

## Journée opérateurs de l'Etat - 13 décembre 2010

### 1. Bilan de la circulaire du 26 mars 2010

La circulaire du 26 mars 2010 a fixé un certain nombre d'objectifs à destination des opérateurs qui ont bien progressé en l'espace de 9 mois à peine.

- **Application aux opérateurs de l'ensemble des règles RGPP, budgétaires et comptables :**
  - **Emplois :** le PLF 2011 prévoit une réduction d'environ 2630 ETP à périmètre constant. Comme annoncé, l'objectif du Gouvernement est de faire réaliser aux opérateurs les mêmes gains de productivité que l'État, sauf pour les programmes relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche.
  - **Dépenses de fonctionnement :** L'effort de réduction des dépenses de fonctionnement de 10% sur la période 2011 - 2013 ans est engagé dans le budget triennal.
  - **Le programme d'audit RGPP** a bien été mené en 2010 sur 10 opérateurs (INRA, CIRAD, INSERM, CNRS, ASP, IFP, Beaubourg...)
  - **En matière comptable,** la réserve posée par la cour des Comptes sur la date de remontée des comptes a été levée ; le nombre d'opérateurs dont les comptes font l'objet d'une certification par un commissaire aux comptes a augmenté (de 48 à 69),
  - **Sur l'immobilier, 325 opérateurs sur 569 ont rendu leurs dossiers** au 1<sup>er</sup> décembre soit 57 %. 133 avis ont été émis. La valorisation du parc immobilier a été fiabilisée (42 milliards €)
- **Renforcement de la gouvernance :**
  - « **Un contrat de performance pour chacun des 65 principaux opérateurs** » : 85 % des principaux opérateurs ont un contrat signé ou en cours de préparation au 1<sup>er</sup> décembre 2010 contre moins de 50% fin 2009.
  - « **Une lettre de mission pour chacun des 65 principaux opérateurs** » : 65% des opérateurs principaux sont dans ce cas, contre moins de 50% fin 2009.
  - « **Une fonction de synthèse, de coordination et de diffusion des bonnes pratiques avec un interlocuteur dédié dans chaque ministère** » Tous les ministères ont mis en place cette fonction.
  - « **Un RV stratégique réunissant à haut niveau tutelles et dirigeants de l'opérateur à la fin du premier semestre de chaque année pour dégager les priorités de l'organisme** » : 70% des opérateurs principaux l'ont fait.
  - « **La part variable des dirigeants et membres des comités de direction sera généralisée** » : 57 % des opérateurs principaux l'ont fait, 100% pour les DG.
- **Développement de l'animation et du support apporté par la DB/DGFIP/DGME et CEGEFI**
  - La mise en œuvre du **club des tutelles ministérielles** des opérateurs réuni 5 fois en 2010 (points d'actualité, suivi des audits, partage des bonnes pratiques, ...)
  - Le lancement d'un **bulletin opérateurs** pour la première fois en juillet 2010
  - **La formation des personnalités qualifiées** (membres des Conseils d'Administration) : 2 sessions organisées en 2010, près de 65 personnalités qualifiées inscrites sur les 200 PQ des opérateurs principaux.

## 2. Nouvelles Annonces

- **Application aux opérateurs des règles RGPP, budgétaires et comptables :**
  - **Poursuite des l'application aux opérateurs dès règles RGPP transversales retenues pour construire le budget triennal 2011-2013 :** -1,5% par an sur les effectifs ; -10 % sur les dépenses de fonctionnement à horizon 2013 ; **poursuite des audits opérateurs :** ils porteront en 2011 sur 10 nouveaux opérateurs ;
  - **Train de vie (réduction du parc automobile) :** il s'élève à 17 000 véhicules dont environ 10 500 voitures particulières. Parmi celles-ci 5500 ont plus de 7 ans et doivent donc être détruites ou aliénées. La contribution des opérateurs à l'objectif de réduction de 10 000 véhicules fixé par le Premier ministre s'établit à hauteur de 2750 véhicules. Les opérateurs sont également concernés par les autres mesures de la circulaire du 2 juillet 2010 relatives à l'attribution individuelle des véhicules, leur utilisation, la fiscalisation de l'avantage en nature et les obligations d'assurances à titre privé.
  - **Professionnalisation des achats :** Après une période de diagnostic mené par le SAE en 2010, une **démarche achats sera lancée au premier trimestre 2011** avec les 65 opérateurs ayant le volume d'achats le plus important. Pour cela, un **responsable achats** disposant des compétences adéquates et placé à un niveau hiérarchique suffisant doit être désigné au sein de chaque opérateur. Les opérateurs ont pour obligation de réaliser leurs **achats de véhicules auprès de l'UGAP** et recourir à **l'externalisation de la gestion de leur flotte**, dans les conditions prévues par le SAE. Enfin, 15 marchés interministériels leur seront mis à disposition aux conditions Etat (consommables bureautiques, services au bâtiment, véhicules, mobilier, informatique)
  - **Immobilier :** mise en place progressive des loyers budgétaires domaniaux à compter de 2012, généralisation des SPSI dans les meilleurs délais, fiabilisation de la comptabilisation du parc immobilier pour tous les opérateurs dès la clôture des comptes 2010
  - **Interdiction de l'endettement pour les organismes divers d'administration central (ODAC) :** cette règle fixée par l'article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2011 – 2014, interdit dorénavant aux ODAC (soit près de 73% des opérateurs de l'Etat) de contracter avec un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à 12 mois. Cette disposition poursuit plusieurs objectifs : stopper la dispersion de l'endettement public, éviter d'augmenter la charge d'intérêt supportée par les administrations publiques dans leur ensemble, réduire le risque que l'Etat soit appelé en soutien financier et mettre fin à un moyen de contournement de la norme de dépense de l'Etat.
  - **Refonte du décret de 1962 relatif à la comptabilité publique pour tirer les conséquences de la LOLF :** rénover en profondeur le cadre de la gestion financière des établissements publics nationaux et autres organismes en les soumettant à un ensemble cohérent de règles budgétaires et comptables quelle que soit leur catégorie juridique et en les dotant d'un budget. Le budget comportera trois enveloppes limitatives : dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement et d'intervention, dépenses d'investissement. La mise en place d'autorisations d'engagement est prévue pour certaines dépenses (investissement, interventions effectuées pour le compte de tiers).

- **Amélioration de la qualité comptable pour une gestion plus saine et moins risquée, et, à terme, lever les réserves de la Cour : généralisation du contrôle interne comptable et financier pour tous les opérateurs**, avec transmission au CA d'un plan d'action pluriannuel de maîtrise des risques, doublement voire triplement du nombre d'opérateurs dont les comptes seront certifiés, transmission obligatoire des comptes, sauf cas particulier, au plus tard pour le 31 janvier 2011.
- **Renforcement de la gouvernance :**
  - **Renforcement des outils de suivi et de prévision :**
    - i. **Programmation des emplois et des crédits de personnel :** les opérateurs devront fournir un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, dans le même esprit que celui demandé aux ministères pour la masse salariale. Pour appuyer cette obligation, les opérateurs subventionnés verront le versement du 2<sup>ème</sup> quart de la subvention pour charge de service public conditionné à la production de ce document. Les conditions de versement du deuxième quart et du solde de la subvention seraient organisées dans la décision attributive de subvention annuelle pour charge de service public, visée par le CBCM. Il serait utile également d'engager une démarche d'audit des systèmes d'information de décompte des emplois opérateurs pour s'assurer de la fiabilité des plafonds d'emplois
    - ii. **Elaboration de compte-rendus d'exécution en milieu et fin d'année :** Il sera également demandé aux opérateurs la production, en mai et en septembre, de comptes-rendus d'exécution incluant une projection des états financiers à fin d'année. Ils devront inclure l'actualisation du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel.
  - **Exercice plus systématique par les conseils d'administration de compétences stratégiques :** une démarche d'harmonisation des compétences stratégiques réellement exercées par les conseils d'administration sera engagée, notamment sur l'approbation des marchés les plus importants, la présentation des organigrammes les objectifs et indicateurs fondant la part variable des dirigeants. Il sera notamment proposé de généraliser la démarche de cartographie des risques, à l'appui du guide d'auto-évaluation, et d'en faire un sujet privilégié des conseils d'administration et de leur comité d'audit.
- **Renforcement de l'animation et du support apporté par la DB/DGFIP/DGME et CEGEFI**
  - **Déploiement de l'autoévaluation :** un guide d'auto-évaluation des opérateurs de l'Etat sera mis à disposition au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2011 ; Il propose aux dirigeants de ces organismes publics un outil à la fois simple et utile pour améliorer le pilotage de leur structure, et un appui pour inscrire ses organismes dans une dynamique de progrès.. Il devra être renseigné par tous les opérateurs, notamment ceux qui préparent, actualisent ou renouvellent un COP, et à l'exception de ceux qui ont l'objet d'un audit RGPP au cours des deux exercices précédents ou qui feront l'objet d'un audit pour l'exercice à venir. La mise en œuvre de la démarche d'autoévaluation interviendra en trois vagues successives à partir du début de l'année 2011 pour se poursuivre jusqu'en 2012, et se fera selon un calendrier établi par les responsables de programme, en accord avec la direction du budget et les corps de contrôle. Ce projet est en cours de tests auprès de cinq opérateurs qui ont accepté d'en examiner la méthode
  - Mise en place d'un **club des dirigeants d'opérateurs** : ce club permettra de réunir régulièrement les dirigeants d'opérateurs pour des échanges de bonnes pratiques et

**mise en place de journées thématiques** sur des thèmes de gestion transversaux (les achats, la GRH, l'externalisation...).

- **Développement des formations pour les personnalités qualifiées** : cette offre va être progressivement proposé à tous les opérateurs ; de la même manière, l'Ecole de la modernisation (cursus de formation pour les chefs de projet chargés de mesures RGPP) va être ouverte aux cadres dirigeants des opérateurs.

# NOTE DE PRÉSENTATION DU GUIDE D'AUTOÉVALUATION DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

## L'OBJECTIF DU GUIDE

L'importance de l'enjeu budgétaire avait conduit le ministre du budget à annoncer une démarche d'audit aux opérateurs, réunis le 3 décembre 2009.

Le Premier ministre, par circulaire du 26 mars 2010, a précisé que, tout en favorisant la mise en œuvre performante des axes stratégiques qui leur sont assignés, les opérateurs devaient inscrire leur action dans le cadre de la stratégie globale de maîtrise des finances publiques. Pour leur apporter les outils nécessaires à l'optimisation de leur gestion, il a annoncé la mise au point d'un guide d'autoévaluation que devront utiliser les opérateurs non concernés par les campagnes d'audits.

Le présent guide d'autoévaluation des opérateurs de l'Etat propose aux dirigeants de ces organismes publics un outil à la fois simple et utile pour améliorer le pilotage de leur structure, et un appui pour inscrire ses organismes dans une dynamique de progrès.

Il s'agit d'un outil modulaire qui n'entend pas être redondant mais au contraire complémentaire des démarches engagées d'audit d'une part et de contrôle interne d'autre part, et apportant un socle commun minimal d'analyse de leur activité et de leur fonctionnement.

Complémentaire à l'établissement d'une cartographie des risques, ce projet de guide d'autoévaluation vise à apporter des éléments sur des points différents, qui résultent du rattachement des opérateurs à l'Etat, des financements publics dont ils bénéficient, et des politiques publiques qu'il leur revient de décliner :

- le premier objectif vise à aider les opérateurs à identifier les principaux risques stratégiques, financiers et de contre-performance dans la réalisation des objectifs des politiques publiques auxquelles ils participent, et à donner aux tutelles une vision panoramique de ces établissements, complémentaire des autres processus de remontée de l'information, et de portée plus stratégique et prospective ;
- le deuxième objectif est de s'assurer que les opérateurs sont attentifs à maîtriser leurs coûts, conformément aux attentes exprimées par le Premier ministre dans sa circulaire du 26 mars 2010, qui soulignait la nécessité d'associer les opérateurs à l'effort de modernisation de la gestion publique et de maîtrise des dépenses publiques.

## LA COMPOSITION DU GUIDE

Le guide est organisé en deux axes, et comporte 7 modules déclinés en 20 fiches :

- Axe « Stratégie, pilotage et gouvernance »
  - Module « stratégie » : stratégie, cartographie des risques, maîtrise des coûts, dépenses d'intervention, statut de l'opérateur ;
  - Module « pilotage et gouvernance » : relations avec la tutelle, structure et outils de gouvernance interne, organisation interne ;
- Axe « Moyens de l'opérateur »
  - Module « finances » : compte de résultat, CAF, tableau de financement, fonds de roulement, trésorerie et recours à l'emprunt, opérations ;
  - Module « recettes » : analyse des recettes et ressources propres ;
  - Module « ressources humaines » : plafond d'emploi et contribution à la maîtrise de l'emploi public, masse salariale et évolution des effectifs, GRH ;
  - Module « systèmes d'information » : diagnostic des SI ;
  - Module « achats » : organisation et pilotage de la politique d'achats.

## MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

### Les opérateurs concernés

La démarche d'autoévaluation, qui peut aider à préparer un contrat d'objectifs et de performance, s'adresse à tous les opérateurs de l'Etat, qui la mettront en œuvre progressivement, à partir de 2011, en priorité dans les cas suivants :

- préparation, actualisation ou renouvellement d'un contrat d'objectifs et de performance ;
- absence d'audit RGPP au cours des deux dernières années et pour l'exercice à venir

La modularité du guide permettra aux opérateurs d'éviter un travail redondant, lorsque des travaux précédents leur ont permis de traiter certains pans de l'autoévaluation, et aux petits opérateurs de se limiter aux fiches pertinentes dans leur situation.

### La présentation des résultats

Les résultats de l'autoévaluation réalisée par la direction générale des opérateurs seront présentés au conseil d'administration, et à travers celui-ci, aux tutelles, à la direction du budget et aux corps de contrôle.

### Le calendrier de mise en œuvre

La mise en œuvre de la démarche d'autoévaluation interviendra en trois vagues successives à partir du début de l'année 2011 pour se poursuivre jusqu'en juin 2012, et se fera selon un calendrier établi par les responsables de programme, en accord avec la direction du budget, les corps de contrôle, et les dirigeants des opérateurs.

## L'INTERDICTION DE RECOURIR À L'EMPRUNT POUR LES ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE (ODAC)

### UNE INTERDICTION INSTAURÉE PAR L'ARTICLE 11 DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2011 À 2014

L'article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 tel que voté par le Sénat dispose « *Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, autres que l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'État. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction.* »

Cette interdiction porte donc sur les emprunts nouveaux, d'une durée supérieure à 12 mois.

### LES RAISONS D'INTERDIRE AUX ODAC DE RECOURIR À L'EMPRUNT AUPRÈS D'ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDITS

Le principe d'interdiction poursuit quatre objectifs :

- stopper la dispersion de l'endettement public entre de multiples organismes pour améliorer le pilotage de la soutenabilité budgétaire ;
- éviter que ces entités, qui se financent la plupart du temps à des coûts supérieurs à ceux observés pour l'État, n'augmentent ainsi la charge d'intérêt supportée par les administrations publiques dans leur ensemble ;
- réduire le risque que l'État soit appelé à financer des entités qui ont eu recours à l'emprunt et n'ont pas une capacité de remboursement propre suffisante ;
- mettre fin à un moyen de contournement de la norme de dépense élargie (recours à l'endettement plutôt qu'à des crédits budgétaires).

### LE CHAMP D'APPLICATION DE LA MESURE

Il existe plus de 700 organismes divers d'administration centrale (ODAC) au sens de la comptabilité nationale, référentiel comptable faisant foi dans le cadre de nos engagements européens en matière de finances publiques.

Un ODAC bien organisé contrôlé et financé majoritairement par l'État exerce une activité principalement non marchande. Un opérateur n'est pas forcément un ODAC, car la notion d'opérateur est issue de la LOLF, elle est inconnue de la comptabilité nationale. Mais près des trois quarts des opérateurs de l'État sont des ODAC au sens de la comptabilité nationale.

La loi confie aux ministres chargés du budget et de l'économie le soin de prendre un arrêté définissant les ODAC à qui s'applique cette interdiction. Il sera publié au plus tard au tout début de l'année 2011, à la suite de la promulgation de la loi de programmation des finances publiques.

**INFORMATION ET MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE**

Dès la promulgation de la loi, une circulaire du ministre du budget sera adressée aux dirigeants d'opérateurs. Elle exposera les principes de la règle d'interdiction et les conditions générales de sa mise en œuvre.

Une instruction de la DGFIP sera adressée aux comptables et une instruction commune direction du budget / DGFIP sera adressée aux corps de contrôle.

Les établissements de crédit seront de même informés dès l'entrée en vigueur de la mesure.

Si un ODAC a construit son budget prévisionnel 2011 en prévoyant de recourir à un emprunt désormais interdit par la loi, une décision modificative devra être soumise au conseil d'administration en début d'année 2011 de manière à trouver des solutions budgétaires alternatives.



## **PARC IMMOBILIER : FIABILISATION COMPTABLE ET DEVELOPPEMENT D'UNE STRATEGIE PLURIANNUELLE**

### **UNE VALORISATION DES OPERATEURS DE L'ÉTAT PERFECTIBLE**

La Cour des Comptes a relevé, dans le cadre de la certification des comptes de l'État, des lacunes en matière de comptabilisation du parc immobilier qui ont pour partie justifié la réserve substantielle émise sur la valorisation des opérateurs dans les comptes de l'État.

Les opérateurs peuvent en effet recevoir deux types de dotations propres à augmenter la valeur de leur bilan. Les dotations purement financières et les dotations en nature qui consistent essentiellement en la mise à disposition de biens immobiliers de l'État. Si la comptabilisation des dotations financières n'appelle pas d'observation, celle des dotations en nature est en revanche perfectible.

### **UN GRAND CHANTIER DE FIABILISATION DU PATRIMOINE DES OPERATEURS QUI DOIT ABOUTIR POUR LA CLÔTURE DES COMPTES 2010**

Depuis juillet 2006, à la demande du Parlement et du Conseil de l'Immobilier de l'État, un chantier de grande ampleur a été engagé avec l'ensemble des opérateurs de l'État afin de recenser, évaluer et comptabiliser leur parc immobilier.

Ce chantier a connu une forte accélération à la suite de la lettre du Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 26 décembre 2008. La phase de recensement peut aujourd'hui être considérée comme achevée.

La phase d'évaluation des biens recensés est en cours, et doit s'achever à l'été 2011. L'année 2010 s'est traduite par la publication des éléments d'inventaire et de valorisation du parc des opérateurs (40 millions de m<sup>2</sup> d'immeubles bâtis et 7,3 millions de m<sup>2</sup> d'immeubles non bâtis représentant globalement une valorisation de 42,2 Md€).

### **LE CAS PARTICULIER DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX DOTÉS D'UN AGENT COMPTABLE**

Afin de répondre aux observations de la Cour des comptes sur les biens immobiliers non comptabilisés dans les comptes des établissements publics nationaux dotés d'un agent comptable, la DGFIP a élaboré un guide méthodologique qui a reçu l'approbation de la Cour. Ce guide doit permettre aux établissements de résoudre les problèmes de comptabilité qui pourraient faire obstacle à la correcte valorisation du parc immobilier dans leur bilan.

Ce chantier concerne bien entendu l'ensemble des opérateurs. A l'issue de cette phase, les bilans des opérateurs décriront ainsi fidèlement à la fois leur parc immobilier mais également les apports de l'État aux opérateurs.

### **MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE IMMOBILIERE : LES SCHÉMAS PLURIANNUELS DE STRATÉGIE IMMOBILIERE (SPSI)**

Les travaux réalisés par le service France Domaine de la DGFIP constituent le socle pour que chaque opérateur établisse un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), conformément à la circulaire du 16 septembre 2009. L'établissement d'un tel schéma doit permettre à l'opérateur de mieux connaître son patrimoine et améliorer sa performance immobilière.

Les opérateurs ont été invités à remettre leurs projets à France Domaine pour le 30 juin 2010. Au 1<sup>er</sup> décembre 2010, 325 projets avaient été reçus. Le niveau de qualité et d'implication constatés est variable : parmi les 133 avis rendus par France Domaine, seuls 24 sont favorables (18 %) et 85 (64 %) comportent des réserves ou des recommandations. 24 avis (18 %) étaient non conformes.

# LA VALORISATION DES OPÉRATEURS DANS LE COMPTE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

## LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT

Les comptes de l'État pour l'année 2009 ont été certifiés en mai 2010 par la Cour des comptes, qui est chargée, en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), d'exercer la fonction de certificateur. Ce mandat permanent de certification confié à la Cour s'inscrit dans sa mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, prévue par l'article 47-2 de la Constitution.

Cette mission consiste à s'assurer, conformément à l'article 27 de la LOLF, que « les comptes de l'État sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

## UNE RÉSERVE PARTIELLEMENT LEVÉE EN 2010 (COMPTES 2009)

La Cour des comptes émet depuis 2006 une réserve substantielle sur la valorisation des opérateurs lors de la certification des comptes de l'État.

Jusqu'en 2009 (comptes 2008), la Cour a souligné les difficultés d'un nombre significatif d'opérateurs à transmettre leurs états financiers dans des délais compatibles avec l'établissement de ceux de l'État. Elle a accepté de lever ce point de réserve suite aux progrès réalisés sur les comptes 2009, à l'occasion desquels 75 % des opérateurs, représentant 93 % de leur valeur d'équivalence au bilan de l'État, ont été valorisés sur la base de leurs comptes clos au 31 décembre 2009.

Concernant les Établissements Publics Nationaux (EPN) et les Groupements d'Intérêt Public (GIP) nationaux, la centralisation des données provisoires s'effectue de manière dématérialisée via l'infocentre des EPN de la DGFIP.

## LES POINTS DE RÉSERVE QUI SUBSISTENT

Au-delà de ce sujet, la Cour a maintenu une réserve substantielle portant sur le recensement et la valorisation des opérateurs. Ses remarques font comme chaque année l'objet d'un plan d'action (plan d'action comptable de l'État, PACE), dont la mise en œuvre est coordonnée par la DGFIP.

Les remarques de la Cour portent notamment sur l'incorrecte fiabilisation des hauts de bilan des opérateurs (retranscription du patrimoine immobilier à l'actif, dotations en fonds propres reçues de l'État ou engagements pris au titre des dispositifs dits « non transparents » au passif), ou sur les incertitudes issues de la réconciliation des dettes et créances réciproques entre l'État et les opérateurs.

## LA CERTIFICATION DES COMPTES DES OPERATEURS DE L'ETAT

Les commissaires aux comptes, nommés pour six exercices, ont pour mission de certifier que les comptes annuels et/ou consolidés des établissements sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine. Leur opinion peut revêtir trois formes :

- la certification pure et simple ;
- la certification avec réserves ;
- le refus de certification.

### FONDEMENTS ET BILAN DE LA CERTIFICATION DES COMPTES DES OPERATEURS

Un certain nombre d'opérateurs doivent faire certifier leurs comptes sur la base de textes spécifiques (notamment leur décret statutaire, cas par exemple de Pôle Emploi ou de l'Institut Français du Pétrole) ou généraux :

- la loi de sécurité financière (dite « LSF ») du 1<sup>er</sup> août 2003 a étendu l'obligation de consolidation et de certification aux établissements publics non soumis aux règles de la comptabilité publique, quelle que soit leur activité, dès lors qu'ils dépassent des seuils fixés par décret<sup>1</sup> (bilan supérieur à 1,55 M€, chiffre d'affaires HT supérieur à 3,1 M€ et effectif moyen de salariés permanents supérieur à 50) et à tous les établissements publics de l'Etat qui contrôlent ou exercent une influence notable sur une ou plusieurs personnes morales, sous réserve de dépasser certains seuils fixés par décret<sup>2</sup> (bilan supérieur à 15 M€, chiffre d'affaires HT supérieur à 30 M€ et effectif moyen de salariés permanents supérieur à 250 à titre d'illustration). Voies Navigables de France, le Centre National d'Études Spatiales, l'Établissement Public du Musée et du Domaine National de Versailles ou le Centre national de la Recherche Scientifique certifient leurs comptes sur cette base.
- la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (dite « LRU ») du 10 août 2007 impose aux universités accédant aux responsabilités et compétences élargies de faire certifier leurs comptes (56 universités et grandes écoles concernées au 31 décembre 2010).

En outre, on observe un accroissement des opérateurs qui s'engagent dans une démarche de certification à titre volontaire (ANRU, IFREMER).

Au total, 110 opérateurs certifient leurs comptes annuels et/ou consolidés au 31 décembre 2010, (cf graphique in fine). Dans son acte de certification des comptes 2009, la Cour des comptes déplore que « la procédure de certification des comptes des opérateurs demeure insuffisamment étendue », et souhaite donc une extension du périmètre des opérateurs soumis à certification.

Globalement, les résultats de la certification sont bons. Pour le dernier exercice connu (2009), sur 69 opérateurs concernés, tous ont obtenu la certification (dont 40 – soit 68 % - sans réserve), ou sont en voie de l'obtenir (un établissement n'est pas à ce stade parvenu au terme du processus).

### LES ENJEUX DE LA PROCÉDURE DE CERTIFICATION DES COMPTES POUR LES OPERATEURS

La certification s'analyse comme un processus de progression continue. Les premières années de certification s'accompagnent souvent de la formulation de réserves par les commissaires aux comptes. Ces dernières portent le plus fréquemment sur les insuffisances en matière de maîtrise des risques et les difficultés de mise en œuvre des règlements normatifs concernant notamment les actifs, les passifs, les amortissements ou les dépréciations.

Mais les résultats de la certification des comptes des opérateurs évoluent positivement, puisque nombre d'entre eux passent d'une certification avec réserves (voire d'un refus de certification dans des cas

<sup>1</sup> Décret n° 85-295 du 1<sup>er</sup> mars 1985 modifié.

<sup>2</sup> Décret n° 86-221 du 17 février 1986 modifié.

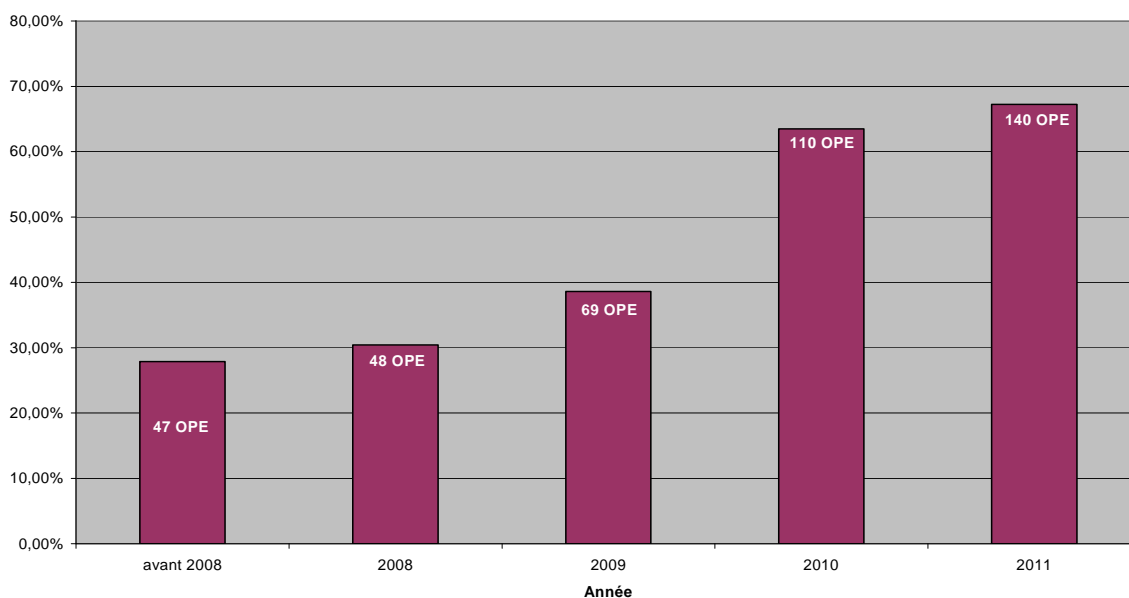
marginaux) à une certification sans réserve. Cette progression atteste du fait que la démarche constitue un levier permettant le renforcement de la qualité comptable et la fiabilisation de l'information financière. Elle permet également à l'opérateur de favoriser la rigueur de ses procédures de gestion et de renforcer sa démarche de maîtrise des risques financiers et comptables. La certification est enfin un signal fort de crédibilité au regard des tiers, notamment pour les opérateurs bénéficiaires de financements externes.

## UNE DÉMARCHE NOVATRICE

La procédure de certification, novatrice pour nombre d'opérateurs (hors associations) et éloignée de la culture actuelle du secteur public, apporte :

- un complément utile au rôle de l'agent comptable. La mission de l'agent comptable est en effet d'assurer en temps réel et au quotidien le contrôle des dépenses et de faire diligence pour parvenir au recouvrement des créances, conformément aux principes de la comptabilité publique. Le commissaire aux comptes, auditeur externe, émet une opinion exprimant si les comptes sont établis dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel comptable applicable à l'opérateur,
- une meilleure appropriation par l'ensemble des acteurs concernés de la qualité comptable au sein de l'opérateur, grâce à l'anticipation et au dialogue, qui permettent de renforcer la collaboration des services comptables et des services ordonnateurs, en particulier sur le contrôle interne et la fiabilisation du bilan.

Proportion du compte opérateur certifié (59,3 Mds €)



# LA MAÎTRISE DES RISQUES FINANCIERS ET COMPTABLES DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

## UNE EXIGENCE ACCRUE DE QUALITÉ COMPTABLE AU SEIN DES OPÉRATEURS : LE CONTEXTE

### Une exigence constitutionnelle

Selon l'article 47-2 de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Cette disposition concerne notamment les établissements publics nationaux, qui représentent la majeure partie des opérateurs de l'État. Elle impose un renforcement des dispositifs de maîtrise des risques financiers et comptables.

### Une réserve substantielle de la Cour des comptes

Comme les années précédentes, une réserve dans l'acte de certification des comptes 2009 de l'État concerne la trop faible qualité des comptes d'un grand nombre d'opérateurs liée notamment à un dispositif de maîtrise des risques financiers et comptables (contrôle interne) jugé insuffisant.

### Une exigence liée à la certification des comptes d'un nombre croissant d'opérateurs

L'existence d'un dispositif de maîtrise des risques financiers et comptables est aussi un élément majeur d'appréciation de la qualité des comptes par les commissaires aux comptes.

### Une exigence qui s'inscrit dans un objectif d'amélioration du pilotage et de la gestion des opérateurs

La maîtrise des risques financiers et comptables répond aux besoins des opérateurs en matière de performance, de réduction des coûts et d'amélioration de la sécurité juridique et financière. Elle permet de développer l'utilisation des comptes dans le pilotage des opérateurs en tant que vecteur d'information, outil de gestion et support de contrôle.

## L'OBJECTIF DE QUALITÉ COMPTABLE PASSE PAR LE DÉPLOIEMENT DU CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE ET FINANCIER

Le contrôle interne comptable et financier se définit comme l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financières et patrimoniales. Ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif de qualité comptable.

La démarche de contrôle interne comptable et financier préconisée par la DGFIP pour les opérateurs soumis au règlement général sur la comptabilité publique, en liaison avec les ministères de tutelle, est une démarche formalisée par processus qui repose sur un partenariat ordonnateur/agent comptable, associant tous les acteurs de la fonction comptable et financière et qui doit être adaptée aux risques et aux enjeux.

Compte tenu de l'importance que revêt l'objectif de qualité comptable, tant pour l'État que pour les opérateurs, la DGFIP propose un dispositif d'accompagnement qui comporte :

- un cadre de référence de la maîtrise des risques financiers et comptables des établissements publics nationaux présentant les acteurs clefs, les principes et les leviers de la qualité comptable ainsi que les supports de pilotage et de mise en œuvre du dispositif (cartographie des processus, cartographie des risques, plan d'action, organigramme fonctionnel, référentiels de contrôle interne...);
- une offre de service dont les modalités sont détaillées dans un « vademecum », à travers 5 étapes : sensibilisation des dirigeants d'établissements par la tutelle et la DGFIP, évaluation par l'établissement de sa situation au regard de la mise en œuvre du contrôle interne, formation de

référents contrôle interne par la DGFIP, expérimentation puis généralisation du dispositif. Cette offre de service est modulable et adaptable à la situation de chaque opérateur.

## **L'ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX**

Le cadre de référence de la maîtrise des risques financiers et comptables et le « vademecum » ont été transmis à l'ensemble des ministères en 2009.

Des opérateurs à enjeux ont été définis pour le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la pêche, de la Ruralité et de Aménagement du territoire (MAAPRAT), le Ministère de la Culture et de la communication (MCC), le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé (MTES), le Ministère des Sports et pour le Ministère de l'Écologie, du développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).

Des sessions de sensibilisation des dirigeants d'établissements et de leur agent comptable ont été organisées par le MEDDTL, le MCC, le Ministère de la Santé et le Ministère des Sports, s'agissant des CREPS, associant les équipes du Ministère du Budget .

Des sessions de formation des référents contrôle interne, désignés par les établissements, ont été organisées par la DGFIP concernant des opérateurs du MCC, du MEDDTL, du MTES et du MAAPRAT.

Des groupes de travail d'établissements ont été mis en place par le MCC et le MEDDTL, avec l'appui et l'animation de la DGFIP, ainsi que par le MTES, s'agissant notamment des Agences Régionales de Santé.

Pour les Ministères chargés de la Culture et de l'Écologie, une première vague d'établissements a été accompagnée par les services compétents des ministères et la DGFIP pour déployer la démarche courant 2009, une deuxième vague de déploiement a été initiée en 2010 et se poursuivra en 2011.

Par ailleurs, la DGFIP assure l'animation d'un groupe de travail spécifique « Universités », deux réunions portant sur l'élaboration des cartographies des risques et des plans d'action ayant d'ores et déjà été organisées en 2010.

Deux établissements ont souhaité être directement accompagnés : l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), sous tutelle du ministère des affaires étrangères et l'Office National des Forêts (ONF), qui ont bénéficié d'une sensibilisation personnalisée.

Enfin, le Ministère de la Défense a répondu favorablement à l'offre de service de la DGFIP pour trois de ses établissements : l'Office national des Anciens Combattants (ONAC), l'Office national d'Études de Recherches Aérospatiales (ONERA) et l'École polytechnique. Une réunion de sensibilisation des directeurs et agents comptables de ces établissements devrait avoir lieu début 2011.

Cette démarche doit être poursuivie.

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 m<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> 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 :

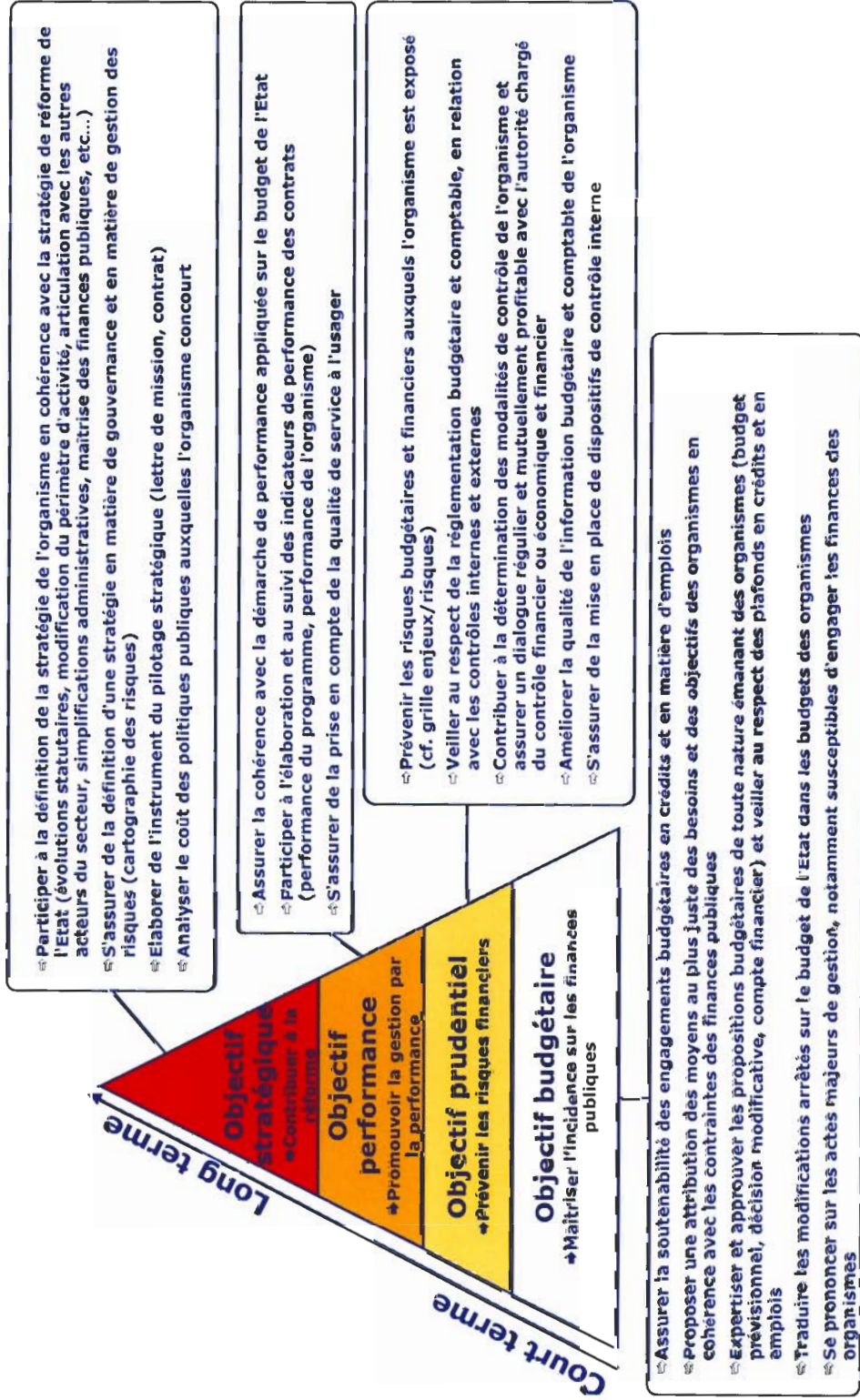
- la négociation des objectifs et l'élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance, formalisées par un instrument (contrat, lettre de mission) ;
- l'analyse annuelle ou infra annuelle des résultats des indicateurs par rapport aux cibles fixées ;
- l'allocation pluriannuelle 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.