

## 03 décembre 2009 - Présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État

Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs les directeurs et directeurs généraux,

Permettez-moi avant toute chose de vous remercier pour votre présence. Certains d'entre vous viennent de loin et je suis heureux que vous ayez répondu à mon invitation. C'est un événement : c'est en effet la première fois que l'ensemble des opérateurs se trouvent réunis et j'en suis très heureux.

Si j'ai souhaité vous réunir, c'est que les opérateurs de l'État, vous le savez mieux que quiconque, sont devenus des acteurs essentiels et incontournables de la plupart de nos politiques publiques. Juste quelques chiffres pour situer le sujet dont on parle : hors universités et agences régionales de santé, il y a 489 opérateurs de l'État, qui représentent 250 000 emplois et 34 milliards de crédits. Vous représentez en fait 10 % de l'État : ce n'est pas rien !

Il convient de reconnaître ce rôle désormais éminent et de lui rendre hommage : vous êtes, chacun à votre manière, au service de nos concitoyens et l'extension progressive de vos responsabilités est le signe de la confiance que l'État vous fait. Confiance est le mot juste. En vous déléguant tout ou partie d'une politique publique, les tutelles vous font confiance pour mettre en œuvre ces politiques. C'est un rôle important qui vous est confié. Et disons le franchement, il n'y a pas lieu de s'en plaindre, bien au contraire. Vous avez su développer de réelles qualités managériales pour piloter et gérer ces opérateurs. Votre bilan en matière de politiques publiques est bon. **Il ne s'agit donc évidemment pas de remettre en cause la légitimité de votre action, ni votre autonomie. Il ne s'agit pas non plus de nier l'importance de la relation que vous entretenez avec vos tutelles métier respectives.**

**Cette relation est primordiale et je salue à cet égard les secrétaires généraux des ministères qui ont bien voulu se joindre à nous.**

**Non, si j'ai souhaité vous réunir ici à Bercy, c'est en tant que ministre du budget bien sûr mais aussi en tant que ministre de la fonction publique et ministre de la réforme de l'État. Au fond, c'est au nom de ces 3 casquettes que je souhaite m'adresser à vous aujourd'hui.**

**En tant que ministre du Budget, je me dois de vous rappeler, même si vous le savez, que le contexte budgétaire est difficile ;** il impose que l'État fasse des efforts importants pour réduire son déficit, pour réduire ses effectifs, pour réduire ses dépenses de fonctionnement. Je dis bien l'État, c'est-à-dire ses administrations centrales, déconcentrées mais aussi, on l'oublie trop souvent, ses opérateurs.

Et d'une certaine manière, vous y êtes mieux préparés que les administrations car, pour bon nombre d'entre vous, vous gérez déjà un compte de résultats, vous adoptez déjà un mode de fonctionnement plus proche de celui des entreprises publiques. Je ne vais pas prendre d'exemples mais dans bien des cas, le travail que vous avez mené en développant les institutions que vous dirigez est remarquable et vous êtes parfois en avance sur les administrations.

Chaque opérateur a ses spécificités. J'en ai bien conscience et notre ambition n'est pas d'imposer des règles uniformes ou un carcan qui réduirait vos marges de manœuvre. Mais je suis convaincu que les opérateurs et l'État font face à des défis communs et ont tout intérêt à s'organiser pour les affronter de la manière la plus cohérente possible. Il n'y a pas les administrations d'un côté et les opérateurs. Et d'une certaine manière, le sens premier de la réunion de ce jour, ce n'est pas de donner des leçons, c'est de rappeler que nous poursuivons le même but, que nous servons ensemble l'intérêt général.

Je suis souvent interpellé au Parlement sur la question des opérateurs : c'est bien la preuve que pour nos interlocuteurs, il y a dans la gestion des opérateurs, un enjeu majeur, un enjeu collectif que nous devons relever ensemble, dans un cadre commun.

**En tant que ministre de la réforme de l'État**, je constate que les ministères sont en pleine réforme. Ils se sont interrogés sur leurs missions, sur leur organisation, sur la rationalisation de leurs fonctions supports, sur leurs performances... d'abord avec la LOLF et aujourd'hui avec la RGPP. Cette démarche produit des résultats et il me semble légitime qu'elle concerne aussi les opérateurs.

**La question de la gouvernance des opérateurs** n'est pas nouvelle. De nombreux chantiers ont été menés. Vous le savez, c'est un sujet qui me tient à cœur et sur lequel j'ai déjà pris quelques positions.

Si je vous ai réunis aujourd'hui, c'est parce que je souhaite aller plus loin et faire évoluer la traditionnelle relation de tutelle.

Je souhaite vous dire également que nous serons là en appui, pardon que nous devons être là, pour vous accompagner dans les réformes que vous menez. Les services de mon ministère, sont là pour vous apporter les conseils dont vous aurez besoin. C'est la raison de la présence aujourd'hui de Philippe Parini, directeur général des Finances publiques, de François-Daniel Migeon, directeur général de la modernisation de l'État, de Jean-François Verdier, directeur général de l'Administration et de la Fonction publique et de Philippe Josse, directeur du Budget. Chacun avec sa compétence. Je souhaite que se mette en place une véritable assistance notamment en matière de gestion des ressources humaines. **C'est là le ministre de la Fonction publique qui s'exprime.** J'y reviendrai.

Avant cela, je voudrais revenir sur la question des modalités d'exercice de la tutelle.

**1. Donner des responsabilités aux opérateurs est une nécessité mais encore faut il savoir quel rôle la tutelle doit assumer. Pour répondre à cette question, j'ai souhaité regarder ce que faisaient nos partenaires européens en la matière et comprendre ainsi où nous en étions par rapport à eux.**

D'abord, on observe à l'étranger que la tutelle fournit toujours un **cadre stratégique à son opérateur**. Les objectifs que l'opérateur doit atteindre, ceux sur lequel le dirigeant est plus particulièrement mobilisé, sont systématiquement formalisés. Cette formalisation peut prendre différentes formes bien entendu : on peut y parler d'objectifs, de moyens, de performance. En Grande Bretagne, l'exercice est particulièrement encadré : il y a un document de cadrage élaboré par la tutelle, un contrat de performance négocié entre elle et son opérateur pour une période de 3 à 5 ans et un *business plan* annuel qui décline ce contrat. C'est aussi le cas au Canada ou aux Pays-Bas. Ne soyons pas dupes : ce n'est sans doute pas le cas partout mais

voilà un exercice que je trouve sain : la tutelle s'oblige à exprimer clairement ce qu'elle attend de l'opérateur et l'opérateur connaît ce sur quoi il sera évalué.

Regardons un instant ce qu'il en est chez nous : sur les 70 opérateurs les plus importants, seule la moitié bénéficie d'un contrat d'objectifs et moins de la moitié de leurs dirigeants dispose d'une lettre de mission. C'est trop peu.

Ensuite, ce que nous constatons à l'étranger, c'est que **la tutelle s'efforce de tenir un langage cohérent**, de s'exprimer d'une seule voix pour éviter que l'opérateur ne se trouve dans une situation inconfortable. La plupart de nos partenaires ont institué un mécanisme de tutelle métier unique et certains ont même mis en place l'équivalent d'un comité stratégique pour unifier les positions. Que se passe-t-il chez nous ? Vous l'observez parfois, la tutelle ne parle pas toujours d'une même voix. Les audits récents, que nous avons menés en France, montrent bien cette difficulté. Il faut remédier à cela dans l'intérêt de la tutelle mais aussi dans votre intérêt, c'est-à-dire finalement dans l'intérêt de la dépense publique.

Enfin, dernier enseignement de nos partenaires, un ministère, lorsqu'il choisit de confier l'exercice d'une politique publique à un opérateur, doit respecter **certaines règles de création** d'un nouvel opérateur. Au Royaume-Uni, la création d'un opérateur fait l'objet d'un processus rigoureux, d'une véritable étude d'impact pour éviter toute redondance, pour s'assurer que la délégation à un opérateur est la meilleure méthode en comparaison des options alternatives et surtout pour être sûr que l'État saura se réorganiser en conséquence. C'est dès la constitution de cet opérateur que se met en place le cadrage stratégique et donc que s'enclenche un cercle vertueux.

Ces constats sur le pilotage stratégique d'un opérateur, j'y adhère pleinement et je souhaite mettre en œuvre ces pratiques chez nous. Je sais bien que certains d'entre vous sont déjà dans cette logique mais ce n'est pas systématique.

**2. Il n'y a pas que nos partenaires étrangers qui peuvent nous inspirer. En France, les administrations elles-mêmes sont une source d'inspiration. Depuis plus de deux ans, nous avons en effet mené un exercice de modernisation dans de nombreux domaines : masse salariale, immobilier, achats, ...**

Cette évolution de la gestion des administrations a permis de mieux maîtriser la dépense et d'améliorer la qualité de service rendu.

Permettez-moi de prendre quelques exemples pour vous montrer que c'est possible :

**1. En matière de gestion des ressources humaines**, nous avons expérimenté puis généralisé l'évaluation annuelle ; en 2008, 22 % des agents hors éducation nationale en ont bénéficié. Sur la population des cadres dirigeants, nous avons déployé une rémunération au mérite individuel fondée sur les résultats mesurés lors de cette évaluation annuelle. Aujourd'hui, tous les dirigeants d'administration centrale sont concernés. Chez les opérateurs, c'est encore très loin d'être le cas. Nous avons aussi mis en place dans les ministères une **politique de promotion de la diversité** avec la signature d'une charte avec la Halde le 2 décembre 2008 et une **politique de promotion de recrutement de travailleurs handicapés** avec l'objectif affiché par le président de la République en juin 2008 d'atteindre 6 % d'ici au 31 décembre 2012.

2. En **matière de réduction des effectifs**, de 2007 à fin 2010, les administrations auront réduit leurs effectifs de plus de 100 000 ETP. C'est un effort de productivité de l'ordre de 1,5 % par an. De 2007 à fin 2010, sur les 70 opérateurs les plus importants, les effectifs ont augmenté de plus de 6 %, et ce chiffre n'inclut pas certains opérateurs en cours de montée en puissance ou qui ont été créés durant cette période.

3. En **matière de dépenses de fonctionnement**, les administrations ont aussi conduit un effort important. De 2008 à 2010, les dépenses de fonctionnement ont été maîtrisées ; elles ont même diminué entre le PLF 2009 et le PLF 2010 de 1 %. C'est une évolution historique. Si je regarde les 70 opérateurs les plus importants, les dépenses de fonctionnement ont augmenté depuis 2007 d'environ 10 %. Il ne s'agit pas de dire que les opérateurs ne font aucun effort. J'ai conscience que de nouvelles missions ou compétences vous ont été attribuées et qu'elles augmentent de fait votre activité. Mais il n'en demeure pas moins que la situation budgétaire de la France nous impose un effort tout particulier dont nous devons tous être solidaires. Les administrations prennent leur part, je souhaite que les opérateurs aussi.

### **Je voudrais donner deux exemples symboliques de la maîtrise des dépenses de fonctionnement.**

**D'une part, en matière de mutualisation des achats**, nous avons construit un service spécialisé pour tout l'État, nous avons recruté des experts en la matière et construit un plan d'actions pour faire 1 milliard d'euros d'économies sur un périmètre de l'ordre de 10 milliards d'achats courants, soit 10 % d'économies. Pour y parvenir, les administrations ont maintenant recours à des contrats cadres interministériels qui leur font bénéficier d'effets d'échelle considérables. Très peu d'opérateurs utilisent ce type de marchés mutualisés, à part dans le monde de la culture et j'en profite pour les en féliciter. Mais ne pas le faire, c'est un gâchis pour tout le monde. Vos dépenses de fonctionnement s'élèvent à plus de 10 milliards par an ; en mutualisant les achats courants, il y a là un potentiel d'économies important.

**D'autre part, en matière immobilière**, nous partions de très loin. En quelques années, nous sommes parvenus à recenser et à évaluer l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État et à imposer des normes qui se mettent en place progressivement. Quelles sont-elles ? Un ratio de 12 m<sup>2</sup> par agent, de vrais loyers pour la plupart des bureaux sur tout le territoire, calculés et indexés comme des loyers de marché. Dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État, nous allons ainsi gagner plus de 400 000 m<sup>2</sup>, vendre des biens estimés à 275 millions d'euros, économiser 15 millions d'euros de loyer par an et faire baisser le ratio d'occupation, qui passera de 18,4 m<sup>2</sup> par agent en moyenne à 15,8 m<sup>2</sup>. C'est un progrès important. **Concernant les opérateurs**, grâce à vous, nous sommes parvenus à recenser l'ensemble du patrimoine occupé, qui appartient bien souvent à l'État. Après l'évaluation, qui se terminera en janvier, vous devez maintenant construire les schémas immobiliers qui vous permettront d'atteindre 12 m<sup>2</sup> par agent. À ce jour, certains d'entre vous ont déjà des ratios d'occupation proches de 12 m<sup>2</sup>, voire meilleurs. Je tiens à saluer ces exemples. Cependant, les écarts sont importants. Je souhaite donc vous rappeler que cet objectif doit être central dans la construction du schéma immobilier que je vous ai demandé pour fin juin 2010. Il sera tout particulièrement observé pour l'établissement de l'avis préalable que France domaine devra rendre, avant que votre conseil d'administration ne se prononce.

Au final, il me semble **juste** que les règles qui s'appliquent aux administrations s'appliquent aussi aux opérateurs. C'est d'ailleurs la démarche que nos partenaires européens adoptent. Je ne prendrai qu'un exemple pour vous en convaincre : en matière de fonctions supports, la

mutualisation entre les ministères et les opérateurs est la règle. Elle est obligatoire au Danemark où un centre de services partagés dessert les opérateurs comme les ministères ; elle est facultative en Suède et au Royaume-Uni mais encouragée par la fixation d'un objectif global de productivité.

Enfin, plus que jamais, il est nécessaire que vous développiez vos ressources propres. Certains d'entre vous ont mené une politique active en la matière et je les invite à la partager avec tous ceux qui peuvent le faire.

### **3. En prenant appui sur les exemples étrangers et sur ce que nous avons mis en œuvre pour les administrations, je veux donc vous proposer une nouvelle gouvernance.**

Cette nouvelle gouvernance reposera sur deux principes simples et structurants pour les opérateurs que vous dirigez :

- L'État doit développer un **véritable pilotage stratégique** des opérateurs ; il doit mieux définir qu'aujourd'hui les priorités stratégiques qu'il entend vous donner ;
- Les opérateurs que vous dirigez doivent **appliquer les mêmes règles de fonctionnement** que celles que j'ai mis en œuvre pour l'État.

Très concrètement, voici ce que je vais mettre en place par circulaire et qui fera l'objet d'une communication en conseil des ministres très prochainement.

Cette nouvelle gouvernance repose sur 10 mesures : 5 engagements de la part de la tutelle, 5 engagements de votre part.

Concernant le pilotage stratégique, je vous propose les règles suivantes. **Elles constitueront les 5 engagements de l'État vis-à-vis des opérateurs :**

1. 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.
2. Tout dirigeant bénéficiera d'une **part variable dans sa rémunération**, fondée sur des objectifs fixés et évalués annuellement.
3. 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.
4. 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.
5. Enfin, **la tutelle doit mieux assumer son rôle dans les conseils d'administration**. Je demande donc au Contrôle général économique et financier (le CGEFI) et à la direction du Budget de mener un travail particulier pour s'assurer que les **personnalités qualifiées** nommées dans les conseils d'administration bénéficient des formations adéquates et de l'accompagnement nécessaire pour qu'elles accomplissent leurs missions, à l'instar des administrateurs indépendants dans les entreprises. Plus

généralement, les conseils d'administration doivent être renforcés. Leur fonctionnement doit être précisé dans un règlement intérieur et si besoin, des comités complémentaires -comités d'audit, comités stratégiques- pourront être créés lorsqu'ils n'existent pas déjà.

Voilà pour les engagements de la tutelle. J'ai la conviction que si nous faisons tout cela, les différentes tutelles mettront en œuvre un véritable pilotage stratégique au bénéfice de tous.

Concernant les règles de fonctionnement, dans la ligne de ce que je vous ai indiqué, je vous propose la mise en œuvre des règles suivantes. **Elles constitueront vos 5 engagements vis-à-vis des tutelles :**

1. **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 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 sûr vos tutelles respectives.
2. 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 %.
3. 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.
4. Les **règles de l'État en matière immobilière**, notamment l'application de la norme de 12m<sup>2</sup> par agent, devront être respectées par vos schémas immobiliers. Des loyers seront appliqués pour les biens possédés par l'État, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Le recours aux **contrats cadres interministériels** en matière d'achats sera obligatoire ;
5. 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.

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.

Les corps d'inspection et le CGEFI pourront contribuer à ce travail qui vise à vous apporter un véritable soutien.

\*\*\*

Cette nouvelle gouvernance est équilibrée ; elle impose autant de droits que de devoirs pour les tutelles comme pour les opérateurs. Mais elle permet surtout de remettre chacun à sa place : à la tutelle de fixer l'objectif, aux opérateurs de mettre en œuvre en usant de la meilleure manière des subventions qui lui sont octroyées. Votre autonomie en sera renforcée. Notre efficacité commune aussi. Je sais que je peux compter sur vous dans cet effort.

Je vous remercie.

*Seul le prononcé fait foi*

© Copyright ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, 03/12/2009