Ordre de service d'action

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE
L'ALIMENTATION

Secrétariat général **Service des affaires financières, sociales et de la logistique** **Sous-direction des affaires budgétaires et comptables** **Bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs (BCTO)** **78, rue de Varenne** **75349 PARIS 07 SP** **0149554955** **Direction générale de l'enseignement et de la recherche** **Service de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation** **Sous-direction de l'enseignement supérieur** **Direction générale de l'alimentation** **Service de l'alimentation** **Sous-direction de la politique de l'alimentation** **Bureau de l'évaluation scientifique, de la recherche et des laboratoires** **Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises** **Service Gouvernance et gestion de la PAC** **Sous-direction Gouvernance et pilotage** **Bureau Budget et établissements publics**	**Note de service** **SG/SAFSL/SDABC/2017-614** **13/06/2017**

Date de mise en application : Immédiate
Diffusion : Tout public

Cette instruction abroge :
SG/SAFSL/SDABC/N2011-1507 du 08/03/2011 : Mise en œuvre des nouvelles règles en matière de gouvernance des opérateurs de l'Etat.
Cette instruction ne modifie aucune instruction.
Nombre d'annexes : 11

Objet : Mise en œuvre du pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat.

Destinataires d'exécution
AC OPERATEURS SOUS TUTELLE

Résumé : Cette note de service définit les modalités du pilotage stratégique des opérateurs du MAA. Elle organise la répartition des responsabilités entre les différents acteurs du pilotage stratégique au sein du ministère. Elle décrit l'organisation et les outils mis en œuvre pour l’exercice de la tutelle.

Textes de référence :Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

Circulaire n°5454/SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l’Etat

Circulaire n°5798/SG du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes de l’Etat

Introduction.

Les opérateurs et organismes publics sous tutelle du MAA ont une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques dont le ministère a la charge. Les opérateurs du MAA ont connu des restructurations importantes ces dernières années, aboutissant à un nombre resserré d'opérateurs. À la suite de la circulaire du Premier Ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État, le MAA s'est doté en octobre 2015 d'un plan d'action « Professionnalisation et organisation de la fonction de tutelle au sein du MAA » qui l'engage dans une série d'actions de professionnalisation et de renforcement de la fonction de tutelle.

La présente note de service remplace la note de service du 8 mars 2011 et vise à intégrer les évolutions du pilotage stratégique des opérateurs au sein du MAA. Elle indique notamment les instruments du pilotage stratégique et précise la répartition des rôles entre les directions techniques et le secrétariat général.

La note de service aborde successivement :

I – LES OBJECTIFS DU PILOTAGE STRATEGIQUE DES OPERATEURS DE L'ETAT

II – LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DU PILOTAGE STRATEGIQUE DES OPERATEURS DE L'ETAT AU SEIN DU MAA (hors opérateurs du programme 142)

III – LE CAS DES OPERATEURS DU PROGRAMME 142

Annexes :

- 1 – Circulaire n°5454/SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat
- 2 – Circulaire n°5798/SG du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes de l'Etat
- 3 – Les deux grands domaines du pilotage stratégique : le pilotage des missions et des moyens
- 4 – Tableau de la répartition par opérateur des responsabilités entre le pilotage stratégique des moyens et celui des missions
- 5 – Les opérateurs de la mission AAFAR en cotutelle
- 6 – Le contrat d'objectif et de performance – fiche-outil recommandations CIMAP
- 6 bis – Le contrat d'objectif et de performance – fiche procédure MAA
- 7 – La lettre de mission – fiche-outil recommandations CIMAP
- 7 bis – La lettre de mission – fiche procédure MAA
- 8 – La lettre d'objectifs annuels – fiche-outil recommandations CIMAP
- 8 bis – La lettre d'objectifs annuels – fiche procédure MAA
- 9 – La rencontre stratégique annuelle – fiche-outil recommandations CIMAP

I – LES OBJECTIFS DU PILOTAGE STRATEGIQUE DES OPERATEURS DE L'ETAT

Le pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat poursuit trois objectifs principaux :

- **Donner une dimension stratégique à l'exercice de la tutelle et affirmer le rôle d'interlocuteur unique du ministère** finançant à titre principal l'opérateur.

- **Généraliser l'utilisation des instruments du pilotage stratégique**, en particulier la lettre de mission, le contrat d'objectifs et de performance (COP) et la lettre d'objectifs qui définissent les indicateurs de performance.

- **Améliorer l'exercice de la tutelle grâce à des procédures formalisées.**

La circulaire N°5798/SG du 23 juin 2015 du Premier Ministre a réaffirmé les principes et les outils du pilotage des opérateurs et des organismes publics contrôlés par l'Etat suivant les recommandations du groupe de travail interministériel institué par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). Elle pose notamment le principe d'une revue périodique des opérateurs en amont du renouvellement des COP, et conduit à renforcer le dialogue budgétaire entre tutelles et opérateurs dans la préparation du projet de loi de finances et l'élaboration des budgets des opérateurs. La circulaire rappelle également les exigences

en matière d'exemplarité et de train de vie des organismes publics posées par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

Ces principes sont déclinés au niveau du MAA suivant un partage des tâches entre les directions métiers et le secrétariat général, tous deux en interaction avec les opérateurs, décrit par la présente note de service. Leur mise en œuvre fait également l'objet d'un plan d'actions pluriannuel du ministère sur la période 2015-2017 prévoyant un renforcement et une professionnalisation de la fonction de tutelle.

Ce plan d'actions prévoit la mise en place d'un comité de suivi technique supervisant l'élaboration des outils transversaux (guide de la tutelle, charte des bonnes pratiques, fiches de procédure, etc.) nécessaires à l'amélioration du fonctionnement de la tutelle.

II – LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DU PILOTAGE STRATEGIQUE DES OPERATEURS DE L'ETAT AU SEIN DU MAA (hors opérateurs du programme 142)

a. La notion de pilotage stratégique pour les opérateurs du MAA

La mise en œuvre du pilotage stratégique pour les opérateurs du MAA a pour objectif d'une part de renforcer la dimension stratégique de la tutelle, et 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.

Le pilotage stratégique des opérateurs du MAA repose sur deux grands domaines :

- **le pilotage des missions** confiées à l'opérateur par le MAA
- **le pilotage des moyens** dont dispose l'opérateur pour exercer ses missions.

a. Répartition des tâches

Le suivi des opérateurs est réparti entre les directions techniques et le secrétariat général de la façon suivante :

- **Le pilotage des missions confiées aux opérateurs :**

Cette mission est confiée aux directions techniques du MAA qui assurent la tutelle technique des opérateurs.

Les attributions des directions techniques sont principalement les suivantes :

- détermination et suivi des objectifs spécifiques relatifs aux missions dans le cadre des COP et des lettres d'objectifs adressées chaque année au dirigeant ;
- détermination et suivi des indicateurs de mesure et d'évaluation des performances annuelles ou infra-annuelles des opérateurs, dont l'efficacité socio-économique des dispositifs et la qualité du service fourni ;
- analyse de l'adéquation entre les missions et les moyens des opérateurs ;
- gestion des crédits d'intervention de l'opérateur au regard de la trésorerie courante ;
- organisation des pré-CA et suivi de l'organisation des CA des opérateurs, y compris la planification des ordres du jour ;
- contribution à l'évaluation par le délégué à la mobilité et aux carrières (SG/DMC) pour l'allocation de la part variable de la rémunération des dirigeants.

- **Le pilotage des moyens des opérateurs :**

Par sa responsabilité en matière d'approbation des budgets et des comptes financiers, le secrétariat général du MAA assure la coordination du pilotage des moyens des opérateurs, ainsi que le pilotage de leur contribution aux efforts de maîtrise des finances publiques et d'exemplarité en matière de train de vie.

Les attributions du secrétariat général sont principalement les suivantes :

- définition des orientations générales et des priorités pour les exercices à venir, s'agissant des moyens de l'opérateur ;

- communication en tant qu'interlocuteur unique avec la direction du budget sur les sujets relatifs au pilotage stratégique des moyens ;
- approbation des budgets et des comptes financiers des opérateurs ;
- contrôle de la soutenabilité budgétaire, lors de l'élaboration des lois de finances et lors des phases de programmation budgétaire ;
- analyse de l'adéquation entre les missions et les moyens des opérateurs ;

- détection des risques financiers dans le cadre des suivis d'exécution, et réalisation d'analyses financières ;
  - pilotage du contrôle interne budgétaire et comptable ;
  - amélioration de la qualité de l'information financière et comptable ;

- accompagnement de l'opérateur dans la maîtrise et la réduction de ses coûts de fonctionnement et l'atteinte des objectifs gouvernementaux ;
  - pilotage des affaires immobilières (en lien avec la Direction immobilière de l'Etat) ;
  - pilotage des achats (en lien avec la Direction des Achats de l'Etat) ;
  - modernisation des établissements, pilotage de la simplification des procédures et des systèmes d'informations ;
  - pilotage de la gestion des ressources humaines ;
  - proposition par le DMC d'allocation des rémunérations variables des dirigeants en fonction de la performance, en tenant compte des contributions des directions métiers.

Au sein du secrétariat général, le bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs (BCTO) est chargé de la coordination des différents services pour les sujets relatifs aux opérateurs.
Le BCTO est informé avant chaque saisine substantielle des opérateurs par un autre service du secrétariat général et systématiquement mis en copie de cette saisine ainsi que des réponses apportées par les opérateurs. Les opérateurs de la mission AAFAR informent systématiquement le BCTO de leurs demandes adressées aux autres services du Secrétariat général.

- **La gouvernance du pilotage stratégique :**

Le secrétariat général assure par l'intermédiaire du BCTO un rôle de coordinateur et de synthèse. A cette fin, il est tenu informé en temps réel, par les directions techniques, des dossiers ayant une incidence sur les fonctions supports ou les moyens de fonctionnement et leurs évolutions, s'agissant notamment des échanges et des décisions faisant intervenir le cabinet ou d'autres ministères. De la même manière, les directions techniques sont tenues informées en temps réel, par le secrétariat général, des dossiers ayant une incidence sur les sujets techniques et leurs évolutions, s'agissant notamment des échanges et des décisions faisant intervenir le cabinet ou d'autres ministères.

Le cas des opérateurs de l'Etat sous cotutelle de plusieurs ministères (récapitulatif en annexe 5) :

Cette situation concerne actuellement plusieurs opérateurs pour le MAA : l'ANSES, l'IFCE, l'ONF, l'ODEADOM et l'ASP. Le MAA est le financeur à titre principal de ces opérateurs.

1. IFCE, ONF, ODEADOM et ASP
Le MAA assure pour ces opérateurs un rôle de chef de file (interlocuteur unique) entre les tutelles. Ce rôle est confirmé par la désignation pour l'IFCE et l'ASP d'un commissaire du gouvernement au sein du ministère. Il est le responsable de la coordination et du suivi du pilotage stratégique pour chacun de ces opérateurs.

En ce qui concerne le pilotage des missions, il est partagé entre les différentes directions techniques des ministères concernés. Afin de coordonner les échanges entre ministères, le rôle d'animateur, y compris l'organisation des pré-CA, revient à la direction technique du MAA, en lien avec le secrétariat général.

2. ANSES
La tutelle est partagée entre 5 ministères, avec une rotation annuelle du chef de filat de la cotutelle. La DGAL assure pour le MAA le rôle d'interlocuteur principal vis-à-vis des autres tutelles.
Lorsqu'il n'est pas animateur, le MAA contribue à l'exercice de la tutelle au travers des instances de gouvernance mises en place, auxquelles participent la DGAL et le SG.
Le partage entre la DGAL et le secrétariat général des rôles dont le MAA dispose selon qu'il est ou non chef de file se fait selon le cadre décrit par la présente note de service.
Le MAA étant le contributeur financier principal parmi les tutelles, le SG assure néanmoins un pilotage continu des moyens de fonctionnement de l'Agence.

a. Organisation du pilotage stratégique

La mise en œuvre du pilotage stratégique repose sur l'organisation des rendez-vous suivants entre le dirigeant de l'opérateur et la tutelle (direction technique et secrétariat général):

1. Dialogue de gestion au printemps en préparation du projet de loi de finances (PLF) de l'année suivante.
2. Rencontre stratégique annuelle réalisée à l'automne et ayant pour objet de :
   - faire un état des lieux des différents objectifs à travers notamment un bilan de l'avancement du contrat d'objectifs et de performance (COP), de son renouvellement le cas échéant et des objectifs annuels fixés au dirigeant ;
   - fixer le cap et les objectifs à moyen terme, tant du point de vue métier que de la performance des fonctions supports.

Pour ce qui concerne l'ANSES, l'organisation de la rencontre stratégique peut s'intégrer au sein des instances de gouvernance multi-tutelle existantes sous la forme d'une réunion de type « 5 DG », rassemblant les directeurs généraux des cinq ministères concernés en présence du SG du MAA (ou de son représentant).

Par ailleurs, le secrétariat général, qui gère les subventions pour charges de service public (SCSP) en lien avec les responsables de programme, adresse à chaque opérateur, avant la fin du mois de septembre afin de permettre la préparation des budgets initiaux, une notification prévisionnelle des moyens prévus par le projet de loi de finances transmis au Parlement. Il adresse ensuite en début d'année à chaque opérateur une lettre lui notifiant le montant de la subvention votée en loi de finances initiale et de celui inscrit dans la programmation budgétaire initiale du ministère. Le SG informe, en tant que de besoin, les opérateurs de toute modification de cette programmation. Parallèlement, les directions métiers gèrent les crédits d'intervention.

En parallèle, la préparation du conseil d'administration au cours duquel le budget initial de l'année n+1 est examiné à l'automne est l'occasion pour l'opérateur de formaliser un échange avec les différents ministères de tutelle et la direction du budget sur ses résultats et le suivi de ses objectifs. L'opérateur doit présenter en même temps que le budget initial un document de suivi des objectifs et des résultats, reprenant les indicateurs et leurs cibles retenus dans le contrat d'objectifs et de performance.

a. Les instruments du pilotage stratégique

Le pilotage stratégique des opérateurs repose sur les instruments suivants :

↘ Le contrat d'objectifs et de performance (COP)

L'annexe 6 rappelle le contenu attendu de ce document. L'annexe 6bis précise pour le MAA le calendrier et la procédure d'élaboration de ces contrats. La rédaction est sous la responsabilité des directions techniques concernées.

Les opérateurs font en amont du renouvellement de leur COP l'objet d'une revue périodique confiée par le MAA au CGAAER (cf. ci-dessous).

Les directions techniques doivent être à l'initiative de la formulation de ces documents. Il s'agit pour elles, sur la base des COP existants, de fixer les grandes orientations et objectifs attendus pour les années à venir. A partir de ces éléments, l'opérateur a la charge de rédiger les documents.

Le secrétariat général est associé tout au long de la rédaction du document, et le projet de COP doit intégrer les dernières orientations en termes de pilotage des missions et des moyens. Les directions techniques associent également les autres tutelles et la direction du budget au processus de rédaction du COP.

Le projet de COP fait l'objet de points d'étapes et d'un vote de l'organe délibérant avant sa signature par les ministres concernés.

↘ La lettre de mission

L'annexe 7 rappelle le contenu attendu de ce document. Une fiche de procédure de l'élaboration de cette lettre au sein du MAA est par ailleurs annexée en annexe 7bis.

Les lettres de mission adressées aux dirigeants d'établissement pour la période de leur mandat revêtent une portée stratégique forte et sont désormais distinguées des lettres d'objectifs annuels. Elles ont un caractère confidentiel.

La rédaction des projets de lettre est sous la responsabilité des directions techniques. Ces dernières doivent être à l'initiative de la formulation de ces documents. Il s'agit de fixer les grandes orientations et objectifs stratégiques attendus durant le mandat du dirigeant. Les services du secrétariat général sont associés par le biais du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs au processus de rédaction des projets de lettres.

La validation finale de ces lettres, signées du Ministre, relève du secrétariat général, de la direction métier et des autres tutelles.

↘ La lettre d'objectifs annuels

L'annexe 8 rappelle le contenu attendu de ce document. Une fiche de procédure de l'élaboration de cette lettre est par ailleurs annexée en annexe 8bis.

Les lettres d'objectifs annuels, signées du ministre, déclinent la mise en œuvre de la lettre de mission et du contrat d'objectifs et de performance avec les objectifs opérationnels que le dirigeant doit mettre en œuvre au niveau de son établissement pour l'année. Elles revêtent également un caractère personnel et donc confidentiel.

La rédaction des projets de lettre est sous la responsabilité des directions techniques. Ces dernières doivent être à l'initiative de la formulation de ces documents. Les services du secrétariat général sont associés par le biais du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs au processus de rédaction des projets de lettres.

En début d'année suivante, les objectifs annuels font l'objet d'un rapport d'exécution adressé au SG/DMC par le dirigeant de l'opérateur. Ce rapport sert de support à l'évaluation du dirigeant de l'opérateur dont le suivi et la coordination relèvent du DMC. À l'issue de la procédure, le Secrétaire général propose aux autorités compétentes le versement de tout ou partie de la part variable de la rémunération du dirigeant.

↘ La revue périodique

La circulaire du Premier Ministre n°5798/SG du 23 juin 2015 prévoit un exercice de revue périodique des opérateurs sous tutelle des ministères. Au niveau du MAA, ce travail est confié au CGAAER (le cas échéant conjointement avec les corps d'inspection des autres ministères de tutelle) et réalisé en amont de l'élaboration des nouveaux COP des opérateurs sous tutelle.

L'objectif est de procéder à un bilan de l'activité et du COP en cours, afin d'évaluer l'atteinte des objectifs par l'opérateur et de proposer aux tutelles des axes d'évolution / amélioration en vue de préparer le COP à venir.

↘ Le tableau de bord

Ce document a pour objectif de proposer, sous un format synthétique, un "état des lieux" de la mise en œuvre du pilotage stratégique pour chaque opérateur. Le BCTO coordonne l'élaboration et le suivi de ce document. Le tableau de bord est un document interne au MAA, partagé entre le SG et les directions métiers.

D'un point de vue organisationnel, ce tableau **indique pour chaque opérateur l'état d'avancement des COP, des lettres de mission, des lettres d'objectifs et des évaluations de bilan de l'année antérieure** (en préparation, en attente de signature, validé et signé). Ces informations permettent de compléter le tableau de suivi des opérateurs.

Il mentionne par ailleurs **"l'état d'exécution" (prévu/réalisé) des objectifs fixés dans le COP** en terme de missions confiées à l'opérateur, de gestion des ressources humaines, de maîtrise des dépenses de fonctionnement, et de gestion du patrimoine immobilier.

Ce document comporte enfin des **indicateurs caractéristiques de l'opérateur** (par exemple : le coût salarial moyen par ETPT, le fond de roulement en nombre de mois de fonctionnement). Ces indicateurs contribuent à une lecture synthétique de la situation financière des différents opérateurs.

III – LE CAS DES OPERATEURS DU PROGRAMME 142

Le décret n° 2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture dispose que la DGER exerce, pour le compte du ministre, la tutelle sur l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France, les établissements publics d'enseignement supérieur agronomique, agro-alimentaire et vétérinaire et les établissements publics nationaux relevant de sa compétence, ainsi que sur l'Institut national de la recherche agronomique et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture.

La DGER exerce les prérogatives suivantes :

- définition des missions, des orientations générales et des priorités pour les exercices à venir, s'agissant des moyens de l'opérateur ;
- contrôle de la soutenabilité budgétaire, notamment au moment des phases de programmation budgétaire ;
- approbation des budgets et des comptes financiers des opérateurs ;
- détection des risques financiers dans le cadre des suivis d'exécution, et réalisation d'analyses financières ;
- fonction de synthèse des informations relatives au pilotage stratégique de l'ensemble des fonctions supports des opérateurs ;
- synthèse et proposition d'allocation des rémunérations variables des dirigeants en fonction de la performance ;
- modernisation des établissements, pilotage de la simplification des procédures et des systèmes d'informations.

Le SG et la DGER exercent conjointement les responsabilités suivantes :

- accompagnement de l'opérateur dans la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et l'atteinte des objectifs gouvernementaux ;
- amélioration de la qualité de l'information financière et comptable ;
- pilotage des affaires immobilières (en lien avec la Direction immobilière de l'Etat) ;
- la gestion des ressources humaines ;
- des achats (en lien avec la Direction des Achats de l'Etat) ;
- du contrôle interne budgétaire et comptable.

La DGER est en charge pour le compte du ministère chargé de l'agriculture de la négociation et de la signature des contrats d'objectifs et de performance, de la rédaction et de la signature des lettres de mission ainsi que des lettres d'objectifs annuels.

Les entretiens stratégiques annuels avec les établissements d'enseignement supérieur agricole, de juin à septembre de chaque année, conduits par la DGER, combinent une partie stratégique et une partie dialogue de gestion.

La DGER adresse, lors de la préparation des budgets initiaux, une notification prévisionnelle des moyens du programme 142 à inscrire au budget initial au regard du projet de loi de finances transmis au Parlement. En début d'année, la DGER notifie à chaque opérateur les moyens prévus par la programmation budgétaire initiale. La DGER informe, en tant que de besoin, les opérateurs de toute modification de cette programmation.

Un point de synthèse sur ces opérateurs est réalisé deux fois par an entre la DGER et le SG. Ce point peut intervenir à l'occasion de la rédaction des PAP et des RAP.

La Secrétaire Générale

Valérie METRICH-HECQUET

Le Directeur général de l'enseignement et de la recherche

Philippe VINÇON

Le Directeur général de l'Alimentation

Patrick DEHAUMONT

Le Directeur général de la performance économique et environnementale des entreprises par intérim

Hervé DURAND

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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^2 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 1er 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'État 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- <u>Apporter aux opérateurs de l'Etat les outils nécessaires à l'optimisation de leur gestion</u>

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 procèderont 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.



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 :

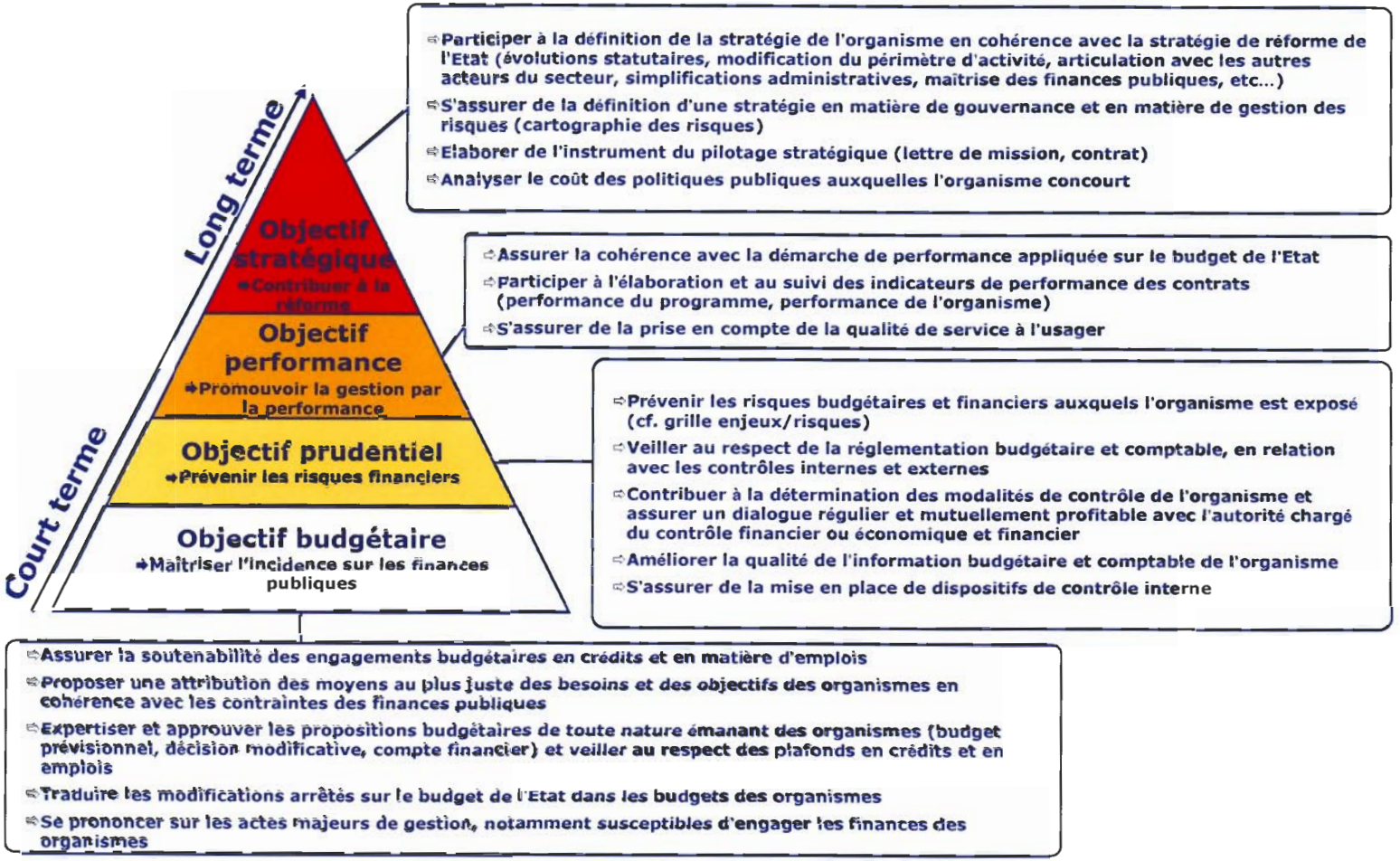
- la négociation des objectifs et l'élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance, formalisées par un instrument (contrat, lettre de mission) ;
- l'analyse annuelle ou infra annuelle des résultats des indicateurs par rapport aux cibles fixées ;
- l'allocation pluriannuelle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

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

N° 5798/SG

Paris, le 23 juin 2015

à

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

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

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

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

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

1/ Renforcement de la tutelle

Je vous demande de me faire parvenir, d'ici le 15 septembre 2015, un plan d'actions pour professionnaliser et améliorer l'organisation de la fonction de tutelle au sein de votre département ministériel. Vous vous appuierez pour ce faire sur les recommandations du groupe de travail interministériel institué par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012[1] et sur les principes annexés à la présente circulaire.

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

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

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

2/ Maîtrise des finances publiques

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

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

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

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

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

Manuel VALLS

ANNEXE

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

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

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

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

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

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

2. Les instruments du pilotage des organismes

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

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

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

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

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

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

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

5. Le pilotage des ressources humaines des organismes

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

6. La mobilité entre l'Etat et les organismes

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

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

- ***Le dialogue de gestion infra-annuel*** : il est demandé d'associer les opérateurs, pour ce qui concerne leur budget, à la préparation du projet de loi de finances. Des échanges entre l'opérateur et la tutelle sur le budget de l'année N+1 de l'opérateur auront lieu entre mi-novembre N-1 et fin-avril N, en amont des conférences budgétaires, ayant pour objectif de mieux préparer le projet de loi de finances pour l'année N+1. La forme de ces échanges sera adaptée en fonction des spécificités de chaque ministère. Une pré-notification annuelle indicative des crédits et emplois sera adressée aux opérateurs (sauf pour les opérateurs rattachés à une catégorie au sens du jaune budgétaire « opérateurs de l'Etat ») avant la fin septembre, en amont de l'élaboration de son budget initial N+1, et avant le vote définitif de la loi de finances.

- ***L'exercice de projection pluriannuelle*** : il est demandé de généraliser progressivement l'exercice de projection pluriannuelle à l'ensemble des opérateurs (sauf opérateurs rattachés à une catégorie d'organismes au sens du jaune budgétaire). Sur la base de scénarios ou d'éléments de cadrage adressés à l'opérateur par le ministère de tutelle entre novembre et février, l'opérateur conduira, les années d'élaboration d'un budget triennal de l'Etat, un exercice de projection pluriannuelle, en vue de nourrir le dialogue avec sa tutelle. Cet exercice de projection pluriannuelle a pour objectif de renforcer le dialogue entre les ministères de tutelle et les opérateurs sur la soutenabilité de la trajectoire budgétaire des opérateurs, et le cas échéant d'anticiper et de prévenir les risques en permettant aux tutelles de cibler les actions utiles. Il vise en outre à engager le dialogue sur l'adéquation entre les ressources et les missions de l'organisme et le cas échéant, à susciter un débat stratégique sur les activités que sera ou ne sera plus en capacité d'assurer l'organisme si la trajectoire budgétaire devait se confirmer.

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

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

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

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

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

- ***La direction générale des finances publiques et la direction du budget sont les référents en matière de gestion budgétaire et comptable***. L'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) est par ailleurs chargée, en liaison avec ces deux directions, d'une mission d'appui à l'évolution des systèmes d'information des opérateurs concernés par la mise en œuvre du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

ANNEXE 3 :

Les services du MAA sont chargés d'assurer à la fois le pilotage des missions des opérateurs et celui de leurs moyens.

DOMAINES	SOUS-DOMAINES	EXEMPLES ILLUSTRATIFS
Les missions de l'opérateur	**La mise en œuvre des politiques publiques confiées par le MAA**	↘ définition, pilotage et évaluation des objectifs stratégiques ↘ périmètre et hiérarchie des missions ↘ efficacité socio-économique des dispositifs ↘ Qualité du service fourni ↘ Maîtrise des risques financiers des dépenses d'intervention ↘ Pour les organismes payeurs du FEAGA et du FEADER, respect des conditions d'agrément et de la réduction des risques d'apurement ↘ Pour les aides nationales, efficience de la gestion et du paiement
Les moyens de l'opérateur	**Les affaires financières et comptables**	↘ Maîtrise des dépenses publiques ↘ Fiabilisation des comptes
	Les ressources humaines	↘ Respect des objectifs de plafond d'emplois ↘ Promotion de la diversité ↘ Maîtrise de la masse salariale ↘ Développement de la rémunération à la performance pour les équipes dirigeantes
	Le patrimoine immobilier	↘ Mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs ↘ Respect du ratio moyen d'occupation de 12m2 de surface utile nette par agent
	Les dépenses de fonctionnement	↘ Optimisation des dépenses de fonctionnement (hors immobilier) en recourant notamment aux contrats cadres interministériels mis en place par la Direction des achats de l'État ↘ Respect des instructions gouvernementales en matière de norme de dépenses

ANNEXE 4

Tableau de la répartition par opérateur des responsabilités entre le pilotage stratégique des moyens et celui des missions

Opérateur	Responsable du pilotage stratégique des missions confiées à l'opérateur	Responsable du pilotage stratégique des moyens alloués à l'opérateur
ANSES	DGAL	SG
ASP	DGPE en lien avec SG	
CNPF	DGPE	
FranceAgriMer	DGPE	
Agence Bio	DGPE	
IFCE	DGPE	
INAO	DGPE	
INFOMA	SG	
ODEADOM	DGPE	
ONF	DGPE	
ACTA/ACTIA	DGER	DGER (assistance du SG)
IRSTEA	DGER	
INRA	DGER	
Etablissements d'enseignement supérieur	DGER	

Les organismes non opérateurs sont suivis exclusivement par les directions métier.

ANNEXE 5

Les opérateurs de la mission AAFAR en cotutelle

Opérateur	Ministères en cotutelle	Chef de file
ANSES	↘ MAA ↘ Ministère des Affaires sociales et de la Santé ↘ Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer ↘ Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social ↘ Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique	Rotation entre les ministères de tutelle (continuité du pilotage du MAA dans la rédaction des PAP, sujets immobiliers etc.)
IFCE	↘ MAA ↘ Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	MAA
ASP	↘ MAA ↘ Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social	MAA
ODEADOM	↘ MAA ↘ Ministère des Outre-Mer	MAA
ONF	↘ MAA ↘ Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer	MAA

ANNEXE 6

Le contrat d'objectifs et de performance – fiche-outil recommandations CIMAP

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

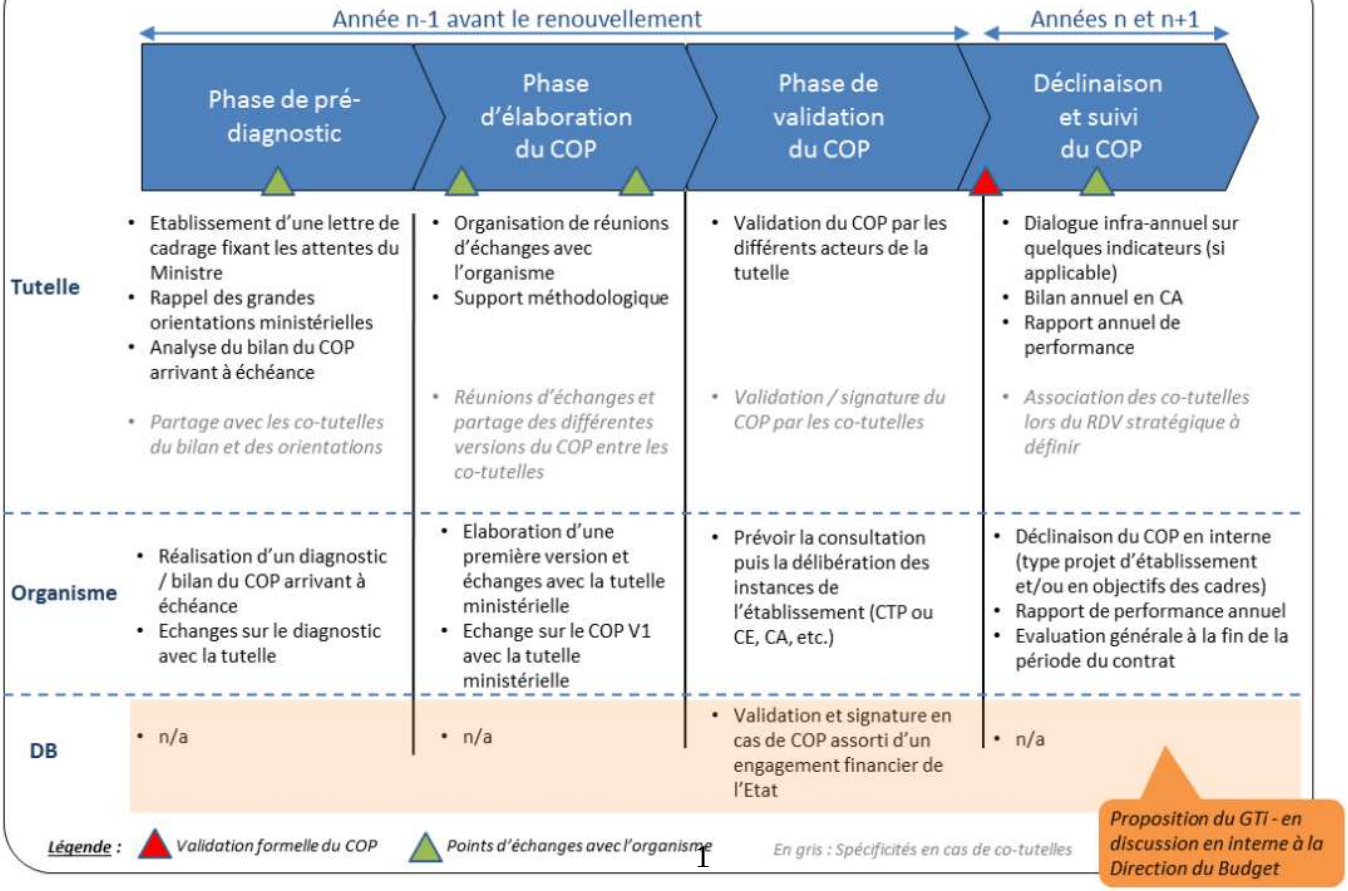
I. Orientations stratégiques

- 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

ANNEXE 6bis

Fiche de procédure MAA
Les contrats d'objectifs et de performance

(action n°28 du plan tutelle opérateurs d'octobre 2015, responsable : SG + direction métier)

Objectifs poursuivis par le contrat d'objectifs et de performance (COP) :

- Le COP est un document qui fixe contractuellement les orientations stratégiques de l'opérateur de manière pluriannuelle. Sa durée peut être variable (de 3 à 5 ans). Il s'agit d'un document d'une vingtaine de pages accompagné d'un nombre limité d'indicateurs (une dizaine environ).

- Avant chaque renouvellement de COP, une mission d'évaluation du CGAAER est lancée afin d'effectuer un bilan du COP en cours et de proposer des pistes d'évolutions pour le COP futur.

- Sa rédaction s'appuie sur le guide méthodologique pour la construction de COP : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/operateurs-etat/essentiel/ressources/guide-methodologique-d-elaboration-d-contrat-d-objectifs-performance-cop#.WW4pWqOLdZk

Processus d'élaboration :

Les contrats d'objectifs et de performance (COP) sont adoptés par les organes dirigeants de l'opérateur au dernier conseil d'administration de l'année n-1 de son entrée en vigueur (dernier conseil de l'année 2016 pour un COP 2017-2020).

Date :	**Action :**	**Responsable :**
Juillet N-2*	Rédaction du projet de lettre de saisine du CGAAER** pour la mission d'évaluation du COP en cours	SG/BCTO
Août N-2	Diffusion du projet de lettre aux directions métiers pour réaction : délai de réponse 1 mois	SG/BCTO
15 Septembre N-2	Transmission (double signature) du projet de lettre de saisine au cabinet pour signature	SG/BCTO + direction métier
Octobre N-2	Réunion de cadrage avec la mission CGAAER	SG/BCTO + direction métier
30 mars N-1	Remise du rapport d'évaluation par le CGAAER	CGAAER
15 avril N-1	Transmission des grandes orientations du futur COP au SG/BCTO : délai de réponse 15 jours	DGPE ou DGAL selon l'opérateur
30 avril N-1	Transmission des grandes orientations du COP à l'opérateur pour rédaction d'un plan détaillé : délai de réponse 1 mois Transmission en copie à la Direction du Budget et autres tutelles	DGPE ou DGAL selon l'opérateur
1er juin N-1	Réunion de travail sur le plan détaillé du COP transmis par l'opérateur, 1ère présentation en CA, avec les autres tutelles	DGPE ou DGAL selon l'opérateur, en lien avec le BCTO
De juin à septembre	Rédaction du projet de COP et concertation interne (représentants du personnel notamment)	Opérateur
Septembre N-1	Transmission du projet de COP au cabinet et 1ere version présentée en CA	DGPE ou DGAL selon l'opérateur en lien avec le BCTO
Novembre N-1	Adoption du COP en CA	Opérateur
Décembre N-1 / Janvier N	Signature du COP par le Ministre	Cabinet

* l'année N est celle de l'entrée en vigueur du nouveau COP
** dans le cas d'un opérateur multi-tutelles, la mission d'inspection peut être conjointe avec celle des autres ministères

L'opérateur transmet un rapport de mise en œuvre du COP chaque année avant la fin du mois de février.

Références règlementaires :

- Circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs
- Circulaire n° 5798/SG du 23 juin *2015* relative au pilotage des opérateurs

ANNEXE 7

La lettre de mission – fiche-outil recommandations CIMAP

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

Dans les 2 mois après la prise de fonctions du dirigeant

	Définition des objectifs stratégiques	Rédaction de la LM	Validation de la LM
Tutelle	• Définition des axes de réflexions stratégiques • *Partage avec les co-tutelles des orientations stratégiques à intégrer à la LM*	• Rédaction de la lettre de mission • *Partage régulier du projet de lettre de mission avec les co-tutelles*	• Validation et signature de la lettre de mission • Signature du Ministre • *Validation / signature de la lettre de mission par les co-tutelles*
Dirigeant de l'organisme	• Définition des axes de réflexion stratégiques	• Echange sur la lettre de mission	
Ministère du budget		• Est associé le cas échéant	• Reçoit une copie de la lettre de mission

Proposition du GTI ne recueillant pas l'aval de Direction du Budget

Légende : ▲ Validation formelle de la LM — *En gris : Spécificités en cas de co-tutelle*

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

ANNEXE 7bis

La lettre de mission – fiche procédure MAA

Fiche de procédure MAA
Lettre de mission (LM) du dirigeant d'opérateur
(action n°1 et 3 du plan, responsable : direction métier en lien avec le SG)

Objectifs de la lettre de mission :

- définit les principaux objectifs du dirigeant pendant la durée de son mandat et les grandes orientations stratégiques de l'organisme (en cohérence avec le COP) ;
- précise 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 ;
- une LM est rédigée en cas de nomination d'un nouveau dirigeant ou en cas de reconduction du dirigeant de l'établissement pour un nouveau mandat.

Contenu / plan type de la lettre de mission :
- format court ;
- A la différence de la lettre d'objectifs, les consultations pour l'élaboration de la LM restent à haut niveau et celle-ci peut être totalement confidentielle ;
- 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 ministres ;
- Fixation des grandes orientations au dirigeant pour la durée de son mandat.

Processus d'élaboration :
Les lettres de mission (LM) doivent être signées dans les 2 mois qui suivent la prise de fonction du nouveau dirigeant ou de la reconduction du dirigeant pour un nouveau mandat.

Date	**Actions :**	**Responsable :**
Date D : dès connaissance du changement de dirigeant de l'opérateur ou du renouvellement de mandat	La DGPE/SDGP ou la DGAL saisit le chef de service ou sous-directeur métier concerné pour rédiger une première version (quelques grandes orientations)	DGPE/SDGP ou DGAL avec le chef de service ou sous-directeur métier concerné
D + 15	1ère version rédigée et envoi pour avis au SG ainsi qu'aux autres tutelles	DGPE/SDGP ou DGAL
D + 30	Réponses du SG et des autres tutelles ; rédaction d'une 2ème version	DGPE/SDGP ou DGAL
D + 45	Envoi du projet de LM au dirigeant de l'opérateur avec demande de retour sous quinzaine	DGPE/SDGP ou DGAL

D + 60	Réponse du dirigeant de l'opérateur et mise à la validation commune de la version finale par DGPE, SG et autres tutelles	
D + 65	Transmission du projet de lettre de mission au cabinet du ministre	DGPE/SDGP ou DGAL
	Signature ministre(s)	

ANNEXE 8

La lettre d'objectifs annuels – fiche-outil recommandations CIMAP

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)

Décembre n-1 → Février n

	Bilan de l'année n-1	Rédaction de la LO	Validation de la LO
Tutelle	• Réunion interne pour dégager les objectifs transversaux à assigner • RDV stratégique de bilan de l'année écoulée avec le dirigeant de l'organisme (si applicable) • *Partage avec les co-tutelles des objectifs à assigner*	• Rédaction d'une première version de lettre d'objectifs • Rédaction d'une note d'appréciation des objectifs n-1. • *Partage avec les co-tutelles de la première version de la lettre*	• Validation et signature de la lettre d'objectifs • **Envoi au contrôle de l'organisme** • *Validation par les co-tutelles*
Dirigeant de l'organisme	• Réalisation d'un rapport de bilan n-1 et de proposition d'objectifs n+1 • Participation au RDV stratégique de bilan (si applicable)	• Echanges sur la lettre d'objectifs	
Contrôleur budgétaire de l'organisme		• Relecture / avis du contrôle de l'organisme	

Proposition du GTI - en discussion en interne à la Direction du Budget

Légende : ▲ Validation formelle de la lettre d'objectifs — *En gris : Spécificités en cas de co-tutelle*

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 s 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

ANNEXE 8bis

La lettre d'objectifs annuels – fiche procédure MAA

Fiche de procédure MAA
Rencontre stratégique et lettre d'objectifs annuels des dirigeants d'opérateur

(action n°1 et 5 du plan, responsable : direction métier en lien avec le SG)

Objectifs poursuivis par la rencontre stratégique et la lettre d'objectifs (LO) :

- La lettre d'objectifs annuels s'inscrit dans la nécessité de renforcer la dimension stratégique de la tutelle. Elle doit s'articuler avec les autres documents stratégiques que sont les contrats d'objectifs et de performance (COP) et les lettres de mission (LM).

- La lettre d'objectifs (LO) fixe, pour l'année N, les priorités d'action du dirigeant alors que les COP et les LM sont par définition des documents pluriannuels.

- La LO ne fixe que des objectifs dont l'atteinte dépend de façon déterminante de l'activité de l'opérateur. Ces objectifs correspondent à une déclinaison annuelle des objectifs du COP. Chaque objectif doit être assorti d'un indicateur pondéré en fonction de l'importance de l'objectif. Les cibles fixées par ces indicateurs doivent être chiffrées et ambitieuses, tout en restant atteignables. Dans la mesure du possible, ces indicateurs devront être limités en nombre.

- La lettre d'objectifs constitue la trame d'un rapport d'activité détaillé du dirigeant de l'opérateur transmis aux tutelles au plus tard en février de l'année N+1. Le montant servi de la part variable de la rémunération du dirigeant est notamment déterminé sur le fondement de ce rapport à la suite d'une contre-expertise des tutelles.

- Dans le cas où le DG de l'opérateur est en fin de mandat au moment de la rencontre stratégique de haut niveau, les conclusions de la rencontre serviront à l'élaboration à la fois d'un projet de lettre de mission et d'un projet de lettre d'objectifs du futur DG.

Processus d'élaboration :

Les lettres d'objectifs annuels doivent être signées avant le 31 janvier de l'année, sauf cas particulier (changement de directeur).

Date :	**Actions :**	**Responsable :**
1er septembre n-1	Fixation des dates des dialogues stratégiques (DGPE ou DGAL, SG, DG de l'opérateur) (fin octobre / début novembre)	DGPE/SDGP ou DGAL
1er septembre n-1	Saisine des services du SG, des services de la DG métier et des autres ministères pour élaboration de l'ordre du jour : délai de réponse de 15 jours	SG/BCTO (pour les services du SG) et, selon l'opérateur, DGPE/SDGP ou DGAL (pour les services des directions métiers)
25 septembre n-1	Proposition d'un ordre du jour au dirigeant de l'opérateur : délai de réponse de 7 jours	SG/BCTO
15 octobre n-1	Finalisation de l'ordre du jour pour la réunion du dialogue stratégique et envoi aux autres ministères et au DG de l'opérateur	SG/BCTO (pour les services du SG) et, selon l'opérateur, DGPE/SDGP ou DGAL (pour les services des directions métiers)

A compter du 22 octobre n-1	Tenue des réunions de dialogue stratégique	DGPE ou DGAL avec la participation du SG
7 jours après le dialogue stratégique	Proposition d'un relevé de décisions aux participants	DGPE/SDGP en lien avec SG/BCTO
15 jours après le dialogue stratégique	Saisine du dirigeant de l'opérateur sur la base du relevé de conclusions pour la rédaction d'un projet de lettre d'objectifs : délai de réponse de 15 jours Le cas échéant : saisine des ministères co-tutelle par les directions métiers	DGPE/SDGP ou DGAL
10 décembre n-1	Validation de la lettre d'objectifs par le/la DGPE ou le/la DGAL et le/la Secrétaire générale et nouvelle consultation du DG de l'opérateur	DGPE/SDGP ou DGAL et SG/BCTO
15 janvier de l'année n	Mise à la signature du Ministre de la lettre d'objectifs	DGPE/SDGP ou DGAL
mi-décembre n	Saisine du DG de l'opérateur pour l'envoi du rapport d'activité de l'année n-1 (délai de 2 mois)	SG/DMC (avec information des directions métiers)
Février de l'année n+1	Remise du rapport d'activité par le dirigeant de l'opérateur auprès du DMC	Dirigeant de l'Opérateur
Dès réception du rapport d'activité	Saisine par le DMC des directions du MAA et du SG pour retour sur le rapport d'activité sous 15 jours	DMC
15 jours après la saisine	Avis des tutelles, par chaque direction du MAA et le SG, sur le rapport d'activité adressé au DMC	DGPE/SGDP ou DGAL et SG/BCTO
Avant fin avril n+1	Attribution de la part variable de la rémunération du DG de l'opérateur	SG