

VEILLE POLITIQUE

Le dialogue expert avec les élus

Le 14 décembre 2009

VEILLE POLITIQUE n°161

L'impact de la RGPP sur les opérateurs de l'Etat :
moderniser les règles de gouvernance des établissements publics

Ce document est propriété de SEANCE PUBLIQUE – Dans le cas où ce document est transféré, merci de toujours citer la source – Ce document sera mis à jour au fur et à mesure des avancés sur ce thème.

SEANCE PUBLIQUE, notre métier :

- schéma directeur affaires publiques
- conseil sur stratégie de lobbying
- veilles politique et parlementaire
- audit de relations avec les élus
- stratégie parlementaire
- cartographies d'influence nationale et territoriale
- démarches de dialogue public/privé

site: www.seance-publique.com blog: www.dialogueexpert.com



SEANCE PUBLIQUE s'est engagée dans une démarche de Responsabilité Sociale d'Entreprise (RSE) autour des principaux indicateurs suivants : respect des intérêts des clients et de l'intérêt général, lutte anti-corruption, protection de l'environnement, valorisation du capital humain.

Le témoin LUCIE a été attribué le 13 juin 2008 à SEANCE PUBLIQUE SAS par l'association Qualité France Association (QFA)

Sommaire

Introduction	P. 2
Les étapes de la déclinaison de la RGPP aux opérateurs de l'Etat	P. 3
Moderniser les règles de gouvernance : synthèse des principes de la réforme appliquée aux opérateurs	P. 4
Annexe : les opérateurs de l'Etat dans le PLF 2010	P. 7

Introduction

Assainir la situation structurelle des finances publiques et améliorer la qualité des services publics, tels sont les objectifs poursuivis depuis juin 2007 par le Président de la République et par le Gouvernement, par l'intermédiaire de la Révision générale des politiques publiques – RGPP.

Celle-ci a abouti à 374 décisions de modernisation, annoncées au cours des trois conseils de modernisation des politiques publiques et qui doivent être mises en œuvre d'ici 2011. Elles concernent tous les ministères, mais également leurs opérateurs : 63 mesures RGPP concernent ceux-ci.

Si la première phase de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a porté sur les missions et l'organisation de l'administration, la seconde phase, qui a débuté dès septembre 2009, a vu s'établir avec plus de force des mesures consacrées aux opérateurs.

Tout en reconnaissant leur nécessaire autonomie de gestion, liée à leur activité et à leur statut, l'État doit développer un pilotage plus stratégique de ses opérateurs, de leurs missions, de leurs stratégies et de leurs moyens, tout en les amenant à moderniser leurs modes de gestion interne.

LES ETAPES DE LA DECLINAISON DE LA RGPP AUX OPERATEURS DE L'ETAT

2007 : lancement de la RGPP

28 Janvier 2009 : le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a présenté une communication relative au contrôle sur les opérateurs de l'État : il affirme l'importance d'étendre la démarche de modernisation de la sphère publique aux 655 opérateurs de l'Etat (établissements publics ou entreprises publiques qui exercent des missions de service public et sont financés majoritairement par l'État).

13 mai 2009 : à l'issue d'un bilan de la réforme, Eric WOERTH a indiqué qu'une « deuxième vague d'économies » devrait être menée, devant concerner à nouveau les ministères, mais toucher également les opérateurs de l'Etat, appelés à « rationaliser leur patrimoine immobilier et à réduire leurs effectifs. »

2009 : une série d'audits a été lancée en 2009, portant sur le fonctionnement de certains opérateurs : ils sont conduits par des équipes mixtes, composées de membres des inspections et de consultants, sur le modèle de la révision générale des politiques publiques.

Il s'agit d'analyser et préciser la stratégie de ces opérateurs et identifier des pistes d'amélioration de leur performance.

3 décembre 2009 : Eric WOERTH présente la nouvelle gouvernance des opérateurs de l'Etat à leurs dirigeants.

9 Décembre 2009 : à l'occasion du conseil des ministres, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat présente une communication relative à la deuxième phase de la révision générale des politiques publiques qui a établi, comme l'un de ses trois axes la réduction des dépenses des opérateurs de l'Etat.

MODERNISER LES REGLES DE GOUVERNANCE : SYNTHÈSE DES PRINCIPES DE LA REFORME

Assurer un véritable pilotage stratégique.

« Donner des responsabilités aux opérateurs est une nécessité mais encore faut-il savoir quel rôle la tutelle doit assumer. » (Eric WOERTH, discours du 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État)

La RGPP a lancé le renforcement de la contractualisation entre l'Etat et ses opérateurs, afin de mieux piloter leur performance.

Une tutelle unique sera mise en place ; chaque dirigeant aura une lettre de mission qui formalisera les objectifs fixés ; un contrat d'amélioration de la performance sera signé avec les principaux opérateurs, afin de répondre à l'exigence d'un meilleur pilotage stratégique.

Principes	Verbatim
Les tutelles doivent piloter leurs opérateurs en évitant les redondances.	« Chaque dirigeant recevra une lettre de mission préparée par sa tutelle métier et la tutelle budgétaire. Cette lettre indiquera précisément les objectifs qui lui sont assignés. » (Eric WOERTH, discours du 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État)
La création d'un nouvel opérateur doit être strictement encadrée.	
En cas de tutelles « métier » multiples, l'administration doit parler d'une seule voix.	« La tutelle s'organisera pour parler d'une seule voix vis-à-vis de l'opérateur et communiquer les objectifs attendus; ainsi, dans les ministères qui n'en ont pas déjà, un interlocuteur unique ou une équipe dédiée devront assurer une fonction de synthèse et de coordination du pilotage de l'ensemble des opérateurs. De la même manière, lorsqu'un opérateur a plusieurs tutelles « métier », un chef de file sera désigné ; c'est très simple : il s'agira de celui qui a la responsabilité du programme LOLF qui accueille le budget de l'opérateur ; un comité stratégique réunissant les dirigeants de l'opérateur et les différentes tutelles sera institué pour coordonner, le cas échéant, les positions des uns et des autres. Je sais que certains ministères se sont déjà organisés de la sorte ; ces pratiques méritent d'être généralisées. » (Eric WOERTH, discours du 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État)
Le dialogue de gestion doit être régulier, adapté en fonction de la taille de l'établissement et factuel.	
La tutelle doit formaliser les objectifs assignés à chaque dirigeant et opérateur.	« Tout dirigeant bénéficiera d'une part variable dans sa rémunération, fondée sur des objectifs fixés et évalués annuellement. » (Eric WOERTH, discours du 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État)
La tutelle doit assurer une cohérence dans la définition et le suivi des indicateurs.	« Pour les opérateurs les plus importants, un contrat axé sur la performance sera signé. Il s'agira bien d'un contrat axé sur la performance et non sur les moyens. » (Eric WOERTH, discours du 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État)
La tutelle doit également apporter un soutien méthodologique à ses opérateurs	

Appliquer les principes de gestion que l'Etat s'applique à lui-même

Réduction des effectifs, maîtrise des dépenses de fonctionnement, rationalisation des implantations immobilières, mutualisations des achats notamment... toutes ces exigences sont étendues aux opérateurs.

Principes	Verbatim
Optimiser le fonctionnement des structures de gouvernance interne.	
Développer les outils permettant de rendre compte des résultats.	« Enfin, il me semble important de préparer les contrats axés sur la performance. Nous procéderons donc à 15-20 audits d'opérateurs par an. Ils permettront d'enrichir et de formaliser les contrats de performance. Ces audits permettront aussi d'identifier des bonnes pratiques applicables aux autres opérateurs. Pour les opérateurs qui ne seront pas audités, je propose la généralisation d'une auto-évaluation sur la base d'une méthodologie qui sera arrêtée par un collège de trois inspecteurs généraux. » (Eric WOERTH, discours du 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État)
L'atteinte par le dirigeant des objectifs qui lui ont été assignés doit pouvoir être évaluée et récompensée	
Le dirigeant doit pouvoir bénéficier des outils d'évaluation et de rémunération au mérite pour son comité de direction	
La politique des ressources humaines doit favoriser la diversité et l'égalité	« Je souhaite également que vous soyez pleinement associés à la mise en œuvre de la politique de diversité et d'égalité conduite par l'État, dans le cadre de la charte signée avec la HALDE pour « la promotion de l'égalité dans la Fonction publique ». Je souhaite également que vous contribuiez pleinement – certains d'entre vous le font déjà – à l'objectif affiché par le président de la République lors de la conférence nationale sur le handicap, en juin 2008 d'un taux de personnes handicapées de 6 %. » (Eric WOERTH, discours du 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État)
Les opérateurs doivent être associés à l'effort de transparence comptable engagé par l'Etat	« Enfin, je vous demande également de veiller tout particulièrement aux délais de production de vos comptes et à leur qualité. Cela conditionne en effet la qualité et la fiabilité des comptes de l'État. Nous nous devons, tous ensemble, de participer à l'effort de transparence et de fiabilité des comptes qu'exige de nous la LOLF. De manière plus générale, le pilotage par la performance implique la mise en place systématique de tableaux de bord qui nous permettront de suivre régulièrement les résultats de votre action, sous l'égide du secrétaire général de votre ministère. En particulier, la performance des opérateurs devra faire, plus systématiquement qu'aujourd'hui, l'objet d'un rapport annuel dématérialisé dont la trame sera normée et partagée par tous ; ce rapport rendra compte des objectifs assignés et des résultats obtenus. » (Eric WOERTH, discours du 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État)
Ils doivent rendre compte publiquement et régulièrement de leurs résultats	
Les opérateurs doivent être associés à l'effort de productivité engagé par l'Etat	« L'effort de productivité en termes d'effectifs conduit par les administrations sera transposé aux opérateurs dès le prochain exercice budgétaire ; cette exigence sera bien sûr adaptée selon les spécificités de chacun mais je veux que les opérateurs réalisent en moyenne les mêmes gains de productivité que l'État. Je ne sous-estime pas la difficulté de cet exercice. Il ne doit pas en effet être mécanique. On ne coupe pas dans les effectifs à la hache. Mais la question : « peut-on faire aussi bien en gagnant en productivité » mérite d'être posée sans tabou et sans crispation. Chacun a à y

	<p><i>gagner : c'est en effet la condition de la pérennité et de la soutenabilité financière de nos politiques publiques. L'orientation générale a été fixée par le gouvernement ; à chacun d'entre nous de trouver les voies et moyens de la décliner. Le dialogue social est indispensable. Comme vous, j'y attache beaucoup d'importance et les accords que j'ai signés avec les organisations syndicales sur le pouvoir d'achat, sur le dialogue social et tout récemment sur les conditions de travail le démontrent. La DGAFP a un rôle à jouer auprès de vous, tout comme bien sur vos tutelles respectives. » (Eric WOERTH, discours du 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État)</i></p>
<p>Les opérateurs devront appliquer les mêmes règles que l'Etat en matière de recensement et de rationalisation immobilière.</p>	<p><i>« Par ailleurs, l'effort devra également porter sur les dépenses de fonctionnement qui devront être réduites dans une proportion identique à ce que fera l'État ; à cet égard, j'ajoute que la mutualisation des fonctions supports entre opérateurs et/ou au sein des ministères sera incitée. Pour vous aider en la matière, je confie à la direction du Budget et à la Mission d'évaluation des politiques publiques une étude spécifique dont les conclusions seront rendues pour la fin du mois de mars.</i></p>
<p>Les opérateurs doivent être associés à la maîtrise des dépenses de fonctionnement par la mutualisation et le recours aux contrats cadres du service des achats</p>	<p><i>Les règles de l'État en matière immobilière, notamment l'application de la norme de 12m² par agent, devront être respectées par vos schémas immobiliers. Des loyers seront appliqués pour les biens possédés par l'État, à partir du 1er janvier 2012. Le recours aux contrats cadres interministériels en matière d'achats sera obligatoire » (Eric WOERTH, discours du 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État)</i></p>

ANNEXE : LES OPERATEURS DE L'ETAT DANS LE PLF 2010

Chaque année, le Gouvernement propose, en annexe du PLF, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des « opérateurs de l'État ».

Un opérateur de l'État répond à trois critères cumulatifs :

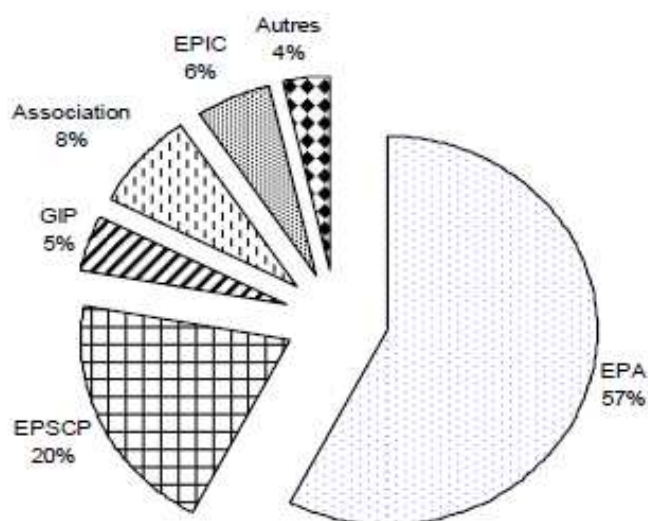
- *le critère de service public.*
L'opérateur a en charge une activité de service public de l'État.
- *le critère de contrôle*
L'opérateur est directement contrôlé par l'État, son autorité de tutelle. La nature du contrôle de l'État est non seulement économique et financier, mais aussi stratégique.
Ce critère conduit à exclure des entités même majoritairement financées par l'État mais pour lesquelles le contrôle ne se vérifie pas pleinement, soit pour des raisons d'indépendance éditoriale (organismes de l'audiovisuel public), du fait du paritarisme (établissements publics de la sphère sociale), parce que les dirigeants, élus par leurs pairs, jouissent d'une assez large autonomie d'action (réseaux consulaires), ou qu'ils sont considérés davantage comme partenaires (établissements d'enseignement privé sous contrat) ;
- *le critère de financement majoritaire par l'État*
Le financement de l'opérateur est en majorité assuré par l'État (subventions, ressources fiscales) : il peut avoir une activité marchande, mais elle doit rester minoritaire ;
Les financements retenus peuvent être directs ou indirects, selon une approche emplois ressources. Un organisme n'est donc pas exclu du périmètre des opérateurs au motif qu'il ne reçoit pas de subventions mais de la fiscalité affectée. Un organisme n'est pas davantage exclu s'il est hors du champ des administrations publiques (APU) au sens de la comptabilité nationale, même si le cas est rare. Les agences de l'eau, classées parmi les opérateurs alors qu'elles ne reçoivent pas de subventions de l'État et ne font pas partie des APU, illustrent ces deux cas de figure ;

Des décisions spécifiques ont été prises pour les entités se situant aux marches du périmètre. C'est le cas notamment des quelque 8000 établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées), qui en accord avec les ministères concernés ont été exclus du périmètre³. De même les participations financières de l'État retracées dans le rapport sur l'État actionnaire⁴, à l'exemple de RFF, ne sont pas opérateurs, y compris lorsqu'elles font partie des APU (structures de désendettement et de défaisance).

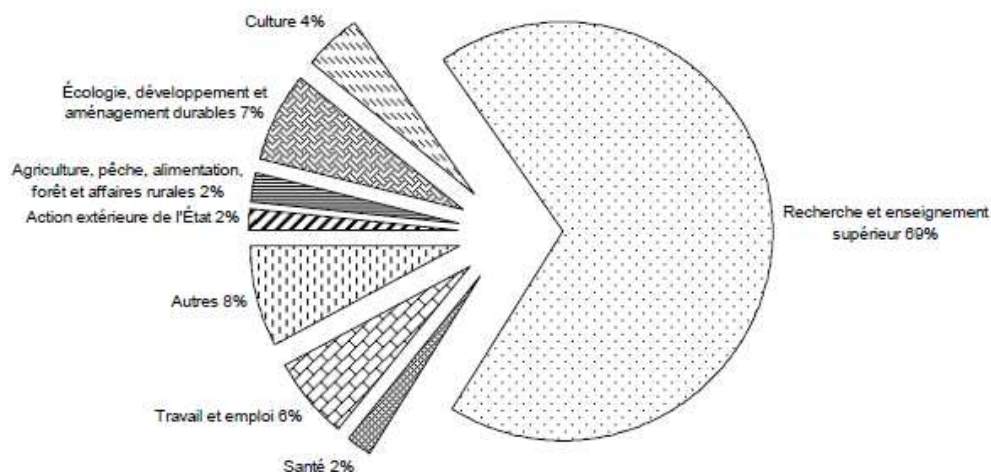
Une procédure d'actualisation, suivie dans le cadre du PLF 2010, a été mise en œuvre. Durant la phase administrative de préparation de la loi de finances, des procédures de contrôle interne (validation de la liste par la direction du budget, en liaison avec les représentants des corps de contrôle économique et financier) et externe au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (vérification par les ministères exerçant la tutelle technique des opérateurs) ont assuré la fiabilité de la liste, qui a été validée en fin de procédure budgétaire. La liste associée au PLF 2010 a été arrêtée au début d'octobre, à l'issue des derniers arbitrages de créations-suppressions d'opérateurs liés au PLF 2010

- **En 2010, 643 organismes, de taille et de statut très variés, en charge de missions de service public sont considérés ainsi comme opérateurs de l'État.**

Le périmètre des opérateurs ne rassemble pas moins de 12 statuts juridiques différents



Les opérateurs de l'Etat interviennent dans des domaines divers, parmi lesquels la recherche et l'enseignement prédominent largement.



La procédure d'actualisation 2010 a conduit à retirer de la liste 47 structures.

Il s'agit principalement de :

- 26 agences régionales d'hospitalisation qui ont été supprimées par la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires
- 7 opérateurs ne répondant pas au critère de financement majoritaire :
 - o Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF)
 - o Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN)
 - o Association française de génie parasismique (AFPS)
 - o Institut français des formateurs des risques majeurs et protection de l'environnement IFFO-RME
 - o CEZ Rambouillet
 - o Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)
 - o Gip Enfance en danger (GIPED)
- 6 Pôles universitaires qui ont été dissous
- 1 GIP et 1 GIE, respectivement Observation, développement et ingénierie touristiques- France (ODIT-France) et Maison de France qui fusionnent au sein du nouveau GIE Atout France ;

- 2 écoles nationales supérieures, l'Ecole nationale supérieure de chimie et de physique de Bordeaux (ENSEIRB) et l'Ecole nationale supérieure d'électronique, informatique et radiocommunications de Bordeaux (ENSCP) qui fusionnent pour créer l'Institut Polytechnique de Bordeaux.

2010 : les opérateurs de l'État en chiffres

En 2010, les 643 organismes qualifiés d'opérateurs de l'État sont :

- 498 opérateurs principaux qui font l'objet d'un développement spécifique dans les Projets Annuels de Performance (PAP)
- 145 opérateurs secondaires

Du point de vue du financement, 42,6 Md€ sont reçus par les opérateurs dont :

- Subventions de l'État à hauteur de 34,1 Md€ en Crédits de Paiement (72% en titre 3 catégorie 32 - Subvention pour charges de service public, 27 % en titre 6 – Transferts et 8% en titre 7- Dotations en fonds propres).
- Ressources affectés : 8,5 Md€.

Concernant les emplois, 370 626 emplois exprimés en ETP sont rémunérés par les opérateurs dont 336 1639 ETP sous plafond autorisé en projet de loi de finances.

Exemple d'opérateurs de l'Etat et leur tutelle

Opérateur PLF 2010 au 07 10 2009	Statut	Mission
ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	EPIC	Écologie, développement et aménagement durables
		Recherche et enseignement supérieur
AFNOR - Association française de normalisation	Association	Économie
AFSSA - Agence française de sécurité sanitaire des aliments	EPA	Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales
		Santé
AFSSET - Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail	EPA	Santé
		Travail et emploi
		Écologie, développement et aménagement durables
		Recherche et enseignement supérieur
ANAH - Agence nationale de l'habitat	EPA	Ville et logement
ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	EPIC	Écologie, développement et aménagement durables
ANR - Agence nationale de la recherche (ANR)	EPA	Recherche et enseignement supérieur
ANRU - Agence nationale pour la rénovation urbaine	EPIC	Ville et logement
ANSP - Agence nationale des services à la personne	EPA	Économie
CNAM - Conservatoire national des arts et métiers	EPSCP	Recherche et enseignement supérieur
MNHN - Muséum national d'histoire naturelle	EPSCP	Écologie, développement et aménagement durables
		Recherche et enseignement supérieur

BNF - Bibliothèque nationale de France	EPA	Culture
BPI - Bibliothèque publique d'information	EPA	Culture
BRGM	EPIC	Recherche et enseignement supérieur
		Écologie, développement et aménagement durables
		Défense
		Recherche et enseignement supérieur
CIRAD - Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)	EPIC	Recherche et enseignement supérieur
Cité de la musique	EPIC	Culture
CNRS - Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	EPST	Recherche et enseignement supérieur
Collège de France	EPSCP	Recherche et enseignement supérieur
ENA - Ecole nationale d'administration	EPA	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
IFP	EPIC	Recherche et enseignement supérieur
IFREMER - Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)	EPIC	Écologie, développement et aménagement durables
		Recherche et enseignement supérieur
IGN - Institut géographique national	EPA	Écologie, développement et aménagement durables
IHEDN - Institut des hautes études de Défense nationale	EPA	Direction de l'action du Gouvernement
INERIS - Institut national de l'environnement industriel et des risques	EPIC	Écologie, développement et aménagement durables
	EPIC	Recherche et enseignement supérieur
INRA - Institut national de la recherche agronomique (INRA)	EPST	Recherche et enseignement supérieur
INSERM - Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)	EPST	Recherche et enseignement supérieur
FNSP - Fondation nationale des sciences politiques	Fondation	Recherche et enseignement supérieur
IRD - Institut de recherche pour le développement (IRD)	EPST	Recherche et enseignement supérieur
IRSN - Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	EPIC	Recherche et enseignement supérieur
		Défense
		Écologie, développement et aménagement durables
Météo-France	EPA	Écologie, développement et aménagement durables
ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage	EPA	Écologie, développement et aménagement durables
ONF - Office national des forêts	EPIC	Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales
		Écologie, développement et aménagement durables
Pôle emploi	sui generis	Travail et emploi
UBIFRANCE - Agence française pour le développement international des entreprises	EPIC	Économie