérateurs (au sens des moyens financiers) et DSI pour l'élaboration des COP et/ou des schémas directeurs SI des organismes - Intègre un volet SI dans les instruments de pilotage des opérateurs (COP, LM, etc.) - Anime, avec la DSI, la gouvernance des domaines fonctionnels communs ou transverses (ex : RFIM sur GBCP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Identifie les organismes auprès desquels des actions peuvent être menées en matière de SI - Met en place une animation des SI des organismes sous tutelle - Décline les engagements génériques sur le volet opérateurs - Organise, avec le pôle tutelle, la gouvernance des domaines fonctionnels communs ou transverses (ex : SI financiers dans le cadre du GBCP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Présente les principaux projets de développement de SI
Activités complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> - Fournit des éléments de benchmarks de coûts - Appuie les tutelles pour la recherche d'économies 	<ul style="list-style-type: none"> - n/a 	<ul style="list-style-type: none"> - Elabore un cadre stratégique des SI de l'écosystème tutelle-opérateurs et met en place une gouvernance pour en assurer la déclinaison (validation des schémas directeurs des organismes par exemple) - Réalise un état des lieux et un benchmark des coûts SI des principaux organismes - Identifie, au sein des organismes, les gisements d'économie 	<ul style="list-style-type: none"> - Associe la tutelle à l'élaboration de son schéma directeur des SI

3.2. La sécurisation des grands projets de systèmes d'information

La DISIC joue un rôle dans la **sécurisation des grands projets informatiques de l'Etat et des organismes** placés sous sa tutelle (projets à partir de 5M€ ou > 9 M€) en intervenant à trois niveaux :

1. **En amont des projets**, lorsque le DISIC « est consulté pour avis [...] sur tout projet relatif à un système d'information ou de communication répondant à des caractéristiques, notamment quant à son coût prévisionnel global » (article 7 du décret du 21 février 2011).
2. **En cours de réalisation des projets**, puisque le DISIC « alerte les ministres concernés sur les projets d'infrastructure ou de service d'information ou de communication [...] qui présentent des enjeux ou des risques » (article 8 du décret précité).
3. **Par la mise à disposition d'outils et méthodes**, et la mise en place de dispositifs simples, pragmatiques et robustes élaborés en interministériel.

Chaque ministère doit **mettre en place le dispositif de sécurisation des projets** au sein du ministère et de ses opérateurs.

Le dispositif repose sur les DSI ministériels, qui portent les dossiers à transmettre à la DISIC et jouent un véritable rôle de « vigie » de la DISIC sur les projets en démarrage au sein des opérateurs.

Les projets à soumettre sont :

- tout projet dont le coût prévisionnel global est supérieur à 9 M€ fait l'objet d'un avis formel du DISIC
- les projets de 5 à 9 M€ et portant sur des domaines transversaux sont transmis pour information

Le périmètre de coûts à considérer est :

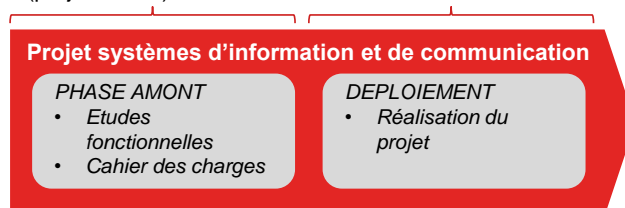
- tous les coûts directs et indirects (y compris coûts internes en T2)
- deux années de maintien en condition opérationnelle

Le DISIC doit être saisi :

- après les études fonctionnelles

Information de la DISIC
(projet entre 5 et 9M€)
Avis formel de la DISIC
(projet > 9M€)

Pouvoir d'audit et d'alerte de la DISIC
(projet > 9M€)



La sécurisation des grands projets repose sur 3 grandes étapes, au cours desquelles la DISIC et les ministères de tutelles ont un rôle à jouer :

- **L'identification / la détection des projets par le DSI ministériel**

La tutelle doit mettre en place les moyens d'identifier les projets SI devant être portés à la connaissance de la DISIC.

- **L'analyse des projets pour leur sécurisation**

Le rôle à jouer par la tutelle dépend de la maturité de l'opérateur et de sa capacité à monter le dossier à transmettre à la DISIC.

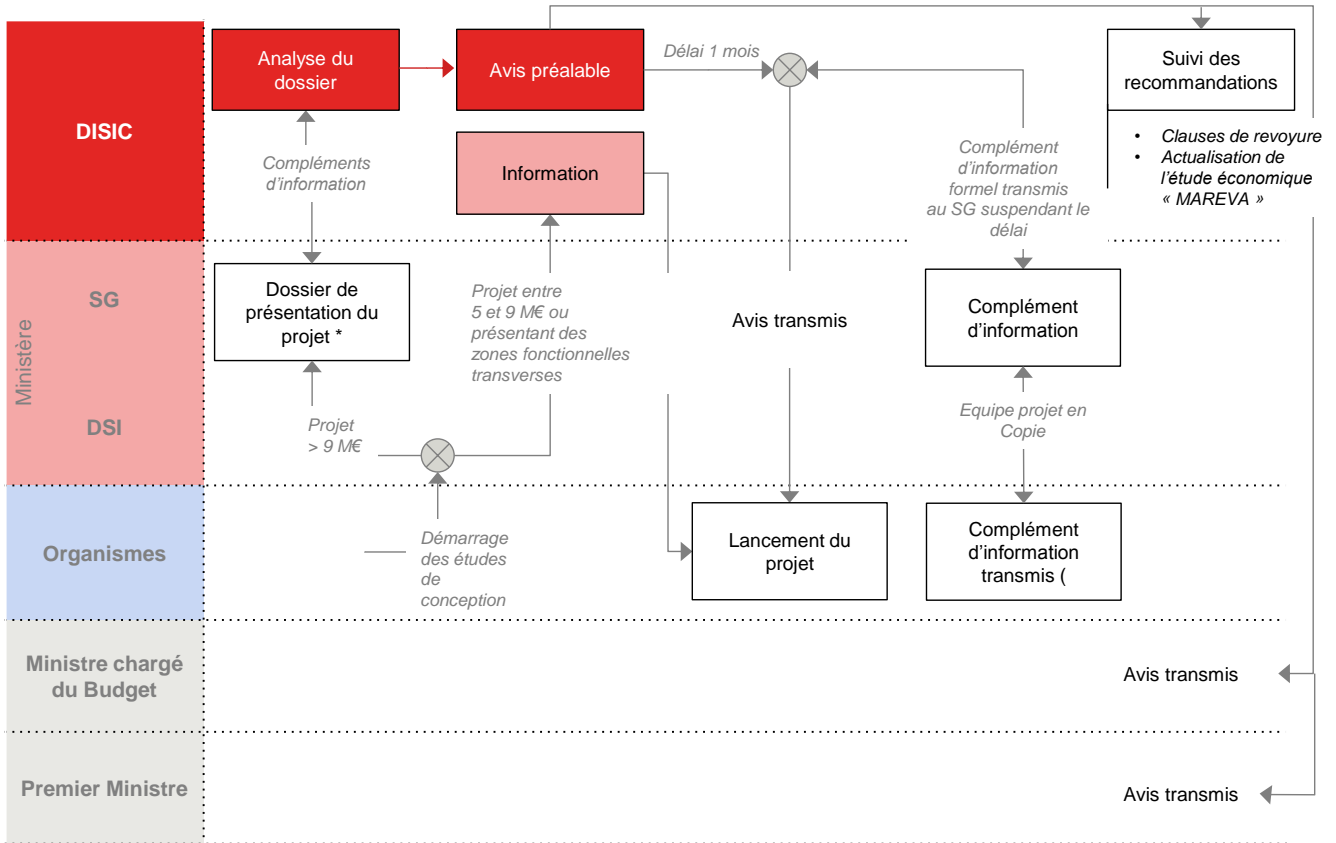
Dans tous les cas, la tutelle doit collaborer avec l'opérateur, monter conjointement le dossier et jouer le rôle d'intermédiaire dans la transmission du dossier à la DISIC

- **Le suivi des projets et des recommandations**

Le rôle de la DISIC doit être renforcé dans la mise en place de clauses de revoyure et d'actions d'actualisation de l'étude économique MAREVA.

Le processus détaillé ci-dessous vise à préciser la répartition des tâches entre la DISIC, le ministère de tutelle, et les organismes dans le cadre de l'application de la procédure dite « article 7 » d'information ou d'avis de la DISIC sur les projets de systèmes d'information et de communication des opérateurs.

Procédure : Information ou avis de la DISIC (art.7)



* Dossier signé par le SG de la co-tutelle le cas échéant

Dès lors, la répartition des rôles et responsabilités serait la suivante :

	DISIC	Ministère de tutelle / Pôle tutelle	Ministère de tutelle / DSI	Opérateur
Activités de base	<ul style="list-style-type: none"> - Informe des conditions de mise en œuvre et le champ de la procédure article 7 - Met à disposition des outils d'analyse et de sécurisation de projets (dossier type Article 7, outil d'analyse de la valeur etc.) - Instruit les dossiers transmis au titre de l'article 7 - Suivi des recommandations (mise en place de clauses de revoynure formelles sur les avis transmis) 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribue à l'identification des projets SI projets à transmettre pour avis/information à la DISIC. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identifie les projets à transmettre pour avis/information à la DISIC (notamment via l'animation du réseau) - Transmet le dossier de présentation du projet à la DISIC 	<ul style="list-style-type: none"> - En phase amont du projet, prépare le dossier de présentation, le cas échéant avec la tutelle
Activités complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> - n/a 	<ul style="list-style-type: none"> - n/a 	<ul style="list-style-type: none"> - Assiste l'équipe projet de l'organisme dans la phase amont - Appuie l'organisme dans la constitution du dossier de présentation du projet à la DISIC - Participe au suivi et à la mise en œuvre des recommandations - Met en place un dispositif de sécurisation des projets des opérateurs (y compris pour ceux ne relevant pas d'un avis DISIC) - Diffuse les méthodes de sécurisation et de conduite de projets 	<ul style="list-style-type: none"> - n/a

3.3. La conduite de projets de mutualisation

La mutualisation en matière de systèmes d'information peut se faire à 2 niveaux :

- ▶ Au niveau interministériel, la DISIC mène ou prévoit divers projets de mutualisation :
 - déploiement du réseau interministériel de l'Etat (réseau ouvert à l'ensemble des ministères et raccordement possible des opérateurs via un marché UGAP),
 - élaboration d'un schéma directeur interministériel des infrastructures (mutualisation des data-centers),
 - logiciels libres,
 - informatique en nuage : réalisation d'un prototype opérationnel d'offre interministérielle d'infrastructures à la demande,
 - diffusion de méthodes et de doctrines (référentiels...).

Par ailleurs, les opérateurs commencent à être intégrés dans les initiatives d'achat via les accords-cadres interministériels auxquels ils peuvent se raccrocher (notamment UGAP).

- ▶ Au niveau intra-ministériel, des mutualisations sont possibles entre l'administration et les organismes : infrastructures, logiciel, achats... Dans ce cas, la DISIC fournit de la doctrine pour accompagner les ministères dans leur démarche.

La répartition des rôles et responsabilités suivante est proposée en matière de conduite de projets de mutualisation :

	DISIC	Ministère de tutelle / Pôle tutelle	Ministère de tutelle / DSI	Opérateur
Activités de base	<ul style="list-style-type: none"> - Mène des projets de mutualisation (déploiement du RIE, data-centers, schéma directeur des infrastructures...) - Communique sur les projets de mutualisation interministériels en cours 	<ul style="list-style-type: none"> - Incite les opérateurs à lancer des réflexions sur le sujet de la mutualisation des SI - Contribue à l'identification d'opportunités de mutualisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Identifie les opportunités de mutualisation SI entre tutelle et organismes (ou entre opérateurs) en posant le principe que la tutelle a vocation à jouer un rôle central dans ces mutualisations, sauf si des circonstances particulières font porter ce rôle à un autre acteur (organisme ou DISIC) - Promeut auprès des organismes les nouveaux accords-cadres interministériels - Joue le rôle de relais des opérations interministérielles en matière de SI 	<ul style="list-style-type: none"> - Le cas échéant, est intégré et participe aux projets de mutualisation concerné
Activités complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> - n/a 	<ul style="list-style-type: none"> - n/a 	<ul style="list-style-type: none"> - Etudie les possibilités de mutualisation de référentiels et de projets avec les organismes 	<ul style="list-style-type: none"> - n/a

3.4. L'élaboration de doctrine interministérielle : l'interopérabilité des systèmes

Pour favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des SI, la DISIC :

- est responsable de la gestion du référentiel général d'interopérabilité (RGI) et du référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA) qui intègrent des normes et des standards à appliquer dans la réalisation des systèmes d'information ; et dont le périmètre va au-delà de la sphère des administrations de l'Etat
- favorise les échanges de données par la promotion de l'open data et des SI décisionnels
- diffuse des outils, guides méthodologiques, référentiels communs et normes standards de référence, par exemple :
 - o appui à la mise en œuvre du référentiel général de sécurité de l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information.
 - o diffusion du cadre commun d'urbanisation, de cadres communs d'architecture sur des sujets thématiques, d'indicateurs communs de performance.
 - o mise à disposition de l'ensemble des ministères d'une suite bureautique libre.

La diffusion des doctrines élaborées par la DISIC passe par les DSI des ministères de tutelle ; ceux-ci doivent jouer le rôle de relais auprès des directions métier et des organismes concernés.

La répartition des rôles et responsabilités suivante est proposée en matière de doctrine interministérielle et d'interopérabilité des systèmes :

	DISIC	Ministère de tutelle / Pôle tutelle	Ministère de tutelle / DSI	Organismes
Activités de base	<ul style="list-style-type: none"> - Est responsable de la gestion du référentiel général d'interopérabilité et du référentiel général d'accessibilité - Diffuse, à l'ensemble des acteurs SI, des outils (guides, normes) et doctrines notamment via un site internet - Coordonne la convergence en matière de référentiels partagés de données 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribue à la diffusion de la doctrine aux opérateurs et autres organismes, assure le relais de la DSI 	<ul style="list-style-type: none"> - Partage des référentiels (usagers, entreprises, agents, annuaires) avec les opérateurs. - Assure un relais dans la diffusion de la doctrine DISIC aux directions métiers et aux opérateurs et autres organismes. 	<ul style="list-style-type: none"> - n/a
Activités complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> - n/a 	<ul style="list-style-type: none"> - n/a 	<ul style="list-style-type: none"> - n/a 	<ul style="list-style-type: none"> - n/a

3.5. La professionnalisation et l'animation du réseau des acteurs SI

La professionnalisation et l'animation du réseau des acteurs SI passent par deux niveaux d'acteurs :

► **Par la DISIC, qui :**

- met en place des actions d'animation du réseau de certains acteurs clés de la transformation du SI de l'Etat, au-delà des DSI ministériels (directeurs de projet SI, urbanistes, architectes réseau).
- développe ou va développer :
 - Un dispositif de formation pour les nouveaux Directeur de Projet SI (DPSI),
 - Une fiche d'aide à la prise de poste et un guide d'aide au recrutement des DPSI,
 - Un dispositif de mentorat,
 - Une fonction « d'observatoire » via une plateforme partagée de travail collaboratif (à venir).

Dans ce cadre, les secrétariats généraux des ministères vont être chargés de fournir la liste des acteurs SI des organismes souhaitant intégrer ce dispositif.

► **Par les responsables SI des ministères, qui sont incités à animer des points réguliers avec les DSI d'opérateurs ou d'organismes.**

A titre d'exemple, le MAAF anime son réseau afin de partager les pratiques, échanger des retours d'expériences, favoriser la mobilité tutelle<->opérateurs, améliorer les connaissances, transmettre des méthodes, et alimenter un catalogue des offres de service.

La répartition des rôles et responsabilités suivante est proposée en matière de professionnalisation des acteurs et d'animation du réseau :

	DISIC	Ministère de tutelle / Pôle tutelle	Ministère de tutelle / DSI	Organisme
Activités de base	- Met en place des actions d'animation du réseau des directeurs de projets du SI de l'Etat	- n/a	- Fournit la liste des directeurs de projets SI au sein des opérateurs souhaitant intégrer le dispositif d'animation proposé par la DISIC	- Fait remonter à la DSI de son ministère de tutelle la liste des acteurs SI souhaitant intégrer le dispositif d'animation proposé par la DISIC
Activités complémentaires	- n/a	- n/a	- Met en place une animation des DSI de ses opérateurs en structurant les réseaux d'expertises (urbanistes, architectes techniques, acheteurs, responsable sécurité, exploitants...), le cas échéant via une charte de participation négociée avec les organismes (engagement à participer, moyens humains mobilisés)	- Participe à l'animation des DSI mise en place par son ministère de tutelle

*

*

*

Modernisation de l'action publique
Groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat

Rapport technique n°9 :

Leviers et outils pour associer les opérateurs au redressement des comptes publics :

Autres leviers d'économies

Sommaire

1. Objectifs des travaux, état des lieux et propositions	2
1.1 Périmètre et démarche de travail	2
1.2 Constats et propositions	3
1.2.1 Normes d'économies et standards de référence	3
1.2.2 Assignation d'objectifs d'économies aux dirigeants d'opérateurs et action sur la part variable	5
1.2.3 Animation thématique des opérateurs en matière de fonctions support	5
1.2.4 Renforcement de l'utilisation du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPG-ECP)	6
2. Recommandations du groupe de travail interministériel	7
Annexe	8

1. Objectifs des travaux, état des lieux et propositions

1.1 Périmètre et démarche de travail

Dans le cadre du chantier 3 « Leviers ou outils pour associer les opérateurs au redressement des comptes publics » du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'Etat, des travaux ont été menés au premier semestre 2013 en vue **d'identifier les différents leviers de maîtrise des dépenses et des emplois et leurs conditions d'utilisation d'une part, et de définir les modalités d'une approche budgétaire intégrant une dimension pluriannuelle d'autre part** (cf. *Nota Bene*).

Des questionnaires ont été adressés à des ministères de tutelle¹ complétés d'ateliers de travail avec des tutelles et des opérateurs², afin de faire émerger un diagnostic partagé, notamment sur les leviers de maîtrise des dépenses et des emplois suivants :

- Mise en place de normes d'économies et de standards de référence ;
- Assignation d'objectifs d'économies aux dirigeants d'opérateurs / action sur la part variable ;
- Accompagnement des organismes : animation thématique de réseaux d'opérateurs et appui des directions interministérielles (cf. *Nota Bene*) ;
- Renforcement de l'utilisation du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPG-ECP) ;

Nota Bene :

- *les travaux portant sur le développement d'une approche budgétaire pluriannuelle font l'objet du rapport technique n°6 du GTi.*
- *les travaux portant sur l'appui des directions interministérielles en matière de fonctions support font l'objet des rapports techniques n°7 et n°8 du GTi.*

La démarche de travail s'est déroulée comme suit :

- **Cadrage des travaux** lors d'une réunion plénière du groupe de travail interministériel au premier semestre 2013 (25/04/2013) ;
- **Enquête sous la forme de questionnaires** auprès des ministères de tutelle (avril / mai 2013) ;
- **Ateliers de travail** avec les ministères de tutelle et des opérateurs (mai / juin 2013) ;
- **Restitution des travaux** et validation, au nom du GTi, des recommandations lors de la réunion plénière du GTi (19/12/2013).

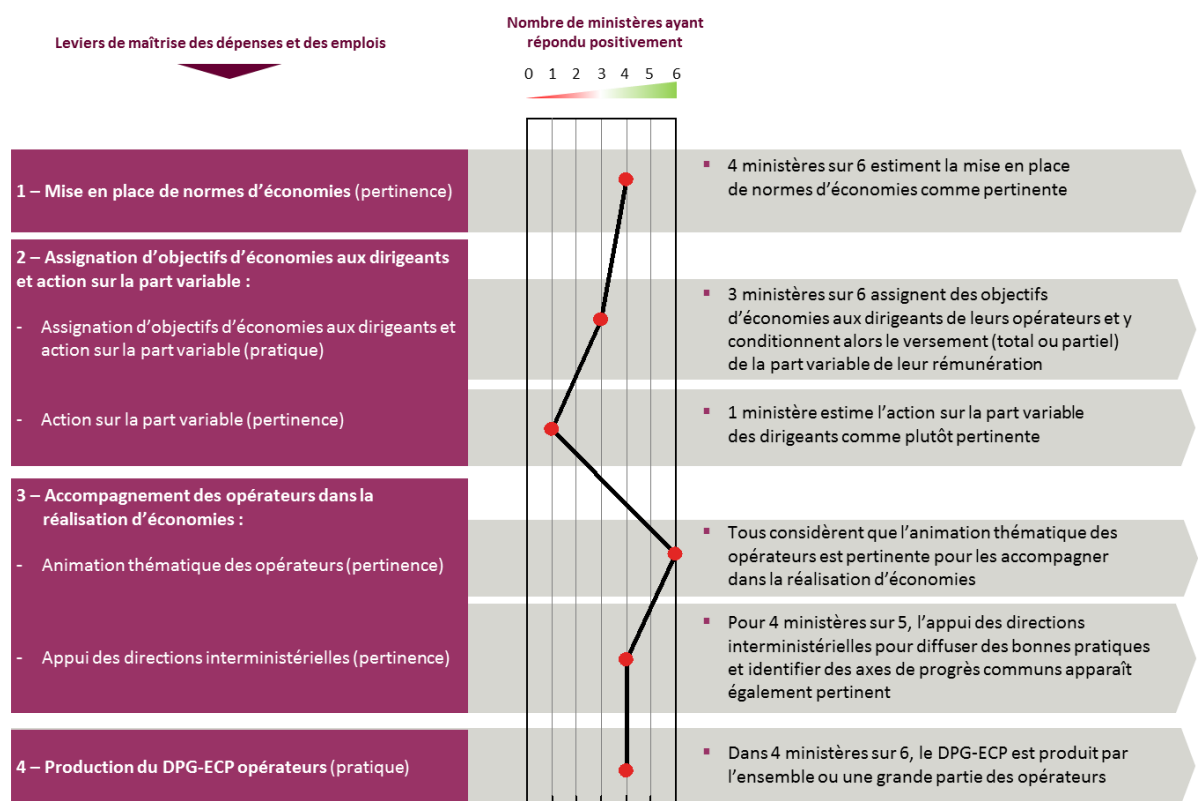
¹ Ministères interrogés : MEDDE-METL, MESR, MAAF, MIN INTERIEUR, MAE, MIN DEFENSE

² Opérateurs interrogés: ASP, France Agrimer, Institut de veille sanitaire, BRGM, OFII

1.2 Constats et propositions

De manière générale, l'enquête a montré que **les différents leviers de maîtrise des dépenses et des emplois sont considérés par les ministères comme plutôt pertinents et efficaces**, même si l'action sur la part variable suscite des interrogations.

Synthèse des réponses au questionnaire administré aux tutelles ministérielles :



L'exploitation des questions ouvertes et les échanges en atelier ont permis d'apporter des éléments d'explication qualitatifs et de dégager des propositions pour améliorer l'utilisation de chacun de ces leviers d'économies, détaillés ci-après.

1.2.1 Normes d'économies et standards de référence

Les ministères de tutelle et les opérateurs consultés s'entendent sur la pertinence de **standards de référence sectoriels ou transversaux**, et les tutelles ministérielles sur l'utilité de **normes d'économies** pour alimenter la réflexion dans le dialogue budgétaire.

► Normes d'économies

Il est entendu par **norme d'économies**, un **objectif à atteindre commun à plusieurs (voire à tous) opérateurs**, de nature budgétaire ou de performance, consistant en une **évolution fixée en valeur relative** sur une assiette de dépenses, pour une certaine durée (par exemple : -10% en 3 ans sur les dépenses de fonctionnement), ou encore en un **ratio cible** en matière de fonctions support (par exemple : 12m²/agent de surface de bureau). Elle peut être transversale (commune à tous les opérateurs) ou sectorielle (commune à plusieurs opérateurs exerçant des activités proches ou constituant un réseau).

Les ministères de tutelles interrogés s'entendent sur l'utilité de **normes d'économies**, qui permettent de réaliser **un cadrage en entrée de procédure budgétaire et d'amorcer** le dialogue budgétaire avec l'opérateur sur sa trajectoire budgétaire et sa capacité à dégager des économies, d'engager la discussion sur **la structure de coûts de l'organisme** et de promouvoir la mise en place d'outils de maîtrise des dépenses.

Toutefois, les ministères et opérateurs ont souligné des limites à l'exercice : les normes transversales paraissent **difficiles à déterminer et à appliquer uniformément** à des opérateurs présentant une grande hétérogénéité de missions, d'organisation ou de maturité dans leur développement.

Plusieurs propositions pour rendre l'utilisation de ces normes d'économie plus efficace ont été formulées :

- **Cibler le champ ou l'assiette d'application** des normes ;
- **Identifier des postes de dépenses de fonctionnement** sur lesquels faire porter des efforts particuliers (frais de représentation, fluides, véhicule, etc.)
- Fixer **des ratios pertinents en cible plutôt qu'en trajectoire** (dépenses de fonctionnement par agent, dépenses immobilières par m², etc.) ;
- Fixer un objectif global au niveau de l'Etat puis laisser au ministère la **possibilité de moduler l'objectif global**, en fonction de la spécificité des opérateurs ;
- S'appuyer sur la politique de l'établissement, ou sur un **choix de réformes** (organisation, structure, missions), pour évaluer ou adapter l'application des normes transversales ;
- Articuler l'application de ces normes avec des **mesures incitatives** et des **actions pédagogiques**.

► Standards de référence

Les standards de référence sont des ratios ou des indicateurs permettant **d'identifier des gisements d'économies en raisonnant en écart** à une référence donnée, mais **ne s'imposant pas nécessairement aux opérateurs comme un objectif à atteindre** : ils peuvent concerner des fonctions support ou administratives ou des fonctions métiers spécifiques mais communes à plusieurs opérateurs (par exemple : écoles, musées, etc.).

Reconnus comme pertinents par les ministères comme par les opérateurs, ils permettent :

- aux opérateurs de se positionner, de se comparer entre eux et d'identifier des pistes d'économies ;
- d'enrichir le dialogue de gestion et d'échanger sur les raisons de certains écarts à la référence ;
- d'aider la tutelle à expertiser le budget de ses opérateurs.

Le **besoin exprimé** de définition ou de partage de standards concerne majoritairement le champ des fonctions support. Par exemple :

- Dépenses immobilières (entretien, travaux)
- Dépenses de fluides
- Frais de déplacement ou de représentation (coût d'une nuitée)
- Dépenses de systèmes d'information (coût d'un poste de travail)

Pour ce qui concerne les ressources humaines et la structure de coûts générale, ministères et opérateurs s'accordent sur la nécessité de définir des **standards sectoriels**, communs à des opérateurs exerçant des activités proches ou constituant un réseau : ont par exemple été identifiés des besoins d'indicateurs concernant le taux d'encadrement, le dimensionnement des fonctions support ou encore la part des dépenses de personnel dans le budget global.

1.2.2 Assignment d'objectifs d'économies aux dirigeants d'opérateurs et action sur la part variable

De manière générale, l'assignation d'objectifs de performance aux dirigeants des opérateurs présente des effets positifs, notamment de sensibiliser le dirigeant sur certaines thématiques et de renforcer le dialogue entre le ministère et le dirigeant sur les résultats à atteindre et sur leur réalisation. Toutefois, l'utilisation de cet outil est perfectible, notamment en raison de la signature parfois très tardive des lettres d'objectifs, qui ne permet pas d'évaluer réellement le dirigeant en fin d'année sur l'atteinte de ses objectifs et décrédibilise l'exercice (*NB : ce point de processus a été traité dans le cadre des travaux sur les outils de pilotage de organismes, faisant l'objet du rapport technique n°2 du GTi*).

Pour ce qui concerne en particulier la réalisation d'économies, il ressort des réflexions menées au sein du GTi qu'il est plus efficace de **privilégier des objectifs de performance ou qualitatifs ciblés ayant un effet de levier sur la réalisation d'économies ou sur la bonne gestion de l'organisme**, plutôt que des objectifs d'économies à proprement parler, jugés redondants avec la procédure budgétaire et donc peu pertinents. Par ailleurs, les ministères assignant d'ores et déjà des objectifs d'économies, des objectifs de performance financière ou de bonne gestion aux dirigeants conditionnent le versement (total ou partiel) de la part variable de leur rémunération, lorsqu'elle existe, à l'atteinte de ces objectifs. A l'inverse, certains ministères n'ayant pas mis en place ce type d'objectifs ont exprimé le besoin de disposer d'exemples en la matière (voir annexe).

1.2.3 Animation thématique des opérateurs en matière de fonctions support

Les tutelles ministérielles et les opérateurs consultés reconnaissent à l'unanimité la **pertinence de l'animation thématique de réseaux fonctionnels en matière de fonctions support au sein des opérateurs** pour accompagner les organismes dans la réalisation de leurs économies.

Les **pratiques et fréquences d'animations sont différentes** selon les tutelles ministérielles mais il semblerait que **l'animation des responsables opérationnels au sein des opérateurs sur une thématique spécifique** (finances, achats, immobilier, systèmes d'information, etc.), **associant le service compétent en la matière au sein du ministère de tutelle**, soit la modalité la plus pertinente et permette de diffuser de la doctrine et partager de bonnes pratiques entre opérateurs.

Ont été notamment identifiées les initiatives suivantes :

- Animation des DSI d'opérateurs par le MAAF, qui a fait l'objet d'un retour d'expérience approfondi en atelier de travail (*voir aussi rapport thématique n°8 sur l'appui des têtes de réseau en matière de mutualisation des fonctions support : la DISIC et la politique de l'Etat en matière de systèmes d'information et de communication*) ;
- Mutualisation des achats au MAE sous l'égide du service central des achats du MAE ;
- Guides outils et bonnes pratiques dans le domaine des achats sur le site des établissements publics au MEDDE/METL ;
- Réunions annuelles des opérateurs du MINT sur les aspects financiers et les achats ;
- Réflexion sur la mise en place de réseaux des DAF et des DRH pour les opérateurs du MASS ;
- Création et animation d'un réseau dédié aux achats au sein des opérateurs du MCC ;
- Club développement durable des établissements et entreprises publics, animé par le CGDD.

Par ailleurs, **les retours d'expérience sur le sujet entre tutelles ministérielles et l'appui de la structure interministérielle compétente en la matière** (apport de contenus, interventions en séance, etc.) ont été jugés très utiles par les ministères.

A l'occasion de la mise en œuvre du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP), la direction du budget mène actuellement des actions de promotion pour la mise en place d'une animation de réseau des DAF d'opérateurs et accompagne les ministères de tutelle sur le sujet.

A noter qu'en matière de ressources humaines, il n'existe que très rarement des initiatives d'animation de réseau des opérateurs. *(sur le sujet des besoins en animation RH des opérateurs, voir aussi le rapport technique n°5 du GTi sur le pilotage des ressources humaines des organismes)*

Du point de vue des opérateurs consultés, les avis sont parfois réservés sur l'animation d'un réseau des DAF d'opérateurs (déjà très largement en contact avec les secrétariats généraux des ministères pour certains) et des DRH d'un même périmètre ministériel (en raison de l'hétérogénéité des structures, certains opérateurs se trouvant plus de similarités avec des opérateurs rattachés à d'autres ministères). De plus, les opérateurs soulignent la nécessité de ne pas multiplier les réunions (1 à 2 par an) et de bien cibler les participants et les ordres du jour, afin de ne pas traiter de sujets trop généraux.

Enfin, les opérateurs apprécient pouvoir faire appel aux compétences interministérielles (SAE, France Domaine, APIE) et seraient favorables à un **renforcement des outils de diffusion d'information dédiés** (base documentaire, remontée d'information), de même qu'à une **déclinaison du club des dirigeants d'opérateurs à un niveau plus technique** ou avec un nombre restreint de participants, permettant d'approfondir certains sujets.

1.2.4 Renforcement de l'utilisation du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPG-ECP)

La production du DPG-ECP est perçue de façon positive par les tutelles dans le pilotage des emplois et des dépenses de personnel des opérateurs ; il est notamment utile :

- pour le suivi régulier des emplois et des dépenses de personnel dans un cadre unifié ;
- pour le suivi détaillé des flux d'entrée et de sortie des établissements ;
- pour alimenter la discussion avec certains opérateurs sur les facteurs d'évolution de la masse salariale.

Il ressort toutefois des travaux que le processus d'exploitation et de discussion reste à améliorer. En effet, les pratiques d'utilisation sont variables selon les ministères (discussion ou non en pré-CA, fréquence, destinataires, etc.) et devraient être clarifiées, notamment par le biais de **formations et d'éléments de méthode guidant l'analyse** : des actions de formation et de communication auprès des ministères de tutelles sont depuis d'ores et déjà conduites en ce sens par la direction de budget.

Des pistes **d'amélioration du partage d'information entre ministères de tutelle et ministère du budget** ont été relevées : à ce titre, les travaux du GTi ont permis la réaffirmation du principe de transmission des analyses des contrôleurs budgétaires aux ministères de tutelles dans l'arrêté relatif aux DPG.

D'autres initiatives ministérielles, jugées efficaces pour maîtriser les emplois et les dépenses de personnel, ont par ailleurs été relevées :

- l'accompagnement des opérateurs dans le suivi de la procédure CIASSP de suivi de la masse salariale, particulièrement lors de l'élaboration d'un nouvel accord d'entreprise (MAE) ;
- le recueil de données et la discussion directe entre les tutelles et les opérateurs, notamment dans le cadre de la préparation et de la tenue des pré-CA et des CA (MEDDE/METL) ;
- l'appui d'une mission de l'emploi scientifique aux responsables de programmes (MESR).

Enfin, certains opérateurs ont indiqué disposer de tableaux de bord mensuels sur les effectifs et la masse salariale plus précis que les DPG-ECP. De fait, le DPG-ECP leur paraît donc plus utile aux tutelles et aux contrôleurs qu'aux opérateurs eux-mêmes.

2. Recommandations du groupe de travail interministériel

Le GTi propose deux recommandations se déclinant en plans d'actions, pouvant mobiliser les ministères de tutelle, la direction du budget, le SGMAP ou les structures interministérielles compétentes.

Recommandation n°14 : Systématiser l'assignation aux dirigeants d'objectifs de performance ayant un effet de levier sur la réalisation d'économies, la bonne gestion de l'organisme, etc.

La préconisation au niveau interministériel pourrait être formalisée lors de la publication du décret relatif à la rémunération des dirigeants des organismes publics ; en parallèle, des exemples de tels objectifs de performance seront partagés. Une première liste d'exemples recensés auprès des ministères contributeurs aux travaux a été établie³ et aura vocation à être régulièrement enrichie.

Recommandation n°15 : Mettre en place, au sein de chaque ministère, des actions d'animation thématique des opérateurs en matière de fonctions support.

Action	Responsable	Echéance
Déploiement au sein de chaque ministère⁴		
Identifier les thématiques pertinentes pouvant faire l'objet d'animations et déterminer les modalités d'animation	Ministères de tutelle	1 ^{er} semestre 2014
Expérimenter des actions d'animation thématique ciblées	Ministères de tutelle	2 ^{ème} semestre 2014
Accompagnement au niveau interministériel		
Poursuivre l'organisation de retours d'expérience entre ministères de tutelle en matière d'animation des opérateurs	SGMAP/DB	1 ^{er} semestre 2014
Mise à disposition des éléments méthodologiques et documentaires nécessaires	SGMAP/DB et directions interministérielles compétentes	2 ^{ème} semestre 2014

*

- ▶ Les réflexions sur le sujet des normes d'économies ou standards de référence n'ont pas été poursuivies, les membres du GTi n'ayant pas jugé prioritaire de concentrer les efforts du groupe de travail sur leur définition, compte tenu notamment de la lourdeur des travaux induits et de la nécessité de les confier à des experts de chaque thématique pour asseoir la légitimité des standards transversaux d'une part, et de conduire les travaux au niveau ministériel pour les standards sectoriels d'autre part. A ce titre, certains ministères ont indiqué qu'en la matière, des audits spécifiques à un périmètre d'organismes définis avaient pu être conduits avec succès par les inspections ministérielles.
- ▶ Compte-tenu des actions déjà conduites par la direction du budget depuis septembre 2013 dans le cadre de la mise en œuvre du décret GBCP, qui répondent en grande partie aux constats exposés précédemment, le GTi ne formule pas de recommandations relatives à l'utilisation du DPG-ECP.

*

³ cf. annexe

⁴ Le déploiement s'entend dès lors que celui-ci est pertinent, certains ministères de tutelle ayant d'ores et déjà pu mettre en place une partie du plan d'action préconisé.

Annexe

Exemples d'objectifs de performance ayant un effet de levier sur la réalisation d'économies ou la bonne gestion de l'organisme pouvant être assignés aux dirigeants d'opérateurs dans les lettres d'objectifs.

Source : Lettres d'objectifs anonymisées fournies par les ministères contributeurs aux travaux.

Objectifs	Indicateurs
La bonne gestion de l'organisme	Respect des délais de communication aux organes de certification et d'audit des documents prévus notamment par la réglementation
	Mise en place d'une cartographie des risques financiers et du plan d'action pluriannuel afférent
	Respect des délais de paiement
Le suivi de la performance et de la réalisation des économies	Productivité moyenne au regard du modèle de gestion prévisionnelle de l'activité et des effectifs
	Dispersion de la productivité au regard du modèle de gestion prévisionnelle de l'activité et des effectifs
	Mise en place /suivi d'un du plan d'action achats et identification/suivi des "gains achats"
	Evolution relative des coûts de fonctionnement (au regard d'un indice à déterminer)
La prise en compte des contraintes immobilières	Densité d'occupation (nombre de m2 de SUN par agent)
	Rapprochement des sites régionaux
La bonne gestion des ressources humaines	Taux de non-remplacement des départs d'agents en CDI (tous motifs confondus)
	Production du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)
	Respect du schéma d'emplois en ETP à périmètre constant sur la période
La contribution à l'exemplarité de l'Etat dans la stratégie de développement durable	Nombre de marchés comportant une clause environnementale et une clause sociale
	Evolution de la consommation de papier
Le développement de l'e-administration	Degré de dématérialisation des processus