

Paris, le 26 mars 2010

Le Premier Ministre

N° 5454/SG

à

Madame et Monsieur les ministres d'État,
Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État.

Objet : Circulaire relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat

Les opérateurs de l'Etat jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques conduites par le Gouvernement. Ils représentent par ailleurs un enjeu important pour la maîtrise des finances publiques. Aussi est-il indispensable, d'une part de renforcer la dimension stratégique de la tutelle, d'autre part de prévoir pour ces organismes des règles de gestion et de maîtrise des dépenses publiques comparables à celles que l'Etat s'impose à lui-même.

Les principes qui suivent valent pour l'ensemble des opérateurs. Leur application sera cependant adaptée aux spécificités de certains organismes, notamment ceux d'entre eux, tels que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou les Agences régionales de santé, pour lesquels la loi a fixé des modalités particulières de gouvernance.

I. Développer un véritable pilotage stratégique

A- Donner une dimension stratégique à l'exercice de la tutelle.

Vous veillerez à déterminer avec précision les objectifs de politique publique assignés aux opérateurs de l'Etat et à évaluer régulièrement les résultats obtenus à l'aide d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité de service. Vous vous attacherez, en particulier, à éviter les redondances de missions entre opérateurs ainsi qu'entre les opérateurs et les services centraux ou déconcentrés. A cet effet, toute proposition de création d'un nouvel organisme devra s'accompagner d'une étude d'impact détaillant les ajustements en résultant dans les services de l'Etat concernés.

Chaque ministère devra se doter d'une fonction de synthèse, de coordination et de diffusion des bonnes pratiques vers les opérateurs, qui sera assurée par un interlocuteur dédié.

Dans les cas où il existe, pour un même établissement, plusieurs ministères de tutelle, le ministère dont relève le programme finançant à titre principal l'opérateur sera chargé d'animer le dialogue entre les ministères et sera l'interlocuteur unique de l'organisme.

B- Généraliser les instruments du pilotage stratégique

Le pilotage stratégique repose sur l'existence de documents préalables, négociés ou établis en concertation avec l'organisme, et d'un dispositif de suivi.

Un rendez-vous stratégique, réunissant, à un haut niveau de représentation, les ministères de tutelle et les dirigeants de l'opérateur, sera organisé avant la fin du premier semestre de chaque exercice, pour dégager les priorités de l'organisme.

Ces priorités seront inscrites dans un contrat de performance, passé entre la tutelle et l'établissement. Le contrat précisera les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'organisme. Les opérateurs représentant les enjeux financiers les plus importants devront disposer d'un tel contrat avant la fin de l'année 2010. Le ministère du budget sera associé à sa rédaction.

Le contrat de performance pourra éventuellement être assorti d'engagements financiers de l'Etat dans les trois hypothèses suivantes : s'il s'agit d'un opérateur de l'Etat qui vient d'être créé ou dont les missions, ou encore l'organisation, ont fait l'objet d'une modification substantielle ; si l'opérateur exerce une activité comportant, à une échelle pluriannuelle, des enjeux budgétaires et financiers élevés ; si sa situation financière est fragile.

En pareilles hypothèses, le contrat devra être cosigné par le ministre du budget et sa mise en place sera réalisée en concomitance avec le cycle budgétaire triennal, afin de garantir la cohérence des deux exercices. L'engagement de l'État devra obligatoirement trouver sa contrepartie dans des engagements précis, souscrits par l'organisme, de maîtrise ou de réduction de ses dépenses et de ses emplois et, le cas échéant, d'amélioration de sa performance.

Au vu des priorités et objectifs retenus par le contrat de performance, une lettre de mission sera adressée par le ministre de tutelle à chaque dirigeant d'établissement nommé par un acte du Gouvernement. Elle permettra de définir les indicateurs de performance à partir desquels sera calculée la part variable de la rémunération du dirigeant et des membres des équipes de direction. Le ministère du budget en sera destinataire dans les cas où il ne participe pas à l'exercice de la tutelle.

C- Renforcer les obligations de transparence

1. Le rapport annuel

Chaque organisme devra désormais présenter un rapport annuel dématérialisé, établi selon un format homogène, articulé avec le document de performance prévu dans les circulaires budgétaires et annexé au budget prévisionnel.

2. Le suivi et l'évaluation des objectifs stratégiques

Vous veillerez à inclure dans les lettres de mission des dirigeants et les contrats de performance des modalités de compte rendu et d'identification des résultats selon une périodicité au moins annuelle. Des tableaux de bord permettant le suivi de l'activité et des résultats devront être établis par les administrations de tutelle et renseignés au moins une fois par an, sous l'égide du secrétaire général du ministère concerné.

La pratique des réunions préparatoires aux conseils d'administration, organisées par le ministère « chef de file » en vue de coordonner la position des ministères de tutelle, sera généralisée.

3. La gouvernance interne à l'opérateur

Le fonctionnement du conseil d'administration sera détaillé dans un règlement intérieur afin de renforcer le rôle de cette instance en matière de suivi des performances. Pour les opérateurs dont la situation le justifie, des comités complémentaires (tels que le comité d'audit ou le comité stratégique) pourront être créés.

II. Associer les opérateurs de l'Etat à l'effort de modernisation de la gestion publique et de maîtrise des dépenses publiques

Des principes de gestion analogues à ceux adoptés par l'Etat doivent être généralisés.

A – Maîtriser les dépenses de personnel et moderniser la gestion des ressources humaines

La règle selon laquelle un départ en retraite sur deux n'est pas remplacé sera appliquée aux opérateurs dans des conditions d'exigence au moins équivalentes à celles applicables à l'Etat.

On généralisera également la pratique d'une part variable dans la rémunération des dirigeants et des membres des équipes de direction. Pour ces derniers, il appartiendra au principal responsable de l'établissement de mettre en place les conditions d'une rémunération à la performance. Les objectifs dont la réalisation déterminera le versement de la part variable seront obligatoirement explicités dans une lettre de mission. Ils traduiront, sur un mode opérationnel, les objectifs retenus dans le contrat de performance.

Concernant la nomination des dirigeants, vous veillerez au renforcement des procédures d'appel à candidatures et de mise en concurrence des candidats sur la base de leurs compétences et de leur expérience. Pour ceux nommés en conseil des ministres, je vous rappelle les termes de ma circulaire du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'Etat.

Vous vous assurerez que les opérateurs relevant de votre département ministériel s'associent à la politique de promotion de la diversité et de l'égalité engagée par l'Etat dans le cadre de la charte signée avec la Halde le 2 décembre 2008. Vous veillerez également au respect de l'objectif fixé par le Président de la République en juin 2008 d'un taux de 6% de travailleurs handicapés dans les organismes publics d'ici au 31 décembre 2012.

B - Optimiser la gestion du parc immobilier public

Le ratio moyen d'occupation de 12 m² de surface utile nette par agent, qui sert de référence au sein de l'Etat, s'appliquera à l'immobilier de bureaux des opérateurs. L'année 2010 doit permettre de valider le schéma pluriannuel de stratégie immobilière des opérateurs et de commencer à le mettre en œuvre. Par ailleurs, les biens occupés par les opérateurs de l'Etat qui peuvent être intégrés dans le dispositif des loyers budgétaires le seront à compter du 1^{er} janvier 2012.

C – Maîtriser ou réduire les dépenses de fonctionnement (hors immobilier)

Conformément aux principes énoncés dans la première partie de la présente circulaire, une politique de réduction des dépenses de fonctionnement comparable à celle s'imposant à l'Etat sera appliquée. Les ministères de tutelle apporteront aux opérateurs un appui méthodologique et leur communiqueront des exemples de bonnes pratiques afin de les aider à mener à bien la maîtrise des dépenses.

Les opérateurs seront invités à recourir aux contrats cadres interministériels mis en place par le Service des achats de l'Etat.

D- Fiabiliser les comptes des opérateurs et ceux de l'Etat

Afin de garantir la fiabilité et la sincérité des comptes publics, vous vous assurerez que l'équipe dirigeante des opérateurs et les ministères responsables apportent une vigilance accrue à la qualité des comptes ainsi qu'aux délais dans lesquels ceux-ci sont transmis à la tutelle. Cet objectif de qualité comptable devra être pris en compte dans le cadre du dialogue de gestion.

III- Apporter aux opérateurs de l'Etat les outils nécessaires à l'optimisation de leur gestion

Il apparaît opportun de mettre en oeuvre des campagnes d'audits, réalisées sur la base d'une méthodologie homogène et commune à l'ensemble des ministères, afin d'identifier ainsi les bonnes pratiques auxquelles pourront se référer les opérateurs.

Une première vague d'audits a déjà été engagée en 2009. Elle porte sur dix organismes. Cette démarche sera amplifiée. En particulier, des rapports portant sur des problématiques communes à plusieurs opérateurs ou à l'ensemble de ceux-ci seront réalisés sous la coordination du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Les opérateurs non concernés par des audits externes procéderont à une autoévaluation, sur la base d'une méthodologie arrêtée par un collège d'inspecteurs généraux.

La mise en œuvre de ces mesures et leur suivi seront conjointement assurés par les départements ministériels sectoriellement compétents, d'une part, la direction générale de la modernisation de l'État et la direction du budget dans le cadre des rapports d'étape de la révision générale des politiques publiques, d'autre part. Le respect par les opérateurs des principes fixés par la présente circulaire sera pris en compte dans le dialogue de gestion ainsi que dans la détermination des ressources allouées.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'François Fillon', with a long horizontal stroke at the end.

François FILLON

Liste des annexes :

Annexe 1 : Tutelle et pilotage stratégique.

Annexe 2 : Objectifs généralement associés à la tutelle financière.

Annexe 3 : Grille d'analyse stratégique vous permettant d'engager ou de compléter vos processus de pilotage.

Annexe 4 : Caractéristiques des principaux outils (lettre de mission, contrat de performance).

Annexe 1 : Tutelle et pilotage stratégique

La tutelle comporte une dimension de pilotage stratégique, qui consiste à déterminer et à suivre les objectifs des politiques publiques mises en œuvre par un opérateur. Ce volet inclut en particulier :

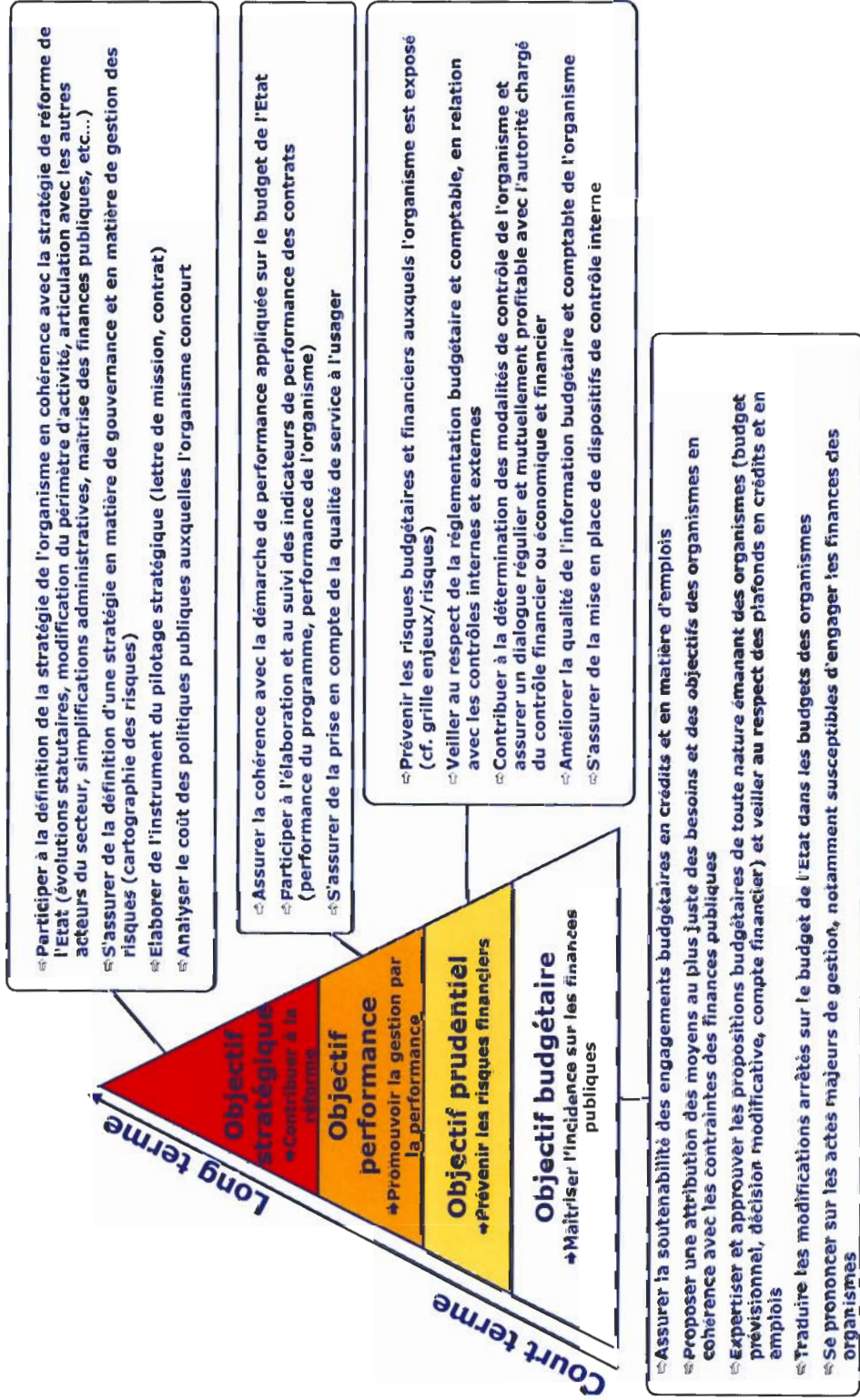
- la négociation des objectifs et l'élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance, formalisées par un instrument (contrat, lettre de mission) ;
- l'analyse annuelle ou infra annuelle des résultats des indicateurs par rapport aux cibles fixées ;
- l'allocation pluriannuelle des subventions en fonction de la performance ;
- l'évaluation des résultats de l'opérateur ;
- la détermination des modalités et du montant de la rémunération à la performance des dirigeants.

Ce pilotage stratégique doit se traduire dans l'organisation des ministères de tutelle, à travers une fonction de synthèse, de coordination et de diffusion des bonnes pratiques, assurée par une équipe ou un interlocuteur dédié.

Les autorités chargées du contrôle financier ou du contrôle économique et financier et le comptable exercent des missions spécifiques de contrôle, distinctes de la tutelle. Elles peuvent néanmoins venir en appui de l'exercice de la tutelle, à travers notamment :

- le contrôle (avis ou visa) de la régularité juridique des principaux actes budgétaires ;
- le contrôle de la disponibilité des crédits, de l'imputation comptable et de la validité des dépenses et des recettes ;
- le contrôle de la soutenabilité budgétaire, la détection des risques financiers et la réalisation d'analyses financières.

Annexe 2 : les objectifs finaux de la tutelle financière déclinés en objectifs intermédiaires



Annexe 3 : Grille d'aide à l'analyse stratégique

Cette grille a pour objectif de guider l'analyse *ab initio*. D'une année sur l'autre, seules les évolutions majeures mériteront d'être signalées.

A) Objectif stratégique majeur auquel se doivent de veiller les tutelles :

L'objectif stratégique majeur imparti à tout organisme public par ses tutelles peut être résumé de la manière suivante :

➔ *il doit réaliser les objectifs de politique publique qui lui ont été fixés, au moindre coût pour la collectivité publique nationale et au niveau de performance économique le plus élevé.*

L'analyse est appelée à se construire progressivement par la réponse aux questions des points B, C et D.

B) Grille d'analyse stratégique de l'organisme.

- ➔ L'organisme est-il chargé explicitement d'une mission de service public ou d'un service d'intérêt général par une autorité publique ?
- ➔ Quelle est la typologie de ses activités ? Toutes ses activités se sont-elles vues impartir des objectifs par l'Etat ?
- ➔ L'articulation entre les missions et les objectifs stratégiques de l'organisme, d'une part, et les objectifs de politique publique auxquels il participe, d'autre part, paraît-elle claire ?
- ➔ Les textes applicables à l'organisme identifient-ils bien les orientations stratégiques ? Y a-t-il confusion ou contradiction avec d'autres objectifs que poursuit également l'organisme ?
- ➔ L'organisme connaît-il bien la politique publique à laquelle il participe ?
- ➔ Exerce-t-il son activité dans un environnement concurrentiel ?
- ➔ Le cadre juridique dans lequel il intervient est-il appelé à évoluer prochainement ? De même, les conditions juridiques de son intervention sont-elles appelées à évoluer ?
- ➔ Quels sont les avantages et les inconvénients d'un démembrement de l'Etat dans le secteur ou domaine d'activité concerné ?
- ➔ Existe-t-il d'autres organismes, publics ou parapublics, qui exercent des missions similaires sur tout ou partie du champ d'intervention ? Dans quel type de relations sont-ils avec l'organisme sous revue (complémentarité, concurrence) ?
- ➔ La création ou le maintien de cet organisme est-il indispensable du point de vue de l'Etat ? Quelles seraient les conséquences d'un retrait de l'Etat ?

C) Analyse des conditions et modalités dans lesquelles l'organisme poursuit ses objectifs stratégiques (efficacité/efficience) :

- ➔ La forme juridique de l'organisme paraît-elle adaptée ? lui permet-elle d'atteindre ses objectifs stratégiques ?
- ➔ La gouvernance de l'organisme est-elle adéquate pour lui permettre de réaliser ses objectifs ?
- ➔ L'organisme dispose-t-il de l'un ou plusieurs des instruments suivants : lettre de mission des ministres aux dirigeants, contrat de performance ou d'objectifs assorti ou non d'un engagement financier de l'Etat, plan d'entreprise... ?
- ➔ La cartographie des risques, notamment comptables et financiers, a-t-elle été établie ? Si oui, est-elle un outil de management de l'organisme ?
- ➔ L'organisme s'est-il doté des outils de pilotage et de suivi des engagements pris avec la tutelle ? La tutelle et l'autorité chargée du contrôle financier ou du contrôle économique et financier ont-elles les moyens d'accéder aux informations utiles ? disposent-elles de l'assurance de leur fiabilité et de leur auditabilité ?
- ➔ Sa structure de financement (produits d'exploitation, fonds propres, dettes) est-elle optimale pour lui permettre de réaliser ses objectifs ?
- ➔ Son organisation et son fonctionnement, notamment l'effectif du personnel et son statut, sont-ils optimaux pour permettre à l'organisme d'atteindre ses objectifs stratégiques ?
- ➔ Y a-t-il un risque de contradiction entre la réalisation des objectifs stratégiques et la volonté de les atteindre à moindre coût (analyse de l'efficience) ?
- ➔ L'organisme paraît-il en mesure d'atteindre ses objectifs stratégiques tout en faisant face aux évolutions de son secteur d'activité ?

D) Analyse des possibilités d'évolution stratégique :

- ➔ Le périmètre et la taille de l'organisme sont-ils adaptés aux enjeux stratégiques ?
- ➔ L'organisme est-il susceptible de créer ou dispose-t-il déjà : (i) de sociétés filiales ; (ii) de participations dans le capital de sociétés concurrentielles ? A-t-il noué des partenariats avec de telles entreprises ?
- ➔ Le droit communautaire est-il susceptible d'amener l'organisme à devoir transférer ses activités concurrentielles dans un véhicule juridique ad hoc ?
- ➔ La filialisation de certaines parties de son activité serait-elle de nature à (i) accroître sa performance (et réduire ses coûts d'exploitation) en s'associant ou non à un partenaire industriel ou financier ; (ii) créer de la valeur (en transférant ou en individualisant une partie de ses actifs : bases de données, brevets...) susceptible d'être remontée à l'Etat-actionnaire ?
- ➔ Quelles conditions devraient être réunies pour mettre en œuvre une telle démarche ?

Annexe 4 : les instruments du pilotage stratégique

1 – Le contrat

1.1 – Le contrat de performance ou d'objectifs

L'élaboration d'un contrat de performance ou d'objectifs comprend généralement deux principales étapes :

- ❶ une réflexion stratégique sur les missions de l'opérateur (phase d'incitation pour les tutelles à formaliser les missions confiées à l'opérateur ou à l'organisme) ;
- ❷ la détermination de la contribution de l'opérateur aux politiques publiques définies par les ministères et décrites dans les projets annuels de performances (phase d'incitation pour l'opérateur à améliorer l'efficacité socio-économique de son action, la qualité du service rendu au public et l'efficacité de sa gestion, mesurés à l'aide d'indicateurs).

Ces deux étapes doivent aboutir à la fixation d'objectifs et d'indicateurs de mesure qui peuvent être de trois types :

- les objectifs du projet annuel de performances (PAP) déclinés au niveau de l'opérateur ;
- des objectifs complémentaires correspondant à des missions ou activités non mentionnées dans les PAP ;
- des objectifs opérationnels de gestion ou d'activité.

Le contrat de performance ou d'objectifs peut présenter une trajectoire financière prévisionnelle de référence (notamment en cohérence avec le budget pluriannuel) sans pour autant constituer un engagement financier de l'Etat. Il doit en outre comporter des objectifs de qualité comptable et de maîtrise des risques comptables et financiers.

Il est aussi impératif de prévoir, dès l'élaboration du contrat, les modalités du suivi et de l'évaluation de l'atteinte des objectifs.

A cet effet, le contrat signé doit *a minima* faire l'objet :

- d'une présentation des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles fixées et des actions à mettre en œuvre dans un document annexé au budget prévisionnel lors de la présentation de celui-ci pour approbation du conseil d'administration ;
- d'un rapport de performance annuel retraçant les résultats atteints au regard des objectifs et indicateurs associés pour l'année concernée lors de l'adoption du compte financier ;
- d'une évaluation générale à la fin de la période du contrat avant l'engagement des travaux d'élaboration d'un nouveau contrat.

1.2 – Le contrat de performance ou d’objectifs assorti d’un engagement financier de l’Etat

Le contrat de performance ou d’objectifs peut contenir, dans certains cas, une trajectoire financière prévisionnelle correspondant à l’engagement de l’Etat sur les moyens accordés pendant la période contractuelle en contrepartie de l’engagement de l’organisme sur les résultats attendus en matière économique et financière. Il inclut obligatoirement pour l’organisme des engagements fermes de maîtrise ou de réduction de ses dépenses et de ses emplois ou, le cas échéant, une amélioration de sa performance. La mise en place d’un tel contrat (comportant donc un volet « moyens ») doit être réalisée concomitamment au cycle budgétaire triennal pour assurer la cohérence des deux exercices.

Ce contrat peut être envisagé dans trois situations particulières :

❶ Lors de la création d’un opérateur ou organisme de l’Etat ou à l’occasion d’un changement significatif de ses missions ou de son organisation :

Les objectifs recherchés sont :

- d’une part, s’assurer de l’adéquation entre les missions et les moyens de l’organisme ;
- d’autre part, piloter la montée en charge de l’organisme et prévenir une surbudgétisation des crédits et des emplois pendant les premières années suivant la constitution de l’organisme.

❷ Lorsqu’un opérateur ou organisme de l’Etat est soumis à une activité pluriannuelle porteuse d’enjeux et de risques budgétaires ou financiers :

Les objectifs recherchés sont d’encadrer la programmation des interventions ou des investissements, voire du fonctionnement courant de l’organisme.

La contractualisation, qui peut porter sur tout ou partie de l’activité de l’organisme, doit permettre :

- de disposer d’une vision claire et partagée du calendrier et du volume des engagements pris par l’organisme ;
- de déterminer avec précision la contribution de l’organisme lorsque les programmes d’intervention ou d’investissement sont cofinancés ;
- de s’assurer de la mise en place de dispositifs de garantie contre la dérive éventuelle des coûts.

❸ Lorsqu’un opérateur ou organisme de l’Etat présente une situation financière fragile ou dégradée :

Les principaux critères d’appréciation sont :

- un déficit de fonctionnement (du compte de résultat) entraînant un prélèvement sur le fonds de roulement au moins au cours des trois derniers exercices ou un accroissement de la contribution de l’Etat ;
- un déséquilibre du tableau de financement abrégé depuis au moins trois exercices, trahissant un plan d’investissement surdimensionné par rapport aux ressources disponibles.

L'objectif principal du contrat est le rétablissement de la situation financière de l'organisme à travers notamment :

- une redéfinition du périmètre d'activité de l'organisme (missions et moyens associés) ;
- une contraction des dépenses, un redimensionnement des effectifs et le développement de ressources annexes.

Le plan de redressement de la situation financière doit être établi sur une période courte (3 ans) et doit s'accompagner de dispositifs d'analyse et de suivi des coûts.

2 – La lettre de mission

Elle permet de constituer un plan d'action visant à relayer la ou les politiques publiques mises en œuvre par les ministres, en cohérence avec le contrat de performance.

De manière générale, une lettre de mission comprend :

- un rappel des orientations stratégiques et des priorités fixées par le ou les ministres ;
- la fixation d'objectifs principaux (cinq à dix au maximum) pour la durée du mandat, qui sont déclinés plus précisément en sous-objectifs associés à des résultats à atteindre et à des indicateurs de suivi et de mesure.

La déclinaison des objectifs principaux en sous-objectifs et en indicateurs permet, d'une part, de garantir un caractère opérationnel à la lettre de mission et, d'autre part, de servir de fondement au dispositif de suivi de la performance des dirigeants lorsque leur rémunération prévoit une part variable.

Par ailleurs, une clause de révision peut aussi être prévue, permettant soit de corriger un sous-calibrage initial des objectifs, soit de prendre en compte d'éventuels changements dans les priorités fixées par les ministres.