

Modernisation de l'action publique

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

Synthèse des recommandations

Janvier 2014

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

Introduction

1. Mandat et objectifs

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

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

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

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

2. Démarche de travail

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

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

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

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

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

3. Réalisations

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

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

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

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

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

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

*

1. Professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance

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

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

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

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

cf. rapport
technique n°1

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

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

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

Deux principaux scénarios d'organisation de la fonction de tutelle au sein d'un ministère respectant ces principes ont été modélisés, et pour chacune des activités identifiées, **une répartition détaillée des responsabilités et des tâches entre les différentes parties prenantes internes et externes au ministère** de tutelle a été établie :

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

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

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

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

1.2 Les instruments du pilotage des organismes

cf. rapport
technique n°2

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

Par exemple, le GTi recommande désormais de distinguer la lettre de mission, adressée au dirigeant lors de sa nomination ou de son renouvellement et formalisant le mandat qui lui est confié, de la lettre d'objectifs, adressée annuellement au dirigeant et permettant d'indexer, le cas échéant, la part variable de sa rémunération.

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

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

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

cf. rapport
technique n°3

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

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

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

- ▶ **Un pilotage renforcé des organismes dits « à fort enjeu »**, ayant pour objectif de repositionner le ministère de tutelle dans le sens d'un pilotage plus stratégique, de réaffirmer son rôle dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs et d'améliorer la déclinaison des politiques transversales (en matière de fonctions support par exemple).
- ▶ **Un appui aux organismes** n'ayant pas la taille critique ou les compétences nécessaires pour être en capacité d'autonomie de fonctionnement complète, et nécessitant un accompagnement spécifique afin de veiller à leur bonne gestion. Sur ce point, **les travaux du GTi devront être enrichis et complétés en fonction des conclusions de la mission sur les petits organismes actuellement conduite par le CGEfi** jusqu'en février 2014, et mandatée notamment pour proposer des éléments de doctrine pour ce qui concerne l'exercice de la tutelle sur ces petits organismes.

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

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

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

1.4 L'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration

cf. rapport
technique n°4

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

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

*

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

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

2.1 Le pilotage des ressources humaines des organismes

cf. rapport
technique n°5

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

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

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

2.2 La mobilité Etat / organismes des fonctionnaires

cf. rapport
technique n°5

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

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

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

*

3. Associer les opérateurs au redressement des comptes publics

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

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

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

cf. rapport
technique n°6

3.1.1 Le dialogue de gestion infra-annuel

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

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

Recommandation n°7 : Associer les opérateurs, pour ce qui concerne leur budget, à la préparation du projet de loi de finances. Des échanges entre l'opérateur et la tutelle sur le budget de l'année N+1 de l'opérateur auront lieu entre mi-novembre et fin avril, en amont des conférences budgétaires, ayant pour objectif de mieux préparer le projet de loi de finances pour l'année N+1. La forme de ces échanges sera adaptée en fonction des spécificités de chaque ministère.

Recommandation n°8 : Procéder à l'envoi d'une pré-notification annuelle indicative aux opérateurs (sauf cas particuliers*). Les ministères adresseront à l'opérateur une pré-notification indicative des crédits et emplois, avant la fin septembre, en amont de l'élaboration de son budget initial N+1, et avant le vote définitif de la loi de finances.

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

3.1.2 L'exercice de projection pluriannuelle

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

Recommandation n°9 : Généraliser progressivement l'exercice de projection pluriannuelle à l'ensemble des opérateurs (sauf cas particuliers*). Sur la base de scénarios ou d'éléments de cadrage adressés à l'opérateur par le ministère de tutelle entre novembre et février, l'opérateur conduira, les années de triennal de l'Etat, un exercice de projection pluriannuelle, en vue de nourrir le dialogue avec sa tutelle.

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

Cet exercice de projection pluriannuelle a pour objectif de **renforcer le dialogue entre les ministères de tutelle et les opérateurs sur la soutenabilité de la trajectoire budgétaire** des opérateurs, et le cas échéant d'anticiper et de prévenir les risques en permettant aux tutelles de cibler les actions utiles. Il vise en outre à engager le dialogue sur l'adéquation entre les ressources et les missions de l'organisme et le cas échéant, à **susciter un débat stratégique sur les activités** que sera ou ne sera plus en capacité d'assurer l'organisme si la trajectoire budgétaire devait se confirmer.

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

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

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

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

3.2.1 France Domaine et la politique immobilière

cf. rapport technique n°7

Les opérateurs de l'Etat représentent un enjeu important en matière immobilière. Chaque opérateur de l'Etat s'est doté d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), dont l'exploitation et la mise en œuvre restent inégales selon les ministères ou les opérateurs concernés. Une phase de mise en œuvre de ces schémas (application effective, réalisation des économies prévues, levée des réserves formulées) s'ouvre désormais.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

cf. rapport technique n°8

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

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

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

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

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

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

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

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

Notamment, il s'agira au premier semestre 2014 :

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

3.3 Les autres leviers d'économies

cf. rapport
technique n°9

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

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

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

*

4. Répondre aux besoins au niveau interministériel

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

4.1 L'animation interministérielle et la mise en réseau

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

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

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

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

4.2 La mobilisation des expertises et compétences rares

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

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

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

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

4.3 La valorisation des « métiers de la tutelle »

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

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

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

* *
*

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

A propos du périmètre des organismes concernés : glossaire

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