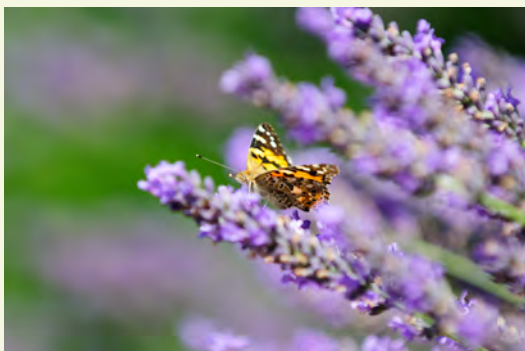
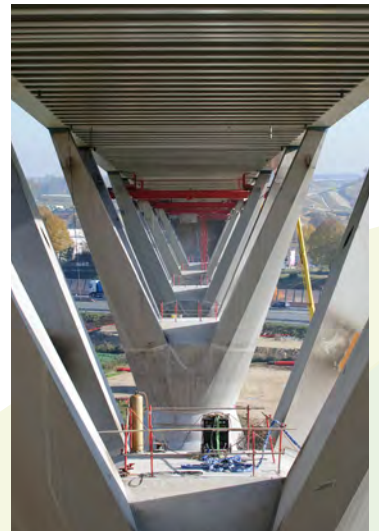
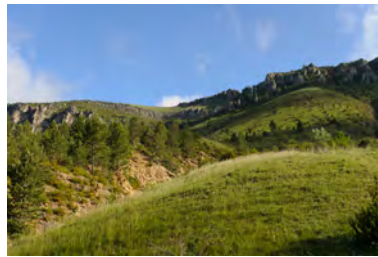




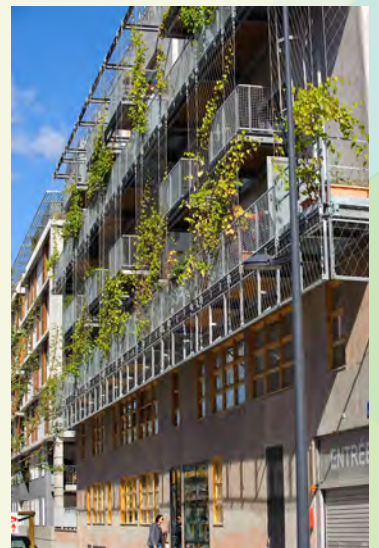
**MINISTÈRES
TRANSITION ÉCOLOGIQUE
COHÉSION DES TERRITOIRES
MER**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Guide de la tutelle des Établissements publics nationaux



Janvier 2022





Editorial

Au 1^{er} janvier 2022 notre pôle ministériel assure la tutelle de 97 établissements publics - sous tutelle principale ou secondaire - dont 54 ont le statut d'opérateurs de l'Etat, soit 12 % du total national. Les établissements publics sous tutelle principale emploient 32 000 personnes, et sont implantés sur plus de 500 sites tant en métropole qu'en outre-mer. Ils reflètent toute la pluralité du travail que nous menons, dans les secteurs aussi divers que la protection de la biodiversité, le logement, la sûreté nucléaire, les transports ou la recherche. Le budget global de nos établissements s'élève à 25 milliards d'euros par an. Dans le cadre de la mise en œuvre de « France relance », 30 milliards d'euros sont consacrés à la transition écologique.

Nos établissements contribuent pleinement à la mise en œuvre des politiques publiques portées par nos ministères mais représentent aussi des enjeux importants, à la fois en termes d'effectifs et de moyens financiers.

En raison de ces enjeux et en contrepartie de leur autonomie juridique et financière, la tutelle doit jouer pleinement son rôle de contrôle mais aussi de partenaire et de facilitateur.

C'est la raison pour laquelle le Secrétariat général propose un cadre à l'exercice de la tutelle et apporte un appui aux tutelles ministérielles. Cette mission est plus particulièrement confiée au Service du pilotage et de l'évolution des services (SPES) qui la réalise avec les autres services du Secrétariat général. À ce titre, le SPES a développé une offre de service pour les chargés de tutelle. Elle comprend notamment un accompagnement dans l'élaboration des documents stratégiques (contrats d'objectifs et de performance, lettres aux dirigeants), un outil de suivi des mandats d'administrateurs (Admin.EP), un référentiel de modèles de documents et des fiches techniques relatives à la gouvernance (parité, renouvellement d'un conseil d'administration, cumul de mandats etc.).

Afin d'enrichir cette offre, le SPES a entrepris en 2020, une démarche de refonte du réseau des chargés de tutelle grâce à l'appui de la Fabrique à projets, laboratoire d'innovation publique du pôle ministériel. L'objectif consistait à adapter l'offre de service aux besoins des chargés de tutelle. Toutes les directions générales ont pu participer à cet exercice et exprimer leurs besoins précis en doctrine et en accompagnement. Plusieurs actions structurantes ont émergé des ateliers de réflexion organisés avec les chargés de tutelle, dont l'élaboration du présent guide.

Sous la coordination du SPES, ce guide a été élaboré étroitement avec l'appui des autres services du Secrétariat général et des directions de tutelle. Fruit d'un travail collectif, cette première édition a vocation à servir de cadre pour l'exercice de la tutelle de l'ensemble des directions.

Le guide entreprend de présenter de façon la plus exhaustive possible le cadre juridique de la tutelle ainsi que tous les acteurs ministériels et interministériels mobilisés par cet exercice. Il décrit les modalités du pilotage stratégique, budgétaire et des ressources humaines. Il met également à disposition l'ensemble des outils méthodologiques élaborés par les services du Secrétariat général.

J'espère que ce guide répondra à l'ensemble de vos questionnements et permettra d'harmoniser nos modes d'action dans un objectif d'amélioration de la performance de nos services et établissements publics.

Faites-en bon usage !

Guillaume Leforestier
Secrétaire général

Sommaire

PARTIE 1 - Champs d'application et cadre juridique de la tutelle.....	5
Chapitre 1 : Définition de la tutelle et cadre juridique	5
Chapitre 2 : Les opérateurs à l'échelle nationale	7
Chapitre 3 : Périmètre des établissements publics sous tutelle du pôle ministériel	9
PARTIE 2 - Les acteurs de la tutelle	11
Chapitre 1 : La direction de tutelle	11
Chapitre 2 : Le commissaire du Gouvernement	12
Chapitre 3 : La coordination de la tutelle par le Secrétariat général.	14
Chapitre 4 : Le responsable de programme, le responsable de budget opérationnel de programme et le responsable d'unité opérationnel	18
Chapitre 5 : Les acteurs interministériels	18
PARTIE 3 - Les instances de gouvernance de l'établissement.....	21
Chapitre 1 : L'instance délibérante	21
Chapitre 2 : Les autres instances	22
PARTIE 4 - L'exercice de la tutelle.....	23
Chapitre 1 : Le pilotage stratégique	23
Chapitre 2 : Le pilotage budgétaire et financier	27
Chapitre 3 : Le pilotage des ressources humaines	34
Chapitre 4 : Le pilotage administratif et réglementaire	38
Chapitre 5 : Le respect des directives ministérielles et interministérielles	41
Chapitre 6 : Les actions de contrôle.....	45
Annexes	46
Annexe 1 : Liste des établissements publics sous tutelle du pôle ministériel	46
Annexe 2 : Liste des réseaux	53
Annexe 3 : Les outils à disposition de la tutelle	54
Annexe 4 : Fiches pratiques	56
Annexe 5 : Textes de référence.....	59
Annexe 6 : Contacts au sein du secrétariat général.....	60
Annexe 7 : API'OP.....	61
Annexe 8 : Exemple de tableau de suivi des recommandations de la Cour des Comptes	64
Index	65
Table des matières.....	67

Chapitre 1 : Définition de la tutelle et cadre juridique

A. Les différentes notions

A noter : ce guide ne s'applique qu'aux organismes ayant le statut d'établissements publics nationaux.

► Etablissement public

Un établissement public est une personne morale de droit public, disposant d'une autonomie administrative et financière pour accomplir une mission d'intérêt général, sous la tutelle de la collectivité publique dont il relève (Etat ou collectivité territoriale).

Un établissement public est soumis à trois principes :

- **Autonomie** : Les établissements publics sont dotés de la personnalité morale. Leurs gouvernances peuvent être très variables (conseil d'administration, président, directeur, directeur général, administrateur etc.), et ils disposent d'un budget propre (provenant des subventions de l'Etat ou des collectivités territoriales, de redevances des usages, de chiffres d'affaires liés à une activité commerciale, d'une ressource affectée etc.).
- **Rattachement** : Les établissements publics sont rattachés à un niveau de l'administration (l'Etat pour les établissements publics nationaux, une collectivité territoriale pour les établissements publics locaux). Ce rattachement permet de compenser leur autonomie, en les soumettant à un contrôle dont les modalités peuvent varier. Les établissements publics nationaux sont placés sous la tutelle du ou des ministre(s) dont relèvent les services publics.
- **Spécialité** : Les établissements publics n'ont pas de compétence générale au-delà des missions qui leur sont confiées par leurs textes constitutifs.

Un établissement public peut avoir plusieurs statuts :

- **Un établissement public industriel et commercial (EPIC)** a une mission de production et commercialisation de biens et/ou de services. Ses ressources sont composées à majorité de redevances auprès des usagers ou de recettes de vente de biens ou de services, et son fonctionnement est semblable à celui d'une entreprise. Un établissement industriel et commercial est, sauf exception, régi par le droit privé, son personnel est soumis au code du travail, et les contrats qu'il passe avec les usagers relèvent du droit privé. Un établissement public industriel et commercial peut ne pas être soumis aux règles de la comptabilité publique.

Exemple : ADEME, ONF, IRSN

- **Un établissement public administratif (EPA)** a une mission analogue à celle d'une administration régaliennne, ses ressources sont composées à majorité de la subvention de fonctionnement octroyée par l'Etat. Un établissement public administratif est soumis au droit administratif, son personnel est composé à majorité d'agents publics, ses décisions sont des actes administratifs, qui relèvent de la compétence du juge administratif.

Exemple : Météo France, IGN, Pôle Emploi, Agences régionales de santé, VNF

- **Un établissement à caractère scientifique et technologique (EPST)** est régi par le code de la recherche. Il répond au même régime administratif, budgétaire, financier et comptable qu'un établissement public administratif, et peut être considéré comme un de ses sous-ensemble. Toutefois, il a pour mission de remplir les objectifs de la recherche publique, comme définis par l'article L112-1 du code de la recherche. Ces objectifs sont :
 - Le développement et le progrès de la recherche dans tous les domaines de la connaissance ;
 - La valorisation des résultats de la recherche au service de la société, qui s'appuie sur l'innovation et le transfert de technologie ;
 - Le partage et la diffusion des connaissances scientifiques en donnant priorité aux formats libres d'accès ;
 - Le développement d'une capacité d'expertise et d'appui aux associations et fondations, reconnues d'utilité publique, et aux politiques publiques menées pour répondre aux défis sociétaux, aux besoins sociaux, économiques et du développement durable ;
 - La formation à la recherche et par la recherche ;
 - L'organisation de l'accès libre aux données scientifiques.

Exemple : CNRS, INRA

- **Un établissement scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)** est régi par le code de l'éducation. Il s'agit d'un établissement public national d'enseignement supérieur et de recherche, jouissant de la personnalité morale, de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière. Il peut également être considéré comme un sous-ensemble des EPA.

Exemple : Universités, ENTPE

Statut	Caractéristiques	Exemple
EPA	<p>Mission : analogue à une administration régalienn</p> <p>Ressources : majoritairement une subvention</p> <p>Fonctionnement : analogue à une administration régalienn</p> <p>Soumis au droit administratif, personnel majoritairement public, actes administratifs</p>	Météo France, IGN, Pôle emploi, Agences régionales de santé, VNF, IRA
EPIC	<p>Mission : production et commercialisation de biens et/ou services</p> <p>Ressources : majoritairement des redevances ou recettes de ventes</p> <p>Fonctionnement : analogue à une entreprise</p> <p>Soumis au droit privé, personnel majoritairement salarié, contrats de droit privé</p>	Ademe, ONF, IRSN
EPST	<p>Même régime administratif, budgétaire, financier, comptable qu'un EPA.</p> <p>Régi par le code de la recherche. Mission : remplir les objectifs de la recherche publique (ex : partage et diffusion de connaissance scientifique)</p>	CNRS, INRA
EPSCP	<p>Même régime administratif, budgétaire, financier, comptable qu'un EPA.</p> <p>Régi par le code de l'éducation. Jouit de l'autonomie pédagogique et scientifique.</p>	Universités, ENTPE, Ecoles centrales

► Opérateur de l'Etat

Le statut d'opérateur de l'Etat est un statut budgétaire attribué par le ministère chargé du budget, en lien avec les ministères de tutelle, à un organisme, quelle que soit sa forme juridique, auquel est confié une mission de service public de l'Etat. Ils sont financés à majorité par une subvention de l'Etat ou des taxes affectées, et contribuent à l'efficacité de la dépense publique. Un organisme est qualifié d'opérateur de l'Etat sur la base d'un ensemble de critères définis de manière à traduire la proximité avec l'Etat :

- L'organisme devra effectuer une **activité de service public** qui se rattache à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat et qui se présente dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action.
- L'organisme bénéficie d'un **financement assuré majoritairement par l'Etat**, sous la forme de subventions ou de taxes affectées. Ceci ne l'exclut toutefois pas l'exercice des activités marchandes à titre subsidiaire.
- L'organisme fait l'objet d'un **contrôle direct par l'Etat**, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant la capacité d'orienter les décisions stratégiques.

Dans certains cas, des organismes ne répondant pas aux critères ci-dessus peuvent être qualifiés d'opérateurs de l'Etat, car ils sont considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'Etat. Pour attribuer cette qualification, plusieurs critères seront considérés : le poids de l'organisme dans les crédits ou dans la réalisation des objectifs des programmes qui le financent, l'exploitation ou l'occupation de biens patrimoniaux de l'Etat, l'appartenance à des organismes divers d'administration centrale (ODAC), la participation de la direction du budget à sa gouvernance.

La qualification d'opérateur de l'Etat emporte pour conséquence l'obligation pour l'organisme de participer à l'effort de maîtrise des dépenses publics et d'informer régulièrement le Parlement. Ainsi, la qualification d'opérateur de l'Etat a plusieurs effets :

- **L'organisme est financé par le budget général de l'Etat**, le plus souvent matérialisé par une subvention pour charges de service public;
- **L'organisme fait l'objet d'une information spécifique au Parlement** sous la forme de trois documents budgétaires annexés à la loi de Finances : le projet annuel de performance, le rapport annuel de performance, le « Jaune opérateurs » annexé au PLF.
- **L'organisme est assujéti à fixation d'un plafond d'emploi législatif** voté par le Parlement pour répondre aux objectifs de maîtrise et de pilotage de l'emploi public ;
- **L'organisme doit garantir un pilotage stratégique** et s'engager dans une démarche de contractualisation avec l'Etat par le biais d'un contrat d'objectifs et de performance ;
- **L'organisme doit mettre en œuvre les règles applicables à l'Etat en matière de responsabilité environnementale et sociale**. Il s'agit des logiques d'éco-responsabilité (politique d'achat favorisant les éco-produits, réduction des consommations d'eau, papier, énergie, amélioration de la gestion du patrimoine etc.) et de responsabilité sociale des administrations (recrutement des travailleurs handicapés, promotion de l'égalité des chances, des femmes aux postes d'encadrement etc.). La circulaire du 25 février 2020 visant l'engagement de l'Etat dans des services publics écoresponsables définit un socle de 20 mesures obligatoires pour l'ensemble des services de l'Etat, ses établissements publics et ses opérateurs.

B. La tutelle

La notion de tutelle revêt plusieurs aspects. La tutelle peut tout d'abord être principale ou secondaire, selon le niveau de responsabilité et d'engagement vis-à-vis de l'établissement, et peut concerner un aspect particulier de la gestion de l'organisme (administratif, stratégique, financier).

► Définition de la tutelle

La tutelle correspond à l'action de contrôle exercé par une personne morale de droit public sur des organismes publics, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le contrôle s'applique sur l'ensemble des aspects de la gestion de l'établissement, tant en terme d'attribution des ressources, que de contrôle de sa gouvernance ou de la définition de ses orientations stratégiques. Il est une forme de contrepartie du financement accordé pour la mise en œuvre de missions de service public. L'exercice de la tutelle suppose une représentation dans les organes de gouvernance (conseil d'administration notamment).

► Tutelle principale et tutelle secondaire

Certains établissements sont placés sous une tutelle partagée entre plusieurs directions ou plusieurs ministères. Les textes institutifs de l'établissement peuvent distinguer le ministère et la direction qui assureront la tutelle principale, de ceux qui assureront la tutelle secondaire.

La **tutelle principale** est en charge de l'ensemble des actes liés à la tutelle, décrits ci-dessous. Elle assure le pilotage de l'établissement, sous tous ses aspects, et est l'interlocuteur privilégié de l'établissement. Elle pilote également les relations avec les autres directions ou ministères qui assurent la tutelle de l'établissement, en favorisant la concertation et l'information réciproque, afin de garantir la position du Gouvernement.

La **tutelle secondaire** exerce son attribution dans le cadre du périmètre confié par les textes créant l'établissement et la direction. Elle contribue à la réalisation des actes de tutelle, et défend sa position, essentiellement lors de l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance.

► Les différents aspects de la tutelle

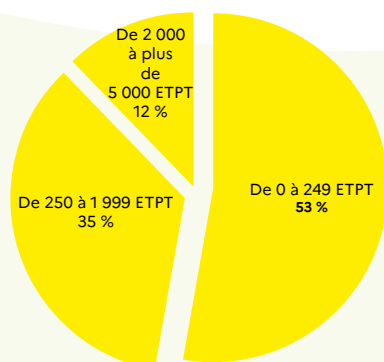
L'exercice de la tutelle revêt plusieurs aspects :

- La **tutelle stratégique** correspond à la définition des orientations stratégiques de l'activité de l'établissement. Elle se matérialise le plus souvent par la transmission d'une lettre de mission au début du mandat du directeur général, détaillée par une lettre d'objectifs annuelle, par le suivi de l'activité au travers de tableaux de bord, et par l'élaboration de contrats d'objectifs et de performance pour les opérateurs de l'Etat.
- La **tutelle administrative** correspond à la gestion de l'établissement sur le plan administratif, c'est-à-dire essentiellement sur le plan juridique, sur les questions relatives au statut de l'établissement et au fonctionnement de sa gouvernance.
- La **tutelle financière** correspond à la gestion de l'établissement sur le plan de ses moyens : allocation de ses ressources, suivi de l'exécution, contrôle budgétaire. Elle suit des établissements publics très différents, avec l'objectif commun de maîtrise de la dépense publique.

Chapitre 2 : Les opérateurs à l'échelle nationale

Au projet de loi de finances 2022, le périmètre des opérateurs de l'Etat s'étend à 437 entités. Le paysage est très diversifié, en raison de leurs tailles, statuts, politiques mises en œuvre qui couvrent l'ensemble du périmètre d'intervention de l'Etat, et des catégories de financement public qui leurs sont alloués.

Répartition des opérateurs par taille

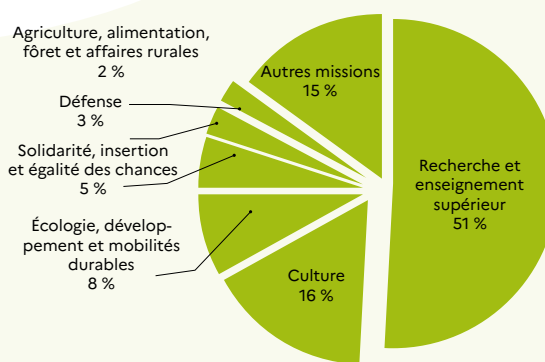


Au PLF 2022, les opérateurs emploient 478 011 ETPT, dont 405 152 sous plafond.

Le plus gros opérateur en terme de taille est Pôle Emploi (48278 ETPT, soit 12% du total des emplois sous plafond). Le plus petit est l'EPIC du Mont-Saint-Michel (4 ETPT).

Le pôle ministériel assure la tutelle de 2 des opérateurs dont les effectifs sont les plus élevés : le CEA (16597 ETPT) et l'ONF (8 235 ETPT). Il assure également la tutelle de très petits opérateurs : l'AFITF (4 ETPT), l'EPMP (8 ETPT).

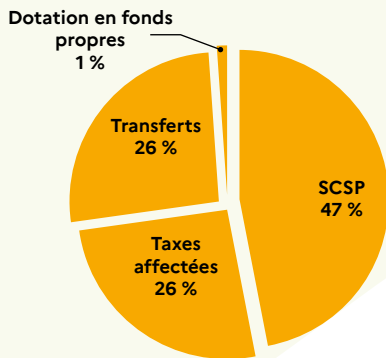
Répartition des opérateurs par mission



Les 437 opérateurs de l'Etat sont rattachés à 56 programmes relevant de 25 missions différentes du budget général. La mise en œuvre des politiques publiques liées à ces programmes repose essentiellement sur les opérateurs. Ainsi, la mise en œuvre de 13 programmes dépendent à plus de 80% de l'action des opérateurs.

Exemple : au sein du pôle ministériel, les missions liées au programme 159 (« expertise, information géographique et météorologie ») représentent à 97% sur le CEREMA, l'IGN et Météo-France ; celles liées au programme 190 (« recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables ») représentent à 92% sur l'ANSES, le CEA, l'IFPEN, l'INERIS et l'IRSN.

Financement des opérateurs au PLF 2021

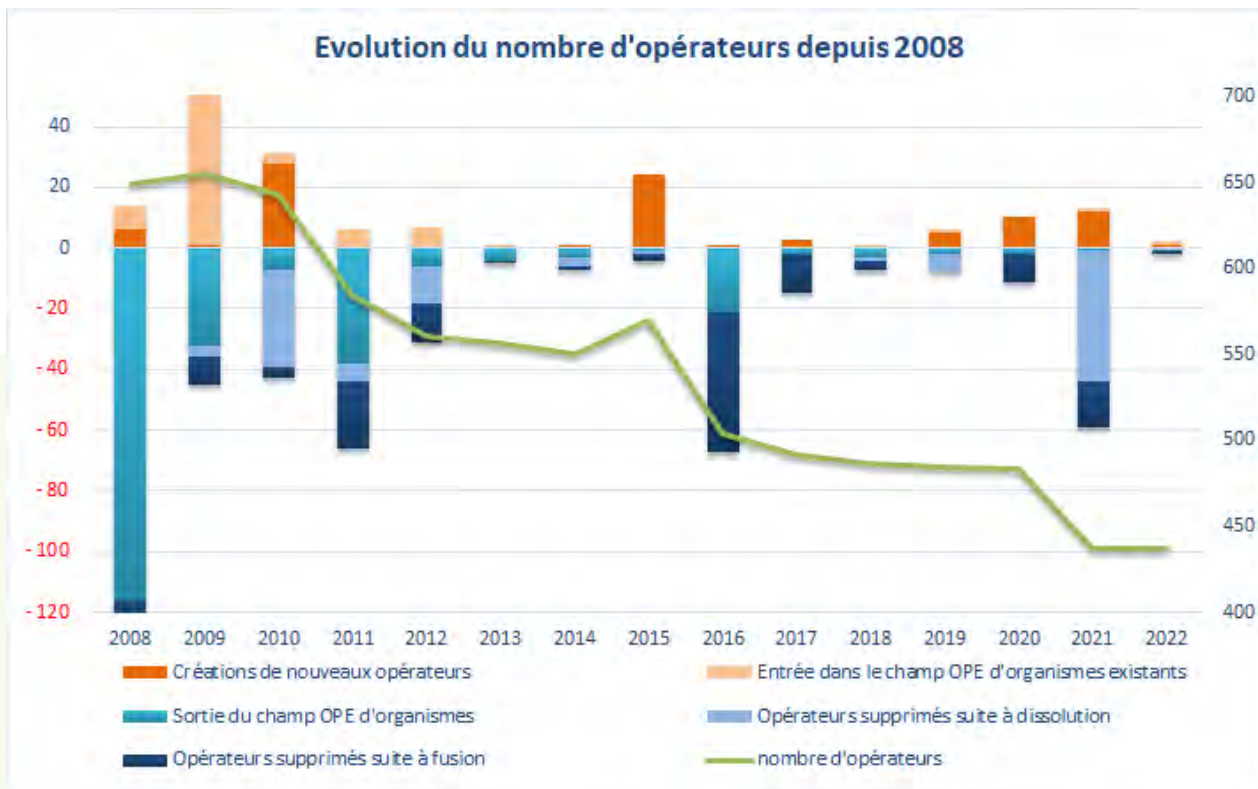


Au PLF 2022, les 437 opérateurs de l'Etat bénéficient de 64.2Md€ de financements publics, sous la forme de subvention pour charge de service public, de dotations en fonds propres, de transferts et de taxes affectées. Cela représente une augmentation des 4% par rapport à la LFI 2021

Depuis plusieurs années, le Gouvernement est engagé dans une démarche de rationalisation du paysage des opérateurs. Ce mouvement a été confirmé par la circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019, qui :

- Oblige les administrations à justifier le maintien des structures de moins de 100 ETP, et à proposer des suppressions ou des regroupements ;
- Oblige les administrations à supprimer, transformer ou à fusionner des structures existantes pour pouvoir créer une nouvelle entité.

Le nombre des opérateurs de l'Etat a diminué de 33% entre 2008 et 2022, passant de 649 à 437. L'impact de la circulaire est particulièrement visible en 2021, puisque la loi de finances prévoit le passage de 483 à 437 établissements publics, soit 10% de diminution cette seule année.



Chapitre 3 : Périmètre des établissements publics sous tutelle du pôle ministériel

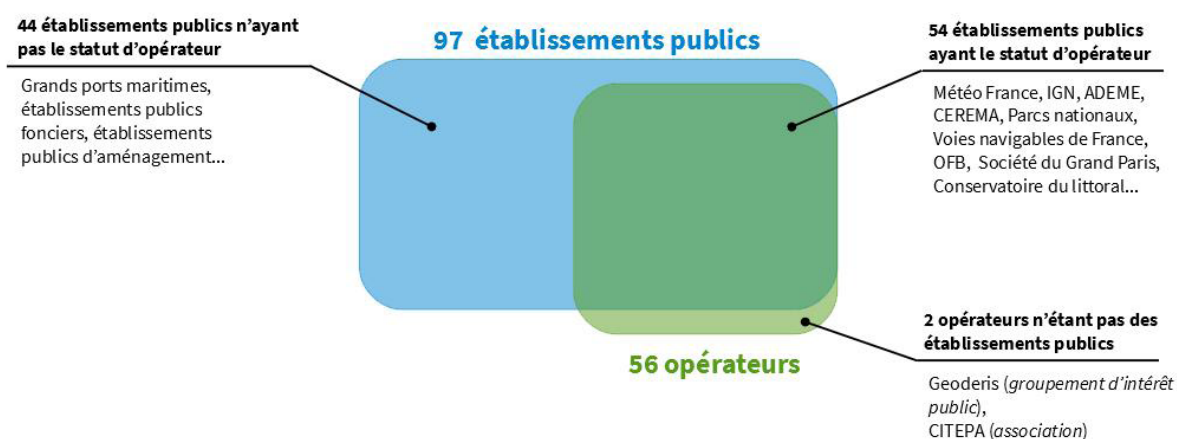
Le MTE, le MCTRCT et le Ministère de la mer constituent le troisième pôle d'établissements publics de l'Etat.

En 2022, ils exercent la tutelle principale ou secondaire de 97 établissements publics : 79 sont sous la tutelle du MTE, 4 sous la tutelle du MCTRCT, 3 sous la tutelle du Ministère de la Mer, et 11 sous la tutelle conjointe du MTE et du Ministère de la Mer (Grands Ports Maritimes et Ports Autonomes). Le pôle ministériel exerce la tutelle principale de 87 établissements publics.

Parmi les 97 établissements publics sous la tutelle du pôle ministériel, 54 ont le statut d'opérateurs de l'Etat, ce qui représente 13% du total national. Ces 54 opérateurs bénéficient de 14,4Md€ de financements de la part de l'Etat, soit 25% du total des crédits octroyés par l'Etat aux opérateurs nationaux.

Les établissements publics du pôle ministériel emploient 68 000 agents, implantés sur plus de 350 sites en métropole et en outre-mer. Ils interviennent dans tous les secteurs que couvrent les activités du pôle ministériel : protection de la biodiversité, eau, logement, énergie, transports, sûreté nucléaire, prévention des risques, urbanisme, recherche ou expertise.

Organismes sous tutelle du MTE, du MCTRCT et du Ministère de la mer en 2022



« Établissement public » :

Une **forme juridique de personne morale** de droit public, disposant d'une **autonomie** administrative et financière pour accomplir une **mission d'intérêt général**, sous la **tutelle** de la collectivité publique dont il relève.

« Opérateur de l'État » :

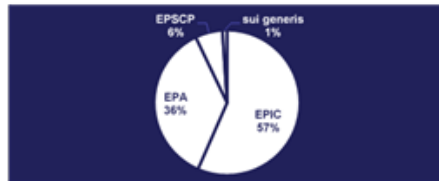
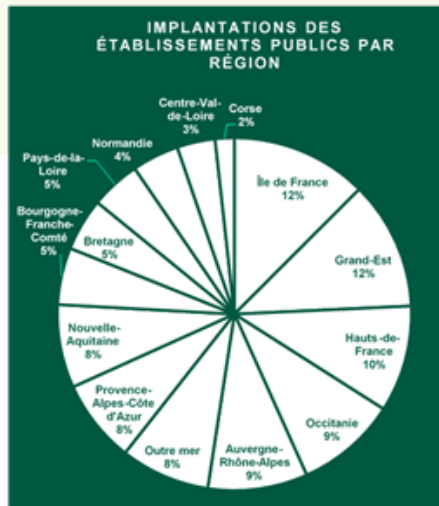
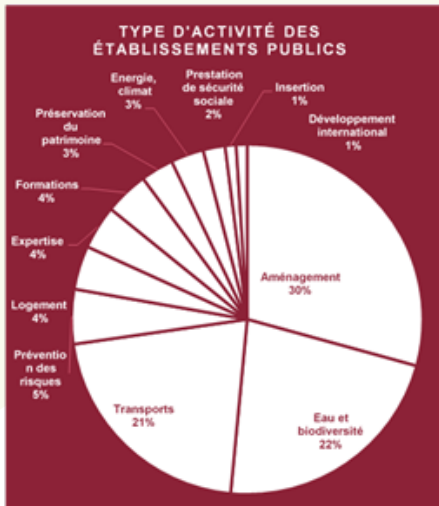
Un **statut budgétaire** attribué par le **ministère du Budget** à un organisme, quelle que soit sa forme juridique (établissement public, service à compétence nationale, association...), dès lors qu'il est financé majoritairement par des subventions ou des taxes affectées, ou porteur d'enjeux importants pour l'État.

Bon à savoir :

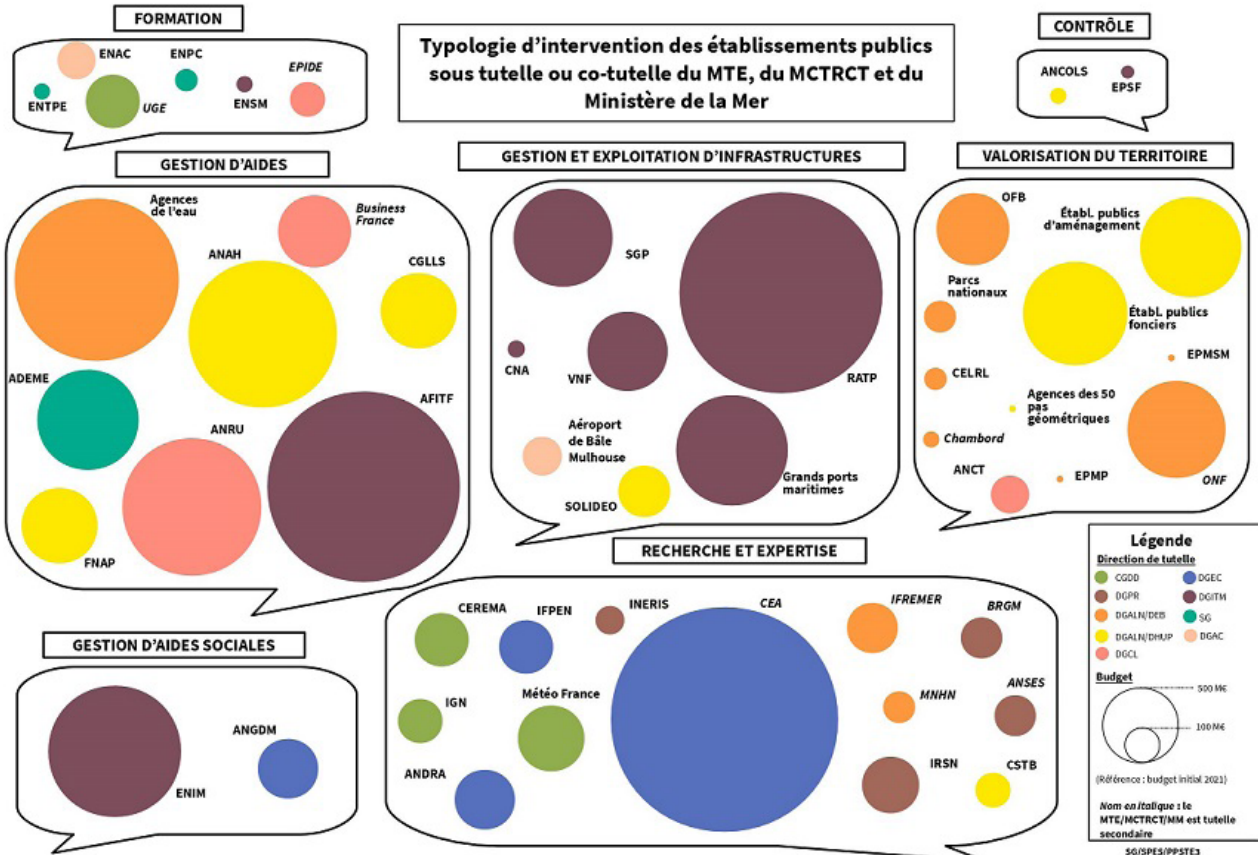
La liste de l'ensemble des établissements publics sous tutelle et leurs directions de tutelle est indiquée en annexe 1. Le SPES réalise également chaque année un recueil des établissements publics. Il recense une fiche de présentation par établissement, qui décrit les principaux éléments de leurs missions, actualités, partenariats, budgets et effectifs.

L'ensemble de ces documents est disponible sur l'intranet de la tutelle : <http://tutelle.metier.i2/>

Quelques chiffres sur les établissements publics sous tutelle du pôle ministériel



Typologie d'intervention des établissements publics sous tutelle ou co-tutelle du MTE, du MCTRCT et du Ministère de la Mer



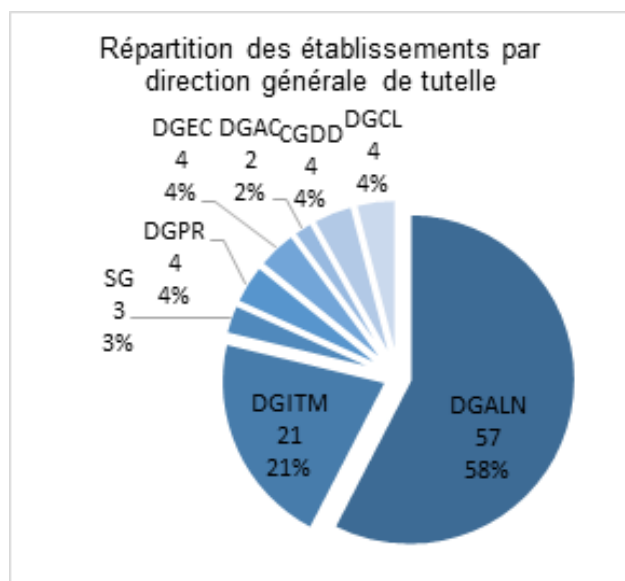
De nombreux acteurs, ministériels et interministériels, interviennent dans le cadre de l'exercice de la tutelle.

Chapitre 1 : La direction de tutelle

Le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire fixe la liste des établissements sous tutelle de chaque direction générale ou d'un service.

Ces directions exercent la tutelle de l'établissement pour le compte du ministre. Les arrêtés d'organisation de ces directions désignent, le plus souvent, une sous-direction et un bureau, comme responsables de cette tutelle.

L'ensemble des directions générales du pôle ministériel exerce la tutelle de plusieurs établissements publics. Avec 57 établissements sous tutelle, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) dispose du plus grand nombre d'établissements publics.



Le rôle de la direction de tutelle est primordial. Il consiste à :

- **En tant que tutelle administrative** : créer, modifier les statuts, conduire la procédure de nomination du directeur et des administrateurs ;
- **En tant que tutelle stratégique** : construire avec l'établissement sa stratégie, élaborer les documents de cadrage de l'établissement (contrats d'objectifs et de performance, lettre de mission du directeur) ;
- **En tant que tutelle budgétaire et financière** : allouer les moyens en versant la subvention pour charge de service public, suivre les plafonds d'emplois et la masse salariale, suivi de la trésorerie.

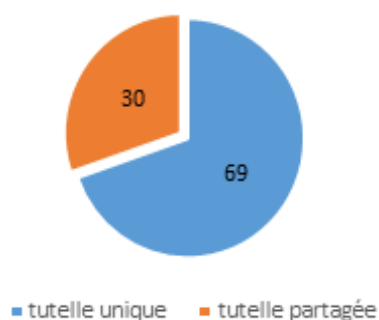
Pour certains établissements à enjeux forts pour le ministère, le **cabinet ministériel** a un rôle prépondérant dans l'exercice de la tutelle. Cela concerne de nombreux établissements du pôle ministériel. La direction de tutelle devra alors recueillir l'accord du cabinet en amont de l'élaboration des documents de pilotage de l'établissement.

La plupart du temps, la direction de tutelle est également le responsable du programme budgétaire auquel l'établissement est rattaché. Toutefois, il peut arriver que **la direction de tutelle ne soit pas le responsable du programme de l'établissement**. Dans ce cas, le chargé de tutelle constituera tout de même le point d'entrée de l'Etat pour l'établissement au sein du ministère. Il aura un rôle d'interface et sera le garant de l'exactitude de l'information transmise par les parties (responsable de programme ou établissement).

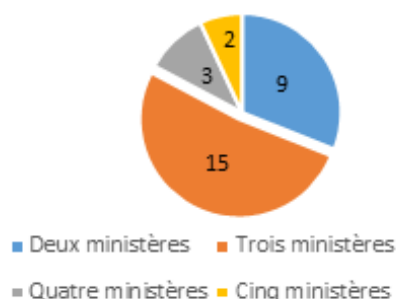
La fonction de tutelle d'un établissement public national peut également être confiée à plusieurs ministères. On parle alors de **cotutelle**. Dans ce cas, la circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs de l'Etat impose à ce qu'un ministère chef de file (dit tutelle principale) soit désigné. Il sera l'interlocuteur privilégié de l'établissement, et les tâches liées à l'exercice de la tutelle quotidien lui reviendront. Toutefois, il devra en plus assurer la coordination avec les ministères de cotutelle, et recueillir leur accord et leur contreseing. Le ministère de tutelle principale verse la subvention pour charge de service public à l'établissement, de façon totale ou partielle. Les ministères de cotutelle peuvent également contribuer au financement de l'établissement.

Au sein du pôle ministériel, un tiers des établissements publics ont des tutelles multiples. Deux établissements sont placés sous la tutelle de cinq ministères.

Etablissements publics sous tutelle partagée



Nombre de ministères de tutelle



Les statuts d'un établissement public peuvent désigner plusieurs ministères de tutelle. Toutefois, en fonction de la composition gouvernementale et des attributions des ministres, il arrive que le nombre de ministres de tutelle soit plus réduit que celui énoncé dans les textes. En effet, un ministre peut avoir compétence dans le champ de plusieurs politiques publiques.

A titre d'exemple, l'ADEME est placée sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement, du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de l'énergie. Les politiques publiques relatives à l'environnement et à l'énergie ont été attribuées à un seul ministre. Dans les faits, l'établissement est donc placé sous la tutelle de deux ministères, le MTE et le MESRI.

Chapitre 2 : Le commissaire du Gouvernement

Les commissaires du Gouvernement sont aujourd'hui présents dans de nombreux établissements, très divers par leur domaine (transports, énergie...), leur forme juridique (entreprises publiques, établissements publics, sociétés commerciales...), et leur taille (de 8 à 3000 ETPT).

Historiquement, les commissaires du Gouvernement ont été institués dès la première moitié du XX^{ème} siècle sans texte d'ensemble. Réseau ferré de l'État est le premier établissement public dans lequel un commissaire est mis en place en 1926. La même fonction est reprise lors de la création de la SNCF en 1937 sans toutefois être généralisée, notamment lors de la création de la régie Renault en 1945. La fonction de commissaire du Gouvernement est donc apparue de façon contingente.

► Les commissaires du Gouvernement au sein des établissements publics du pôle ministériel

Parmi les 97 établissements publics nationaux du pôle ministériel au 1^{er} janvier 2022, 48 disposent d'un commissaire du Gouvernement, 33 au MTE, 3 au MCTRCT, 2 au ministère de la Mer et 10 sous tutelle conjointe du MTE et du ministère de la Mer.

Souvent désignés par arrêté du ministre concerné, les commissaires du Gouvernement sont généralement des inspecteurs généraux en fonction au CGEDD, des directeurs généraux, ou des directeurs d'administration centrale. Les établissements publics dont l'action est locale, comme les établissements publics d'aménagement ou les parcs nationaux, confèrent cette fonction au préfet de région ou de département. La secrétaire générale du pôle ministériel est par ailleurs commissaire du Gouvernement de l'ADEME et du CEREMA.

► Prérogatives du commissaire du Gouvernement : intermédiaire entre l'État et le conseil d'administration

Dans la mesure où la fonction de commissaire de Gouvernement est dépourvue de cadre juridique de référence, il n'existe aucun texte légal ou réglementaire à portée générale qui définisse les fonctions exercées par tous les commissaires du Gouvernement. Si l'existence du commissaire est mentionnée dans les textes statutaires des établissements, ces derniers décrivent rarement les prérogatives qui lui sont dévolues.

La mission principale d'un commissaire est d'assurer la mise en cohérence de l'action de l'établissement avec les objectifs de politique publique définis par l'État. Le commissaire dispose de prérogatives qui varient selon les situations. Toutefois, on peut dresser un tableau généraliste des prérogatives de la fonction :

- **La présence du commissaire du Gouvernement aux instances de gouvernance** : Les établissements publics dotés d'un commissaire du Gouvernement prévoient en principe une présence de ce dernier, avec voix consultative, au sein du conseil d'administration. À cet effet, les convocations accompagnées des ordres du jour, les procès-verbaux et tout autre document utile lui sont adressés. Cette présence lui permet d'explicitement les orientations définies par l'État.

- **La convocation d'une réunion du conseil d'administration** : Le commissaire du Gouvernement peut, dans certains établissements, demander au président du conseil d'administration de convoquer ses membres (ADEME) ou convoquer une séance extraordinaire de celui-ci sur un ordre du jour déterminé (IFPEN).
- **L'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une réunion du conseil d'administration** : A la demande du commissaire du Gouvernement, concerne la majorité des établissements, et ne peut en principe être refusée.
- **Le droit d'opposition ou droit de veto** : au sein du pôle ministériel, la majorité des commissaires du Gouvernement bénéficient d'un droit d'opposition dans un délai qui varie à l'égard des délibérations du conseil d'administration. Certains textes limitent ce droit à certaines décisions. A titre d'exemple le commissaire du Gouvernement du CEREMA ne peut s'opposer aux décisions soumises à l'approbation des ministres de tutelle. La demande du commissaire est notifiée au président du conseil d'administration et doit être motivée. L'opposition du commissaire du Gouvernement a un caractère suspensif jusqu'à ce que les ministres de tutelle se prononcent. À défaut, la délibération devient exécutoire passé un délai d'un mois.

Ces 4 premiers points peuvent constituer un socle de base des prérogatives des commissaires du Gouvernement, sans lequel ils ne pourraient jouer un rôle déterminant au sein des établissements publics. Au-delà de ces prérogatives principales, on peut trouver :

- **L'obligation d'information du commissaire du Gouvernement et son pouvoir de vérification et d'investigation** : il doit être tenu informé des projets et activités de l'établissement et se voit communiquer les documents nécessaires à cet effet. Toutefois, dans certains établissements, il peut procéder ou faire procéder à des vérifications sur pièces et sur place (OFB).
- **La possibilité de demander un nouvel examen d'une délibération du conseil d'administration** : en cas de désaccord, le commissaire de Gouvernement a parfois la faculté de demander une nouvelle délibération dans un délai contraint (RATP).
- **Droit de regard sur les candidatures et les déclarations des membres du conseil d'administration** : Certains commissaires reçoivent les candidatures aux fonctions de président et de vice-président du conseil d'administration. L'omission de cette formalité rend les candidatures irrecevables.
- **L'accord préalable du commissaire du Gouvernement sur les transactions conclues par l'établissement** : Le commissaire du Gouvernement de la SGP, associé à l'autorité chargée du contrôle économique et financier, donne son accord préalable pour les transactions dépassant un seuil fixé par le conseil d'administration.

► Distinction du rôle de commissaire de Gouvernement avec celui d'exercice de la tutelle

Les rôles de commissaire de Gouvernement et d'exercice de la tutelle d'un établissement se confondent souvent dans la pratique parce qu'il s'agit dans les deux cas de porter la parole de l'État au sein des établissements. Dans certains établissements, le rôle du commissaire du Gouvernement est confié à la direction de tutelle. Néanmoins, il est important de distinguer ces deux rôles :

- **Le commissaire** doit éclairer le conseil d'administration sur les projets du Gouvernement dans le secteur donné et sur d'éventuelles modifications de l'environnement législatif et réglementaire. En retour, il peut transmettre le point de vue de l'établissement sur ces projets.
- **La tutelle** consiste à contrôler les opérateurs en contrepartie du financement versé par l'État. Pour exercer ce contrôle, la direction de tutelle dispose d'instruments (nomination du dirigeant, approbation par le ministre de tutelle de tout ou partie des décisions en conseil d'administration, la désignation d'administrateurs par les services compétents). Le recours au commissaire de Gouvernement ne se justifie que si ces instruments de tutelle ne suffisent pas à garantir la conformité de la politique de l'établissement avec les orientations définies par l'État.

Le Conseil d'État propose de maintenir la présence d'un commissaire de Gouvernement dans les seuls établissements publics dans lesquels les instruments de tutelle, notamment la représentation de l'État au sein du conseil d'administration, sont insuffisants pour permettre à l'État de s'assurer de la conformité de l'action de l'établissement avec les objectifs de politique publique. En effet, même si les établissements ne comprennent pas d'administrateurs représentants de l'actionnariat privé, certains membres des instances de gouvernance représentent des intérêts qui peuvent diverger de ceux de l'État : personnalités qualifiées, représentants des personnels, de certaines collectivités territoriales, d'autres établissements. La parole de l'État peut également souffrir de la multiplicité des administrateurs.

Le Conseil d'État préconise également de procéder à une explicitation de la mission dont chaque commissaire est investi ainsi que de l'intérêt essentiel qu'il doit protéger. Toutefois, l'opportunité d'un cadre juridique unique n'est pas retenue par le Conseil d'État en raison de situations trop hétérogènes qui nécessitent une individualisation textuelle des prérogatives de chaque commissaire. L'État doit également conserver son pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'instituer un commissaire du gouvernement. Seule une doctrine d'emploi est proposée.

Chapitre 3 : La coordination de la tutelle par le Secrétariat général

En vertu de l'article 3-8 du décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale modifié par le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères, « le secrétaire général a la responsabilité, pour l'ensemble du ministère [...] de la coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère ».

En cohérence avec cette disposition, le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire modifié par le décret n° 2019-1528 du 30 décembre 2019 attribue la mission de « coordonner la tutelle des établissements publics » au Service du pilotage et de l'évolution des services (SPES). Les autres directions du secrétariat général interviennent également, dans leurs champs de compétences, en appui des directions de tutelle.

La liste des contacts au sein du secrétariat général est disponible en annexe 6.

A. Le Service du pilotage et de l'évolution des services (SPES)

► Le bureau du pilotage de la tutelle des établissements publics (PPSTE3)

Au sein de la sous-direction du pilotage et de la performance des services, des tutelles et des écoles, c'est le bureau du pilotage de la tutelle des établissements publics (PPSTE3) qui a la mission de coordonner la tutelle. Il propose une offre de service complète à destination des directions de tutelle.

Les agents du bureau constituent les interlocuteurs privilégiés des chargés de tutelle au sein du secrétariat général. Ils sont disponibles pour répondre à toutes les questions portant sur l'exercice de la tutelle. En cas d'impossibilité d'apporter une réponse, ils transféreront la demande au service du secrétariat général compétent.

Le bureau élabore de nombreux outils méthodologiques à destination des chargés de tutelle (voir annexe 3 et 4) : recueil annuel des établissements publics, guide d'élaboration des contrats d'objectifs et de performance, guide d'élaboration des lettres de mission et d'objectifs des dirigeants, référentiel des établissements publics, fiches pratiques.

Le bureau propose un accompagnement sur mesure des chargés de tutelle lors de l'élaboration de leurs outils de pilotage, et en particulier tout au long des travaux d'élaboration des contrats d'objectifs et de performance. Il peut ainsi participer aux réunions avec les établissements, apporter les éléments relatifs à la méthodologie, et appuyer la position de la tutelle si besoin.

Depuis 2010, le bureau PPSTE3 anime le réseau des chargés de tutelle du pôle ministériel. Cela représente environ 60 personnes qui sont présentes dans toutes les directions générales. Le réseau se réunit 3 fois par an en assemblée plénière, afin d'aborder les problématiques communes, et encourager le partage d'expérience. Les services du Secrétariat général, et certaines directions métiers, sont invités pour présenter un point d'actualité, permettant ainsi aux chargés de tutelle d'entrer en contact avec eux.

Le SPES a mis en place un cycle de formation à destination des chargés de tutelle, afin de les aider lors de prise de poste. Cette formation, organisée de façon annuelle, est réalisée par des prestataires extérieurs. Elle est organisée autour de 3 modules :

- Un module sur les fondamentaux de la tutelle qui permet d'acquérir les notions de base sur la gouvernance et le cadre réglementaire de la tutelle des établissements publics ;
- Un module sur la tutelle budgétaire et financière;
- Un module sur la fonction ressources humaines.

L'expérimentation d'un mentorat des chargés de tutelle juniors par les chargés de tutelle plus expérimentés a également débuté. Tout chargé de tutelle ayant pris son poste il y a moins d'un an peut demander la mise en place d'un mentorat avec un chargé de tutelle plus expérimenté. Ce dispositif permet d'installer un échange entre pairs informel, et de disposer d'une vision complète des problématiques du métier de tutelle.

Il est nécessaire de signaler au bureau PPSTE3 tout départ ou nouvelle arrivée sur un poste de chargé de tutelle. Pour toute question : ppste3.spes.sg@developpement-durable.gouv.fr



Bon à savoir :

Le bureau PPSTE3 met régulièrement à jour son site intranet. Vous pouvez y trouver les textes de référence, la documentation produite par le bureau, y compris les dates de réunion et les diaporamas présentés lors de ces réunions.

Pour y accéder : <http://tutelle.metier.i2/>

► La sous-direction à l'action foncière et immobilière (SDAFI)

Au sein du SPES, la **sous-direction à l'action foncière et immobilière (SDAFI)** est chargée de la coordination de la politique immobilière du ministère et de ses établissements. A ce titre, elle fournit un appui en ce qui concerne l'élaboration et le suivi des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des établissements. Elle est également consultée sur les projets de contrats d'objectifs et de performance sur la partie concernant l'immobilier.

B. La Direction des affaires financières (DAF)

L'arrêté du 9 juillet 2008 portant sur l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire indique que la DAF « **assiste le secrétaire général dans ses missions de responsable de la fonction financière ministérielle**. Elle est responsable du pilotage de la programmation, de la préparation et de l'exécution du budget des trois ministères en dépenses et en recettes. Elle assure le **pilotage financier des opérateurs** et celui du volet fiscal ministériel des projets de lois de finances. Elle tient la comptabilité de l'ordonnateur et assure les activités budgétaires et comptables mutualisées. Elle est la référente ministérielle en matière de réglementation financière et s'assure de la mise en œuvre des dispositifs de **contrôle interne** dans le cadre d'une politique de conformité financière. Elle est la **correspondante ministérielle de la Cour des comptes**. Elle organise l'ensemble du soutien de l'administration centrale et des cabinets ministériels. Elle anime et coordonne la **politique des achats du pôle ministériel** de manière écoresponsable et socio-responsable. Elle élabore et met en œuvre la politique documentaire et d'archivage dans les services ».

La DAF apporte en tant que de besoin son concours aux directions du Secrétariat général en matière d'expertise financière.

Elle est tenue informée des échanges ayant une incidence budgétaire ou fiscale entre les établissements publics et les directions de tutelles.

La DAF peut être sollicitée, soit par l'établissement, soit par la direction de tutelle, pour des questions particulières, relevant de leurs compétences. Les réponses que la DAF adresse aux établissements publics sont également transmises à la direction de tutelle.

La DAF exerce l'autorité fonctionnelle et le rôle d'échelon de synthèse unique en matière financière.

En juillet 2019, la DAF s'est réorganisée, afin d'améliorer à tous les niveaux l'efficacité et l'efficacités de la fonction financière pour gagner en expertise, en réactivité, notamment sur le volet de la tutelle des établissements publics. La DAF comprend désormais le département de la politique de la conformité financière, la sous-direction du budget et de la fiscalité, la sous-direction des comptabilités et de l'ingénierie financière, et le service des achats et du soutien.

Plusieurs bureaux de la DAF ont à connaître de sujets en lien avec la tutelle des établissements publics mais le bureau BF2 reste le principal interlocuteur de chargés de tutelles.

► Sous-direction du budget et de la fiscalité (BF)

L'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire prévoit que « **la sous-direction du budget et de la fiscalité est chargée, en liaison avec les responsables de programme du pôle ministériel, de contribuer à la définition de stratégies budgétaires et fiscales**. Elle coordonne l'élaboration des projets de loi de finances, veille à la préparation des documents afférents à ceux-ci et coordonne les travaux relatifs aux dispositions budgétaires ou fiscales devant y être inscrites. Elle est chargée du **pilotage financier des opérateurs** relevant des périmètres ministériels ».

≥ Bureau des financements, de la fiscalité et des opérateurs (BF2)

Lors de la réorganisation de la DAF en juillet 2019, le bureau BF2 a été mis en place dans le but d'améliorer le suivi des opérateurs et d'apporter une expertise aux tutelles.

Il coordonne les travaux budgétaires et financiers de la tutelle sur l'ensemble des établissements publics. A ce titre :

- Il assure la relation avec le ministère des finances (direction du budget – DB – et direction générale des finances publiques - DGFIP)
- Il délivre un avis sur les propositions budgétaires de toute nature émanant de l'établissement (budget initial, budget rectificatif, comptes financiers) en vérifiant notamment le caractère sincère et soutenable des prévisions de recettes et de dépenses.
- Il contrôle et vérifie les données présentes dans les documents budgétaires (volet opérateurs des PAP, des RAP, jaune)

Le bureau peut se prononcer sur les actes majeurs de gestion susceptibles d'engager les finances de l'établissement (indicateurs financiers du contrat d'objectifs et de performance, financement du plan de relance, etc.). Il s'assure de la soutenabilité des engagements budgétaires en crédits et en emplois (ETPT) et propose une attribution des moyens au plus juste des besoins et des objectifs des établissements, en cohérence avec les objectifs de maîtrise des dépenses publiques.

Le bureau met à la disposition des tutelles et des opérateurs, un outil d'accompagnement à l'analyse financière (API'OP¹). En effet, la DAF a souhaité, en partenariat avec les tutelles et les opérateurs, développer un outil innovant et intuitif, construit sur une base de données alimentée automatiquement par l'Infocentre EPN de la DGFIP afin de produire des indicateurs de pilotage budgétaires pertinents au regard des objectifs portés par la circulaire GBCP.

Pour plus de renseignement sur API'OP : assistance-apiop@developpement-durable.gouv.fr

Le bureau contribue à la diffusion des bonnes pratiques auprès des établissements dans le cadre de sa mission d'animation de réseau. A ce titre, il organise plusieurs fois par an des réunions des directeurs des affaires financières en présentiel ou dématérialisées afin de partager des informations descendantes mais aussi de favoriser des moments d'échanges entre les opérateurs sur un thème précis par le biais d'ateliers. Enfin, des veilles régulières sont envoyées sur une plateforme de partage : le groupe MTE MCTRCT-MER DAF opérateurs sur Budget+.

Pour accéder à la plateforme Budget + : <https://budgetplus.finances.gouv.fr/>

Enfin, le bureau BF2 pilote les mesures fiscales portées par le pôle ministériel dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances et **assure le suivi de projets transversaux**, comme, par exemple France Relance, les contrats de plan État-régions ou les contrats de convergence et de transformation des Outre-mer.

> Bureau de la synthèse budgétaire (BF1)

Le bureau BF1 organise et pilote les travaux portant sur l'élaboration et la mise à jour des programmations budgétaires annuelles et pluriannuelles pour les opérateurs, et ceci en lien avec le responsable de programme (RPROG) dont relève l'opérateur. Il suit les négociations budgétaires, prépare les arbitrages que celles-ci requièrent, pilote les travaux relatifs à l'élaboration des documents annexés aux projets de loi de finances.

Il orchestre le processus de réponse aux questions posées par les parlementaires dans le cadre de la préparation du débat budgétaire.

Il accompagne les responsables de programme dans le calcul de la mise en réserve sur les montants de subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs.

► **Sous-direction des comptabilités et de l'ingénierie financière (CIF)**

Au titre de l'arrêté du 9 juillet 2008, « *la sous-direction des comptabilités et de l'ingénierie financière assure les fonctions d'ordonnateur principal délégué du ministre et assure les activités budgétaires et comptables pour le compte des responsables de programme du pôle ministériel et par délégation pour le compte de responsables de programme d'autres ministères. Elle est la référente, pour le pôle ministériel en matière de réglementation financière et produit des expertises d'ingénierie financière* ».

Le bureau de la réglementation financière et de la comptabilité (CIF1) fournit un appui sur le volet réglementation financière des établissements publics.

► **Sous-direction des achats durables (SAD)**

Conformément à l'arrêté du 9 juillet 2008, « *la sous-direction des achats durables définit la politique ministérielle d'achat, de commande publique et de fonctionnement durables dans le cadre de la stratégie ministérielle de transition écologique vers un développement durable* ».

Le bureau de l'administration exemplaire est un appui aux tutelles et opérateurs sur le volet des achats durables.

► **Département de la politique de la conformité financière (DPCOF)**

Le département de la politique de la conformité financière anime et coordonne les travaux nécessaires à l'adaptation des services des ministères et de ses organismes au respect de la **conformité financière** ministérielle, ainsi que les politiques de **maîtrise et de surveillance des risques financiers ministériels**.

Dans ce cadre il pilote la conduite du contrôle interne comptable des opérateurs.

- Il est le contact principal lors de l'élaboration du questionnaire CIB-CIC de la DGFIP ;
- Il recense les outils de maîtrises des risques des opérateurs (cartographies, plans d'action, etc.) ;
- Il accompagne les établissements publics en tant que de besoin et communique par le biais de divers canaux de l'actualité, des méthodes ou des retours d'expérience au sein de son réseau.

Il travaille en étroite collaboration avec le bureau BF2, pilote du contrôle interne budgétaire des établissements publics.

C. La Direction des ressources humaines (DRH)

La DRH anime le réseau des directeurs des ressources humaines des établissements publics du pôle ministériel. Ce réseau est réuni deux à trois fois par an.

Elle fournit un appui aux établissements publics en ce qui concerne les thématiques telles que la mobilité et les parcours professionnels, le recrutement, le dialogue social, mais également l'accompagnement des projets de réorganisations.

D. La Direction des affaires juridiques (DAJ)

Les chargés de tutelle peuvent saisir la DAJ lorsqu'ils sont confrontés à un problème complexe au sein de leur établissement qui nécessite une analyse juridique.

La DAJ fournit notamment un appui aux directions de tutelle sur l'élaboration ou la modification des textes statutaires de l'établissement. Elle peut également donner un avis en ce qui concerne les règles de parité et de cumul de mandats au sein des conseils d'administration.

En raison du très grand nombre de sollicitations que la DAJ reçoit, il est nécessaire de la solliciter suffisamment en amont, notamment des pré-CA et conseils d'administration, afin qu'elle puisse répondre dans les délais.

E. Le Service du numérique (SNUM)

Depuis 2020, le service du numérique anime le club numérique des établissements publics placés sous la tutelle du ministère. Sa mise en place est une des actions du plan de transformation numérique du pôle ministériel 2018-2022. Cette instance a vocation à être un lieu de partage et d'échanges de bonnes pratiques.

Le SNUM a mis à disposition une offre de service complète à destination des établissements publics. Elle a été co-construite avec certains opérateurs. Elle est amenée à évoluer en fonction des besoins. Cette offre se présente sous forme de 4 cas d'usage : recherche d'une information au sein du pôle ministériel; recherche d'échanges avec un expert; construction d'une offre de service (héberger un produit, collaborer, créer un produit); mobilisation du réseau d'opérateurs (partenariat, partager une expérience, construire un projet).

F. La Direction de la communication (DICOM)

La DICOM diffuse des informations aux directeurs de la communication d'une vingtaine d'établissements et a des bilatérales plus régulières avec certains d'entre eux.

Elle constitue notamment un relai de l'information concernant nouvelle charte graphique de l'Etat et peut accompagner les établissements dans son déploiement.

La DICOM peut également fournir un appui en ce qui concerne la relecture de documents importants de communication, notamment les contrats d'objectifs et de performance et rapports d'activités.

G. La Direction des affaires européennes et internationales (DAEI)

La DAEI anime le réseau des établissements publics actifs à l'international afin d'améliorer la mobilisation de l'expertise disponible et la valoriser sur la scène internationale. Cela représente une vingtaine d'établissements.

A ce titre, des réunions avec les directeurs des affaires européennes et internationales des opérateurs sont organisées une à deux fois par an.

En ce qui concerne ces opérateurs, il est important d'associer la DAEI à l'élaboration des documents de cadrage comme les contrats d'objectifs et de performance ou les documents relatifs à la stratégie internationale de l'établissement.

- La participation des chargés de tutelle aux réunions du réseau des chargés de tutelle animé par le SPES est importante. Elles leur permettent de bénéficier d'un espace de dialogue et d'échange, et d'être informés de l'actualité concernant la tutelle et les établissements publics sous tutelle du pôle ministériel.
- Les chargés de tutelle sont informés de la tenue des réunions de réseau pilotées par les autres directions du Secrétariat général, et y sont parfois conviés. Il est toutefois important de noter que le SPES est systématiquement associé à ces réseaux, et capitalise les informations apportées afin de les transmettre aux chargés de tutelle.

Bon à savoir :

Il existe des « réseaux métiers » qui réunissent, soit des établissements dont le champ d'intervention est similaire (agences de l'eau, parcs nationaux...), soit des établissements qui ont des pans communs d'activité comme le réseau scientifique et technique. La liste de ces réseaux est présentée en annexe n°2

Chapitre 4 : Le responsable de programme, le responsable de budget opérationnel de programme et le responsable d'unité opérationnelle

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) ont introduit les notions de responsable de programme, de budget opérationnel de programme et d'unité opérationnelle.

A. Le responsable de programme (RPROG)

Il est désigné par le ministre, et assure le pilotage du programme. Il répond devant le ministre, le Parlement et tout organisme de contrôle, du bon emploi des moyens alloués aux établissements publics du programme dont il est responsable.

Il définit, en lien avec la DAF, les éléments de cadrage budgétaire des établissements publics, valide le montant des enveloppes de subvention pour charge de service public et de dotation en fonds propres, et l'allocation des emplois, et peut inciter les établissements à contribuer au redressement des comptes publics. Il participe au dialogue de gestion des établissements, s'assure de la soutenabilité financière de leurs budgets, et évalue les risques financiers auxquels ils font face pour définir les mesures nécessaires à leur maîtrise.

En pratique, le RPROG est le plus souvent le directeur général de l'administration centrale exerçant la tutelle principale de l'établissement. Toutefois, des exceptions existent : c'est par exemple le cas de l'ADEME, dont la tutelle principale est exercée par le secrétariat général du pôle ministériel, mais dont le responsable de programme est le directeur général de la prévention des risques (programme 181).

B. Le responsable de budget opérationnel de programme (RBOP)

Il est doté au niveau du BOP des mêmes rôles que le RPROG, et assure la responsabilité des objectifs de performance qui lui sont assignés dans le cadre des moyens alloués.

En pratique, le RBOP peut être un directeur général adjoint, un directeur, un chef de service ou un sous-directeur. Par exemple, le RBOP Climat est le chef du service du climat et de l'efficacité énergétique à la DGEC.

C. Le responsable d'unité opérationnelle (RUO)

Il s'agit du dernier échelon budgétaire qui assure le dialogue financier. Lorsque la tutelle métier et la tutelle budgétaire diffèrent, le service exerçant la tutelle métier n'est pas habilité à traiter des questions de budget et de performance sans délégation du RUO.

Chapitre 5 : Les acteurs interministériels

L'exercice de la tutelle fait intervenir plusieurs acteurs interministériels, dont l'action s'étend au-delà de leur périmètre ministériel.

A. La direction du Budget (DB)

Sauf disposition législative contraire, elle exerce la tutelle financière des établissements publics soumis à la comptabilité publique. Elle siège ainsi au sein des conseils d'administration de certains établissements publics, en tant que membre à voix délibérative, et peut ainsi approuver ou rejeter des délibérations.

La DB est associée à la construction des budgets et comptes financiers de l'établissement. Il est important de s'assurer de son avis conforme sur le projet de budget présentés, en amont des pré-CA et des conseils d'administration.

La DB doit également être informée de toute décision ayant un impact sur la situation budgétaire de l'établissement. Elle participe également à l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance, et peut, dans certains cas, contractualiser une trajectoire de moyens (contrats d'objectifs et de moyens, voir partie 4 / chapitre 1/D).

B. La direction générale des finances publiques (DGFIP)

Elle exerce une compétence générale en tant qu'autorité de tutelle financière, comptable et fiscale pour l'ensemble des établissements. Elle établit les normes et s'assure de leur application.

C. La direction de l'immobilier de l'Etat (DIE)

Anciennement connue sous le nom de France Domaine, la DIE est rattachée à la DGFIP.

Elle définit et s'assure de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat et de ses opérateurs. Elle conduit la politique immobilière de l'Etat (PIE), et est en charge de l'évaluation et de la gestion domaniale. Elle développe également une offre de service auprès des services de l'Etat et des opérateurs dans la mise en œuvre de leur stratégie immobilière et leurs projets immobiliers.

Elle est consultée pour avis sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des établissements publics.

D. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (ou le contrôleur budgétaire régional dans certains cas)

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) est placé sous l'autorité du ministre chargé du budget, et est installé au niveau central auprès des ordonnateurs principaux de l'Etat de chaque ministère. Il est à la fois le contrôleur budgétaire et le comptable public au sein d'un ministère.

Interlocuteur direct des établissements publics de son périmètre, il a pour mission d'apprécier le **caractère soutenable de leur gestion**, au regard de l'autorisation budgétaire et de la **qualité de la comptabilité budgétaire**, et de contribuer à la prévention des risques financiers directs ou indirects auxquels ils sont susceptibles d'être confrontés. Il évalue également la performance de l'établissement au regard des moyens qui lui sont alloués.

Il participe avec voix consultative aux conseils d'administration, et est sollicité pour avis sur les documents prévisionnels de gestion. Pour certains projets d'actes, son avis ou son visa sont nécessaires (il s'agit des actes ayant des conséquences financières importantes dans les années à venir, ou des actes dont les montants sont conséquents). Il doit être informé régulièrement du suivi de l'exécution budgétaire, et des actes susceptibles d'engager l'établissement dans la durée.

Dans certains cas, le contrôle budgétaire est effectué directement par les responsables des missions de service du contrôle général économique et financier (CGEFI).

E. Le contrôle général économique et financier (CGEFI)

Le CGEFI est placé auprès du ministre en charge de l'économie et du budget. Il intervient auprès des organismes dans lesquels l'Etat possède des intérêts majoritaires, quel que soit leur statut (dont les établissements publics), ou qui relèvent de la catégorie des opérateurs de l'Etat. Il cumule trois missions principales :

- **Une mission de contrôle** qui recouvre une analyse des risques, évaluation de la performance, et sauvegarde des intérêts patrimoniaux de l'Etat. Il exerce en ce sens à la fois un contrôle économique et financier et un contrôle budgétaire des organismes. Il porte également une attention particulière à la gouvernance des organismes, et à la mise en œuvre des politiques publiques.
- **Une mission d'audit**, en tant qu'acteur clé du dispositif d'audit interne de l'Etat. Le CGEFI auditionne les organismes publics dans les champs de l'analyse des risques organisationnels, financiers et comptables, ainsi que sur l'évaluation des modalités de gouvernance, des outils de pilotage et des dispositifs de contrôle interne. Par exemple, le Cerema a été audité en 2019. Le rapport, paru en juin 2020, fait état des risques budgétaires, RH et stratégiques auquel l'établissement fait face, et émet 7 recommandations principales.
- **Une mission de conseil** qui permet d'apporter des éléments objectifs à l'évaluation de politiques publiques, à l'appréciation des éléments budgétaires et financiers de programmes d'investissements importants, ou au modèle économique d'opérateurs publics. Par exemple, les ministres de tutelle de l'ANSES ont commandé en 2017 une évaluation du premier contrat d'objectifs et de performance de l'établissement dans la perspective de son renouvellement. Le CGEFI a produit un rapport, et proposé plusieurs grands objectifs pour un nouveau contrat.

F. La direction des achats de l'Etat (DAE)

Elle anime et coordonne les actions de professionnalisation des achats des établissements publics.

Elle dispose d'un département achats des établissements publics de l'Etat et autres organismes qui les conseille sur leur organisation des achats, les politiques de consommation et la bonne utilisation des marchés publics. Elle intervient pour coordonner les sollicitations des établissements publics au titre de groupements de commandes, et le cas échéant, collecter leurs besoins.

Elle est responsable de la définition, de la collecte et de l'analyse des indicateurs afférents à la performance des achats et à l'organisation des achats des établissements publics. Elle assure le suivi, l'animation et le secrétariat du comité des achats des établissements publics de l'Etat

G. Les directions des autres ministères

Les établissements peuvent avoir des relations métiers avec des directions d'autres ministères. On distingue deux situations :

- **L'établissement est placé sous cotutelle de plusieurs ministères**, c'est-à-dire que les textes constitutifs de l'établissement prévoient plusieurs ministres de tutelle. Dans ce cas, un ministère et une direction sont désignés comme tutelle principale. Ce sont eux qui piloteront les relations interministérielles, en favorisant la concertation et l'information réciproque, afin de garantir la cohérence de la position du Gouvernement vis-à-vis de l'établissement. Ils seront également chargés de l'élaboration des actes de tutelle, en bonne coordination avec les autres ministères. Les ministères de cotutelle participent à la réalisation des actes de tutelle et défendent leurs positions, principalement lors de l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance.
- **L'établissement est placé sous la tutelle d'un ministère, mais ses missions ou son financement le placent en relation étroite avec d'autres ministères**. Ces derniers peuvent être administrateurs de l'établissement, et participent à la prise de décision. Ils sont également parties prenantes à l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance.

Chapitre 1 : L'instance délibérante

Les établissements publics du pôle ministériel sont administrés par des conseils d'administration, ou des conseils de surveillance. Les missions des conseils de surveillance sont plus restreintes que celle des conseils d'administration. Toutefois, leur fonctionnement est relativement proche.

Par facilité de langage, ce guide n'abordera que les conseils d'administration, mais ses dispositions sont applicables aux conseils de surveillance.

A. Le rôle du conseil d'administration

Le conseil d'administration arrête les orientations stratégiques de l'organisme qui sont proposées par les dirigeants, conformément au cadre d'action et aux politiques fixés par les pouvoirs publics.

Les attributions exactes des conseils d'administration sont décrites dans le cadre réglementaire qui s'applique à l'établissement. A minima le conseil d'administration doit approuver les documents budgétaires de l'établissement (budget initial, budget rectificatif, compte financier...) et les documents stratégiques (contrat d'objectifs et de performance, projet stratégique). Si le décret statutaire de l'établissement le permet, le conseil d'administration peut déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions au dirigeant.

La tutelle suppose une représentation au sein des conseils d'administration.

Afin d'améliorer la performance des conseils, une attention est portée à la réduction du nombre des administrateurs. Ainsi, un conseil organisé autour de 15 à 20 personnes constitue un format optimal².

B. La composition du conseil d'administration

Le conseil d'administration est composé de différents collèges, qui diffèrent selon les établissements et les enjeux qu'ils portent. La composition du conseil d'administration de chaque établissement est fixée par décret.

Les conseils d'administration sont toujours composés d'un collège des représentants de l'Etat : il s'agit des représentants des ministres de tutelle. Chaque ministre désigné par le décret statutaire de l'établissement peut choisir de siéger en personne, ou de se faire représenter (le plus souvent). Ainsi, c'est généralement les directeurs d'administration centrale qui siègent au sein de ce collège, ou qui peuvent eux-mêmes se faire représenter. L'un d'entre eux est souvent un représentant de la direction du budget².

La composition des conseils d'administration diffère ensuite selon les établissements. On peut trouver :

- Des parlementaires
- Des représentants des collectivités territoriales
- Des personnalités qualifiées, nommées en raison de leurs compétences sur des sujets en particulier
- Des représentants de filières particulières (ex : pour l'IGN, des représentants de la filière forestière ; pour l'ANGDM, des représentants des anciens mineurs et ardoisiers)
- Des représentants des usagers des actions l'établissement

Dans la majorité des cas, un **collège des représentants du personnel** est également présent. Il peut être composé de plusieurs représentants d'organisations syndicales différentes.

Si le décret de l'établissement le prévoit, le **commissaire du Gouvernement** est invité aux séances, et peut se faire représenter (voir partie 2 chapitre 2)

Enfin, **des membres peuvent être invités et siéger avec voix consultative** (ex : représentant d'autres établissements publics, contrôleur budgétaire et comptable ministériel, directeur de l'établissement).

En pratique, le conseil d'administration est souvent l'occasion pour les organisations syndicales de faire entendre leurs voix. Il est donc essentiel pour la tutelle de s'assurer du quorum, afin que la séance puisse se tenir, et de la présence des représentants de l'Etat, afin de maximiser les chances de votes favorables sur les délibérations qui sont soumises au débat. En fonction des établissements, les équilibres peuvent varier.

² Source : cadre de gouvernance du CGEFl

Bon à savoir :

Les administrateurs nommés au sein des conseils d'administration ou des conseils de surveillance des établissements sous tutelle des ministères portent la parole des ministères au sein de ces instances. A ce titre, ils participent pleinement aux choix stratégiques des établissements publics, et contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques portées par les ministères.

Différentes réflexions et productions ont mis en avant la nécessité de mieux encadrer la fonction d'administrateur, à la fois dans le sens d'une meilleure prise en compte des enjeux proposés par notre ministère mais également dans celui d'un fonctionnement plus collégial de ces conseils.

Dans ce contexte le SPES, en collaboration avec les services du Secrétariat général, propose une formation des administrateurs à destination des conseils d'administration venant de se renouveler et de ceux qui en font la demande. L'objectif de cette formation consiste à diffuser l'information nécessaire à la bonne exécution de leur mandat et les fondamentaux du rôle d'administrateur. La formation est co-construite avec l'établissement et la direction de tutelle en fonction des besoins précis de l'établissement.

La formation est composée de 4 modules :

- Rôle de la tutelle
- Questions juridiques et statutaires, déontologie
- Questions budgétaires et financières
- Notions RH

Cette formation s'adresse aux membres des différents collèges du conseil d'administration : représentants de l'État, des collectivités, personnalités qualifiées, représentants des salariés et parlementaires. Elle est organisée sur une demi-journée, avant ou après la réunion du conseil d'administration.

C. Les réunions préparatoires (pré-CA)

Au sein du conseil d'administration, l'Etat doit s'exprimer d'une seule voix face aux autres collèges des administrateurs.

Afin de s'entendre sur la position à tenir, des réunions préparatoires aux conseils d'administration (pré-CA) sont organisées en présence de l'établissement et des membres représentant l'Etat. Elles réunissent donc les représentants des ministères de tutelle, du ministre du Budget, et, le cas échéant le commissaire du gouvernement. Elles ont pour objectif d'éviter d'éventuels désaccords entre les administrations, et de tenir une position unifiée lors du conseil d'administration.

Elles se déroulent généralement deux semaines en amont de la séance du conseil d'administration.

Il est important que les ministères de co-tutelle soient systématiquement présents aux réunions préparatoires. Cela est primordial lorsque l'établissement est sous tutelle de plusieurs ministères, ou qu'il existe un nombre important de ministères représentés au sein du conseil d'administration.

Chapitre 2 : Les autres instances

Les établissements publics peuvent être gouvernés par d'autres instances, qui diffèrent selon les statuts. Ces instances et leur composition sont prévues par les textes constitutifs de l'établissement.

Elles ont pour objet de délibérer ou de donner un avis sur différents pans de l'activité de l'établissement.

On peut trouver : le conseil stratégique qui se prononcera sur les aspects liés à la stratégie de l'établissement, la commission nationale des aides qui décidera de l'attribution d'aides, la commission des risques stratégiques, le comité financier qui donnera un avis sur le projet de budget, le comité d'audit, le conseil scientifique, etc.

Chapitre 1 : Le pilotage stratégique

A. Cadre juridique et définition

Les établissements publics constituent des instruments essentiels dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat, et représentent un enjeu important en matière de maîtrise des finances publiques. Ils doivent ainsi faire l'objet d'un pilotage stratégique dans le sens des orientations données par le Gouvernement.

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances élargit la démarche de performance aux opérateurs, et ajoute une dimension de pilotage stratégique à l'exercice de la tutelle. **La circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat** a traduit ce mouvement, en demandant aux tutelles de renforcer la dimension stratégique de leur action, afin notamment de veiller au respect des objectifs de maîtrise des dépenses publiques et à l'exemplarité des organismes. Elle pose ainsi les grands principes de l'organisation de la tutelle au sein de chaque ministère : organisation de conseils d'administration et de réunions préparatoires, tenue de rendez-vous stratégique avant la fin du premier semestre pour dégager les priorités de l'organisme, identification d'un interlocuteur unique (tutelle), et mise en place d'une fonction de synthèse au niveau ministériel (services du SG). Elle prévoit également le déploiement de plusieurs instruments de pilotage : contrat d'objectifs et de performance, lettres de mission, rapport annuel, tableau de bord.

La circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes de l'Etat a complété ce dispositif, en demandant à chaque ministère d'établir un plan d'actions pour améliorer la performance des fonctions support des opérateurs, en préconisant la mise en place d'un dialogue budgétaire entre les tutelles et les opérateurs, en encourageant la généralisation des contrats d'objectifs et de performance, et en recommandant de distinguer lettres de mission et lettres d'objectifs.

Enfin, **la circulaire du 28 juillet 2020 relative à la gestion budgétaire et comptable des organismes et opérateurs de l'Etat pour 2021** impose qu'un document de présentation et de suivi des objectifs de performance soit annexé au budget initial, et qu'un rapport de performance soit annexé au compte financier.

Le pilotage stratégique consiste alors à déterminer et suivre les objectifs de performance et de politiques publiques attribués aux établissements publics. Il est assuré par la tutelle métier, qui organise le dialogue stratégique et élabore les instruments de pilotage conjointement avec les établissements.

Le dialogue stratégique se tient tout au long de l'année, au travers du **rendez-vous stratégique** qui doit se tenir au cours du premier semestre, puis de la préparation et de la participation aux instances de gouvernance.

Concrètement, la tutelle négocie les objectifs stratégiques de l'établissement, ainsi que les indicateurs de mesure de l'activité et de la performance. Elle participe activement à l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance et des lettres de mission et lettres d'objectifs du dirigeant. Elle évalue les résultats et propose le montant de l'allocation pluriannuelle des subventions, en fonction de la performance attendue. Elle doit s'assurer de l'adéquation entre les attentes de la tutelle, les ambitions de l'établissement et les moyens nécessaires. Elle veille à ce que chaque organisme présente un rapport annuel articulé avec le document de performance prévu dans les circulaires budgétaires.

Bon à savoir :

Le SPES a rédigé des guides méthodologique d'élaboration des contrats d'objectifs et de performance et des lettres de mission et d'objectifs des dirigeants. Un référentiel des établissements publics qui regroupe des trames de documents de pilotage stratégique a également été réalisé.

L'ensemble de ces documents sont disponibles sur le site métier des établissements publics, et en format papier sur demande.

B. La lettre de mission

Le début du mandat d'un dirigeant est marqué par la transmission de deux documents : peu après sa prise de fonction, le ministre lui adresse une lettre de mission qui formalise les attentes du gouvernement pour la durée de son mandat ; réciproquement le dirigeant remet à son ministre de tutelle un rapport d'étonnement. En fonction du contexte de l'établissement, l'un ou l'autre se précède. Ces documents doivent être finalisés dans les tous premiers mois suivant la prise de poste du dirigeant.

La lettre de mission constitue un instrument central du pilotage stratégique des établissements. Adressée par le ou les ministre(s) de tutelle, elle rappelle les politiques publiques qu'ils portent, et doit permettre de constituer un plan d'actions visant à atteindre les objectifs stratégiques et transversaux qui guideront l'établissement.

Elle fixe également les grands chantiers que le dirigeant devra mettre en œuvre pendant son mandat, et s'inscrira en cohérence avec le contrat d'objectifs et de performance.

La lettre de mission adoptera une vision de long terme, et abordera les sujets de la performance, de la maîtrise financière, de la modernisation, du dialogue social, de la transparence, de l'éco-responsabilité, des fonctions supports etc. Elle ne doit toutefois pas être un catalogue d'objectifs, mais recensera les enjeux prioritaires pour l'établissement au regard des politiques publiques auxquelles il participe.

C. La lettre d'objectifs annuelle

La lettre d'objectifs est une déclinaison annuelle de la lettre de mission. Alors que la lettre de mission définit les grandes orientations stratégiques, la lettre d'objectif entre dans le détail et comporte des objectifs opérationnels précis assortis d'indicateurs mesurables. Ces indicateurs permettent en fin d'année d'évaluer les résultats obtenus par le dirigeant, et de déterminer, le cas échéant, le montant de la part variable de sa rémunération.

La lettre d'objectifs doit contenir les objectifs annuels du dirigeant, les indicateurs associés, les résultats à atteindre, et les coefficients de pondération de chaque objectif (dans le cas où la rémunération du dirigeant comprend une part variable). Même dans les cas où la rémunération du dirigeant ne comprend pas de part variable, la lettre d'objectifs constitue un instrument important du dialogue stratégique entre l'établissement et sa tutelle.

Les objectifs seront liés aux métiers de l'établissement, mais des objectifs concernant les fonctions support seront également formulés.

D. Le contrat d'objectifs et de performance (COP)

La circulaire du 26 mars 2010 a généralisé l'élaboration de contrats d'objectifs et de performance pour les opérateurs. Certains établissements publics qui n'ont pas ce statut font également le choix de l'utilisation de cet instrument comme outil de pilotage stratégique. En s'intégrant dans le dialogue de gestion entre l'opérateur et sa tutelle, le contrat d'objectifs et de performance constitue un document contractuel stratégique qui fixe les orientations de l'action de l'opérateur pour une période donnée, et définit leurs modalités de mise en œuvre.

Le contrat d'objectifs et de performance a vocation à couvrir plusieurs années (3 à 5 ans en pratique). S'il est en grande partie élaboré par l'établissement, il doit faire l'objet d'un processus itératif avec la tutelle.

► Les grandes étapes de l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance

Le lancement du renouvellement d'un contrat d'objectifs et de performance doit être fait avant le terme du contrat d'objectifs et de performance précédent, afin d'assurer une continuité entre les deux documents. Les travaux doivent être déclenchés par la tutelle et l'établissement, et entraînent la constitution d'un comité de pilotage et la définition d'un rétro planning.

Généralement, le début des travaux de rédaction du contrat d'objectifs et de performance fait l'objet d'une grande **réunion de lancement**, réunissant l'ensemble des bénéficiaires de l'action de l'établissement. L'objectif est de créer un espace de dialogue pour que chaque bénéficiaire puisse exprimer ses besoins et ses attentes vis-à-vis de l'établissement. Cette réunion est l'occasion de fixer la durée du contrat d'objectifs et de performance, et les grandes échéances de son élaboration.

Avant de se lancer dans l'élaboration, il est indispensable d'établir le **bilan du contrat d'objectifs et de performance précédent**, afin d'en tirer tous les enseignements nécessaires.

Ensuite, la direction de tutelle, en coordination avec l'établissement, doit **définir des axes stratégiques** qui structureront l'action de l'établissement sur la durée du contrat. Ces axes pourront faire l'objet d'une validation en amont par le cabinet ministériel de tutelle, et en aval par le conseil d'administration, afin de s'assurer dès le départ de solides fondations et de la légitimité de la stratégie définie. L'élaboration des axes stratégiques est l'occasion pour la tutelle de réfléchir à ce qu'elle attend de l'établissement sur les années à venir, et ainsi à éventuellement maintenir, infléchir, supprimer ou ajouter de nouveaux axes stratégiques.

Une fois les axes stratégiques définis, l'établissement les **décline en objectifs opérationnels**. Le plus souvent, cette étape est effectuée via des réunions thématiques rassemblant les interlocuteurs métiers de l'établissement et de la tutelle. Les objectifs caractériseront les résultats attendus sur la durée du contrat d'objectifs et de performance, et la manière dont ils seront atteints.

L'établissement et la tutelle **définiront ensuite conjointement les indicateurs** qu'ils estiment appropriés au bon suivi de la mise en œuvre du contrat. Cette étape est importante car, pour que le contrat d'objectifs et de performance constitue un instrument de pilotage stratégique structurant, il est nécessaire que la construction des indicateurs fasse l'objet d'une attention particulière, afin qu'ils engagent véritablement l'établissement, et permettent de mesurer sa performance.

Une fois tous ces éléments construits, le **contrat d'objectifs et de performance doit être rédigé**, puis soumis pour **validation** au comité de pilotage, et au conseil d'administration. Il est ensuite transmis au cabinet du ministre de tutelle pour **signature**.

Bon à savoir :

Le guide méthodologique d'élaboration des contrats d'objectifs et de performance a été élaboré pour accompagner les chargés de tutelle tout au long des travaux. Il indique également les éléments qui doivent être mentionnés : un axe stratégique doit obligatoirement concerner les fonctions supports, les indicateurs liés doivent être standardisés (liste dans le guide), le contrat d'objectifs et de performance doit intégrer les objectifs de développement durable, et mentionner plusieurs grandes thématiques liées à l'actualité gouvernementale. Une version 3 du guide est en cours d'élaboration, notamment pour intégrer les services publics écoresponsables, et renforcer le caractère stratégique des contrats.

Le SPES se tient également à la disposition des chargés de tutelle tout au long de l'élaboration des contrats, pour indiquer la marche à suivre, répondre aux questions pratiques, participer aux réunions pour les appuyer dans leurs négociations, et relire les axes, objectifs et indicateurs afin de les aider à orienter les travaux.

► Le suivi de l'exécution du contrat d'objectifs et de performance

Le contrat d'objectifs et de performance doit faire l'objet d'un suivi annuel, par le biais d'un bilan intermédiaire, qui peut s'articuler autour d'un tableau de suivi des indicateurs. Ce bilan pourra être présenté au conseil d'administration, au comité de direction, et éventuellement lors d'une réunion plénière réunissant l'ensemble des agents et des acteurs concernés. Il constitue l'occasion d'éventuellement réviser certains objectifs, et ajuster les résultats attendus.

► L'émergence des contrats d'objectifs et de moyens (COM)

Dans le cadre d'Action Publique 2022, le Comité Interministériel de la Transformation Publique (CITP) du 1er février 2018 a proposé d'expérimenter des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus entre le ministère chargé du budget et certains opérateurs. En échange d'une **visibilité concernant ses moyens financiers et ses effectifs** sur la durée du contrat, l'opérateur s'engage sur des objectifs précis de performance, d'efficacité et de transformation, matérialisés par des indicateurs, dont le respect de certains conditionne la validité du contrat.

Il s'agit dans ce cas de définir, au travers de négociations impliquant la DB et la DAF du ministère de tutelle, une trajectoire de moyens (subvention et effectifs alloués) définie à l'avance, qui ne pourra être modifiée, pour les années que couvre le contrat.

Bien que prévus dès le lancement du programme Action Publique 2022, Météo-France et Business-France sont à ce jour les seuls opérateurs au niveau national à avoir conclu un contrat d'objectifs et de moyens. VNF a conclu un contrat d'objectifs et de performance couvrant 10 ans et intégrant une trajectoire financière.

Le rapport de la Cour des Comptes du 27 janvier 2021 portant sur les relations entre l'Etat et ses opérateurs estime que « *les contrats d'objectifs et de moyens constituent pourtant une réponse à l'inadéquation actuelle entre la programmation pluriannuelle de l'activité de l'opérateur et la détermination annuelle de ses moyens, conséquence du principe de l'annualité budgétaire.* ». **Elle préconise de développer ce mode de contractualisation, en commençant par les opérateurs bénéficiant des financements les plus importants de la part de l'Etat.** Parmi les 30 opérateurs concernés listés par la Cour des Comptes, 16 sont placés sous la tutelle principale du pôle ministériel.

Une réflexion sur ce sujet est en cours au sein du pôle ministériel. Le SPES se tient à la disposition des chargés de tutelle pour toute information.

E. Les rencontres régulières entre le dirigeant de l'établissement et son directeur de tutelle

Le dialogue régulier entre le directeur de tutelle et le directeur général de l'établissement est l'outil de tutelle stratégique par excellence. Les rencontres peuvent être de courte durée, avec un ordre du jour partagé et un relevé de décisions. Elles permettent d'avoir un échange direct et régulier avec l'opérateur, à haut niveau, et d'amorcer des difficultés en amont des réunions préparatoires des conseils d'administration.

F. Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière doit permettre, sur la base d'un diagnostic du parc immobilier de l'opérateur, de définir et mettre en œuvre une démarche stratégique quinquennale visant à accroître la performance globale du parc immobilier. Document de pilotage stratégique, le schéma pluriannuel de stratégie immobilière synthétise la stratégie immobilière de l'opérateur à 5 ans, en indiquant les opérations nécessaires à la mise en œuvre des axes stratégiques identifiés.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière se compose d'une partie de diagnostic du parc immobilier existant et des moyens disponibles, puis d'une stratégie patrimoniale et d'intervention.

L'élaboration du schéma pluriannuel de stratégie immobilière doit s'inscrire en cohérence avec l'ensemble des éléments qui gouvernent l'établissement et sa stratégie (décret constitutif, contrat d'objectifs et de performance/ contrat d'objectifs et de moyens, schémas directeurs, lettres de mission et d'objectifs du directeur, observations des instances de représentation du personnel, etc.). Le conseil d'administration, doit être associé et valider le document final.

Aussi, les principales étapes sont :

- Audition de l'établissement par la direction de l'immobilier de l'Etat (DIE),
- Envoi pour avis du projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière au Secrétariat général du pôle ministériel,
- Avis du conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE),
- Validation par la DIE,
- Validation par le conseil d'administration.

La sous-direction à l'action foncière et immobilière se tient à la disposition des chargés de tutelle pour les accompagner sur ce sujet.

G. La rémunération du dirigeant (part fixe et part variable)

La rémunération des dirigeants diffère selon le statut de l'établissement. Les dirigeants des établissements publics administratifs et ceux des établissements publics industriels et commerciaux ne sont pas soumis aux mêmes règles. Dans les deux cas, la rémunération des dirigeants a vocation à s'inscrire dans une logique d'objectifs et de résultats. Une concertation interministérielle doit être engagée afin d'unifier la base juridique régissant la rémunération des dirigeants des établissements publics de l'Etat.

► La rémunération des dirigeants des établissements publics administratifs de l'Etat

La rémunération des dirigeants des établissements publics administratifs de l'Etat est encadrée par le décret n° 2017-870 du 9 mai 2017 relatif à la rémunération de certains dirigeants d'établissements publics de l'Etat.

Selon l'article 5 de ce décret, leur rémunération est constituée :

1° D'une part fonctionnelle qui est déterminée au regard de la taille de l'établissement, de l'importance de ses enjeux stratégiques en termes de gestion et de mise en œuvre des politiques publiques, des responsabilités et du niveau d'expertise requis par la fonction. Elle prend également en compte la rémunération associée à des emplois de responsabilité équivalente dans les services de l'Etat ;

2° Le cas échéant, d'un complément personnel permettant de tenir compte de la carrière de l'intéressé et de la rémunération perçue dans un emploi antérieur ;

3° D'une part variable dont le plafond est fixé en pourcentage de la part fonctionnelle.

La part variable doit être déterminée au regard d'objectifs annuels auxquels sont associés des indicateurs quantitatifs précis et des indicateurs qualitatifs prenant en compte la manière de servir. L'atteinte des objectifs fixés au dirigeant d'établissement constitue dans ce cadre le seul critère de modulation de la part variable.

Ces dernières années, le ministère de l'économie et des finances a légèrement durci ses règles sur la rémunération des dirigeants d'établissements publics, avec pour objectif de développer la rémunération à la performance, en limitant les parts personnelles au strict nécessaire au regard de la situation antérieure, et en modulant les taux de part variable.

La circulaire du 27 novembre 2020 relative à la mise en œuvre du décret précité précise les modalités d'application du décret du 9 mai 2017. Cette circulaire annule et remplace la circulaire n° CPAB1716430C du 7 août 2017 relative à la mise en œuvre du décret n° 2017-870 du 9 mai 2017 relatif à la rémunération de certains dirigeants d'établissements publics de l'Etat.

Les modifications de la circulaire du 27 novembre 2020 consistent à :

- Instaurer une procédure en amont de la nomination des dirigeants non placés en position statutaire et donc recrutés sur contrat. Des échanges doivent avoir lieu entre le ministère intéressé et le ministère chargé du budget sur le niveau et la structure de la rémunération envisagée du dirigeant. Le niveau de la rémunération doit constituer un élément du processus de recrutement du dirigeant et être porté à sa connaissance. Le ministre des comptes publics a constaté que le dirigeant n'est pas informé assez tôt des éléments qui composent sa rémunération.
- Fixer le plafond de la part variable à 25% de la part fonctionnelle de la rémunération. Ce pourcentage doit également être indiqué aux candidats. Le montant de la part variable s'échelonnait auparavant entre 10 et 20% de la part fonctionnelle.

Cela va dans le sens d'un renforcement de la rémunération au mérite.

► La rémunération des dirigeants des établissements publics industriels et commerciaux de l'Etat

La rémunération des dirigeants des établissements publics industriels de l'Etat est encadrée par le décret n°53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social. L'article 3 de ce décret précise qu'une décision des ministres chargés de l'économie fixe « les éléments de rémunération d'activité des présidents du conseil d'administration, des directeurs généraux ».

La rémunération des dirigeants exécutifs des établissements publics à caractère industriel et commercial obéit à la même procédure de saisine et aux mêmes principes gouvernant sa structure que pour les dirigeants des établissements publics administratifs.

H. Les questions parlementaires

La qualification d'opérateur emporte une obligation d'informer le Parlement, notamment au travers des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP)³. Comme ils représentent des enjeux d'importance, l'ensemble des établissements publics fait l'objet d'une attention particulière de la part des parlementaires.

Les questions parlementaires sont transmises aux ministères de tutelle. Elles sont traitées par les directions de tutelle principale, en liaison, si besoin, avec les autres directions de tutelle. Les établissements peuvent également être impliqués dans la rédaction des réponses.

I. Les autres reportages ministériels et interministériels

La tutelle est régulièrement sollicitée pour répondre à des reportages sur l'activité de l'établissement qu'elle pilote.

► Les reportages ministériels

Les services du secrétariat général sollicitent régulièrement les tutelles sur l'activité relative aux fonctions support des établissements qu'elles pilotent. La tutelle sera chargée de transmettre sa réponse, afin que le secrétariat général consolide l'ensemble.

Exemples de rapportage ministériel : évolutions à venir des implantations territoriales, enquête biennale sur les effectifs présents dans chaque structure, etc.

► La note d'exécution budgétaire

La Cour des Comptes demande chaque année aux ministères des précisions quant à l'exécution budgétaire de l'année écoulée. Ces questions portent principalement sur des aspects budgétaires, mais peuvent également aborder des aspects plus stratégiques. Depuis quelques années, la Cour des Comptes demande ainsi un état des lieux des travaux des contrats d'objectifs et de performance du pôle ministériel.

Ces questions sont traitées par la DAF et le bureau du pilotage de la tutelle des établissements au SPES. Toutefois, les chargés de tutelle peuvent être sollicités pour apporter des précisions.

Chapitre 2 : Le pilotage budgétaire et financier

A. Les types de ressources des établissements publics

Les ressources (ou recettes) d'un EP proviennent principalement de financements publics, mais également de ressources propres.

- **Les financements publics** proviennent ou peuvent provenir de l'État, des collectivités territoriales, ou des organismes nationaux et internationaux.
- **Les ressources propres** peuvent être de nature variable : les prestations (notamment de recherche), la cession d'éléments d'actifs ; les droits universitaires ; les prestations de formation continue y compris l'alternance et l'apprentissage ; les colloques ; le mécénat ; les ventes de publications ; les locations diverses ; le recours à l'emprunt pour les établissements autorisés, les dons et legs.

Du point de vue de l'État, les financements budgétaires accordés aux organismes publics se rattachent à deux situations différentes :

- La première se situe dans le cadre du financement des activités de l'organisme que le ministère est amené à financer en tant que tutelle,
- La seconde est relative à la satisfaction d'un besoin « ponctuel », que celui-ci émane des organismes, des directions centrales des ministères ou des deux entités de façon conjointe.

³ Définition page 32

► Les financements attribués dans le cadre d'une décision attributive des crédits

Dans le premier cas, l'attribution du financement se fait dans le cadre d'une **décision attributive des crédits** pour l'année N+1, dont une pré-notification indicative est transmise à l'organisme public au plus tard avant la fin du mois de septembre N et la décision définitive est notifiée à l'organisme public en début d'exercice N+1, après adoption de la loi de finances initiale par le Parlement. Dans ce cadre, des financements sont attribués pour permettre aux organismes de financer :

- Leurs **dépenses de personnel et de fonctionnement** : le financement accordé prendra alors la forme d'une subvention pour charges de service public. Ce type de financement est strictement réservé aux organismes publics reconnus opérateurs de l'État ;
- Leurs **dépenses d'intervention**, qu'elles soient réalisées par l'organisme pour son compte ou pour le compte de l'État : le financement accordé correspond à un transfert indirect ;
- Leurs **dépenses d'investissement** : le financement du ministère correspond alors à une dotation en fonds propres.

Il est nécessaire de déterminer avec précision la nature des dépenses financées afin d'identifier clairement la destination du financement et les règles d'imputation budgétaire et comptable qui en découlent.

Si la programmation évolue en cours d'année (évolution des dépenses de l'établissement à la hausse ou ajustement du financement du ministère), ces évolutions devront se traduire par l'adoption d'une **décision modificative** pour l'État et d'un **budget rectificatif** pour l'organisme public.

Ces décisions sont prises par les responsables du programme auquel est rattaché l'opérateur avec le contrôle du CBCM.

> La pré-notification des crédits

Afin de permettre aux organismes publics d'élaborer leurs budgets initiaux pour l'année N+1, la tutelle doit procéder à une **pré-notification** indicative du montant de la subvention pour charges de service public et des emplois, à l'issue des arbitrages interministériels sur le projet de loi de finances, avant la **fin du mois de septembre N**.

Cette pré-notification est nécessairement indicative, en l'absence de vote de la loi de finances par le Parlement. Ce document comprend :

- Le **plafond des emplois** en équivalent temps plein travaillé (ETPT) ;
- La **catégorie des crédits** attribués soit pour la subvention pour charges de service public, soit la participation de l'Etat à la dotation en fonds propres ou encore le financement de l'aide de l'Etat allouée dans le cadre du dispositif d'intervention ;
- Leur **montant**, déduction faite de la mise en réserve prévisionnelle ;
- Un **échancier prévisionnel de versement** des fonds dans le cas de subventions pluriannuelles et infra-annuelles.

Cette pré-notification est soumise au **visa du contrôleur**.

> La notification des crédits

Les ministères de tutelles doivent ensuite notifier à l'organisme intéressé en début d'exercice une décision explicitement libellée en tant que « décision attributive » sur la base du formalisme existant pour la pré-notification.

La décision attributive⁴ doit préciser les **textes de référence**, l'**objet**, les éventuelles **conditions d'utilisation**, le **montant** et les **modalités d'attribution** du financement (notamment l'échancier de versement) afin de permettre l'enregistrement correct dans le budget et les comptes de l'État et de l'organisme.

► Les financements attribués en dehors du cadre de la décision attributive des crédits

Dans le second cas, le financement est accordé pour permettre la réalisation d'une action ou d'un projet initié par l'organisme public, par le ministère ou par les deux conjointement. Cela ne signifie pas que ce financement échappe à la logique de programmation des crédits et qu'il n'a pas été identifié au moment de la construction du budget initial.

Très schématiquement, la modalité d'attribution d'un financement par l'État à un organisme dépendra de la nature de la relation entre l'État et l'établissement :

- Si le financement est accordé par l'État à la demande de l'organisme public afin que le premier apporte un soutien financier aux **actions décidées et mises en œuvre par ce dernier**, la modalité appropriée sera la **subvention** ;
- Si le financement est accordé par l'Etat parce que l'organisme public réalise ou participe à la réalisation d'une **action définie par un ministère**, la modalité retenue sera, dans le premier cas, un marché public et, dans le second cas, une assistance à **maîtrise d'ouvrage**.

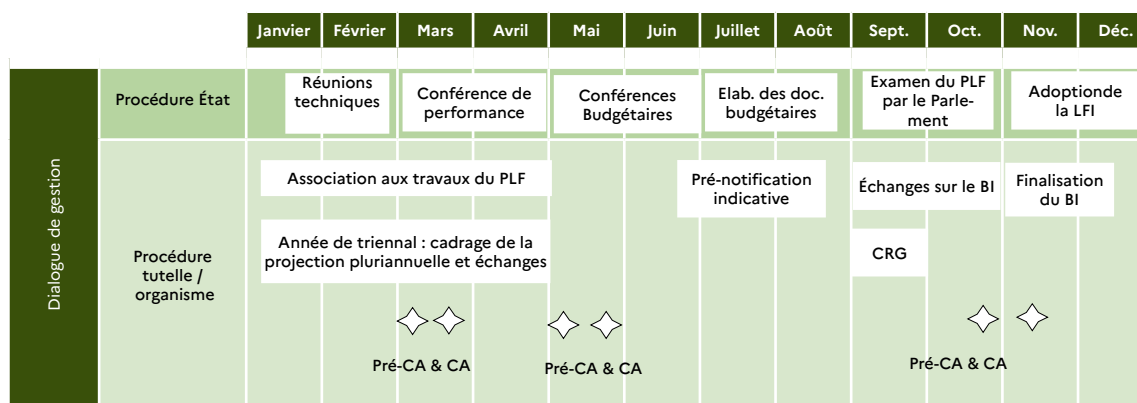
- Si la prestation réalisée par l'organisme public fait l'objet d'une rémunération par l'Etat, l'assistance à maîtrise d'ouvrage est un **marché public de service** ;
- Si le financement est accordé par l'Etat à l'organisme public afin qu'il agisse en tant que **mandataire** pour attribuer ledit financement à un tiers, la modalité à privilégier sera le **contrat de mandat**.
- A l'instar de ce qui a été décrit pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la rémunération de la prestation réalisée par l'organisme public conduit à qualifier le contrat de mandat de **marché public de service**.

Ce sont les directions d'administration centrale du ministère dont les responsables de programmes qui peuvent accorder un soutien financier aux organismes publics en dehors de la décision attributive des crédits

B. Le rôle de la tutelle dans la programmation budgétaire d'un opérateur

Tous les organismes d'Etat soumis à la comptabilité publique, qu'ils soient ou non soumis à la comptabilité budgétaire, doivent présenter un budget initial, un compte financier et, le cas échéant, un ou plusieurs budgets rectificatifs si l'actualisation des prévisions initiales fait apparaître des écarts nécessitant la modification des autorisations budgétaires (organismes soumis à la comptabilité budgétaire) ou des prévisions soumises à l'organe délibérant.

Afin d'assurer la cohérence budgétaire des actions des établissements publics, **la tutelle (la direction métier, la direction du budget et la direction des affaires financières) participe à chaque étape de la procédure budgétaire des établissements**, par le biais de dialogue, de conseil, d'accompagnement et d'arbitrage dans un double objectif : **la performance des opérateurs et leur soutenabilité budgétaire**.



► La négociation du montant de la subvention pour charges de service public et le plafond d'emplois

En amont de la préparation du budget initial, l'opérateur doit connaître approximativement son niveau de subvention pour charges de service public ainsi que son plafond d'autorisation d'emplois. Pour cela, **la tutelle et l'opérateur rencontrent la direction du budget lors de conférences budgétaires, entre le mois de mai et juillet de l'année N-1**. Ces rencontres permettent de partager les besoins et de sécuriser les trajectoires financières. Ces éléments sont arbitrés dans le cadre de la **lettre plafond du Premier ministre** avant d'être présentés au ministère chargé du budget lors de la **réunion de répartition**. Toutes les demandes tant en crédits qu'en emplois des opérateurs doivent impérativement être présentées lors de ces **conférences de budgétisation**.

> [La subvention pour charges de service public \(SCSP\)](#)

La guide de la DAF⁵ sur les modalités de financement détaille la procédure d'attribution de la subvention pour charge de service public.

Les textes réglementaires indiquent que **les versements de subvention pour charges de service public ont pour contrepartie la réalisation de missions congées par l'État et ne doivent couvrir que les charges de personnel et de fonctionnement**. La subvention pour charges de service public est une dotation d'équilibre dont le « bon » niveau ne peut s'apprécier que par rapport à celui des autres produits de l'opérateur. Cette dotation a en effet vocation à couvrir l'éventuel écart résiduel entre, d'une part, les charges de personnel et de fonctionnement et, d'autre part, les autres produits de l'opérateur. **Le niveau de la subvention pour charges de service public est le « bon » lorsque l'équilibre des comptes est atteint.**

La DAF a élaboré un outil permettant d'évaluer le niveau de subvention pour charges de service public attribué à l'établissement. Elle se tient à disposition des chargés de tutelle pour le communiquer si besoin.

⁵ Disponible sur l'intranet de la tutelle.

> Le plafond d'autorisation d'emplois (PAE)

Les opérateurs de l'Etat sont également soumis à un plafond d'autorisation d'emplois voté chaque année en loi de finances. En effet, conformément aux articles 7 et 9 de la LOLF, le Parlement fixe chaque année, par ministère, le **plafond d'emplois des effectifs de l'Etat et des opérateurs**. Ce plafond représente la limite maximale de personnels pouvant être employés par chaque structure au cours d'une année civile.

Sa fixation, son suivi et son décompte obéissent à des règles déterminées par les documents budgétaires. L'unité de décompte, appelée « **Equivalent temps plein travaillé** » (ETPT), prend en considération la **quotité de travail de l'agent** ainsi que sa **durée d'activité au cours de l'année**.

En plus du respect de ce plafond, les documents budgétaires prévoient la mise en œuvre de **schémas d'emplois**. Ces schémas d'emplois correspondent au solde des créations et des suppressions d'emplois sur une année civile pour un ministère, une mission ou un programme donnés. L'unité de décompte du schéma d'emplois est appelée « **Equivalent temps plein** » (ETP) et ne prend en considération que la **quotité de travail**.

Enfin, le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit dans son article 68 la transmission au contrôleur budgétaire d'un document spécifique intitulé « **Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel** » (DPGECP) contenant les informations nécessaires à l'appréciation de l'exécution. Ce document doit aider les établissements à mieux piloter leurs effectifs et leurs dépenses de personnel et traduire la répartition infra annuelle des emplois rémunérés par l'opérateur sous plafond et hors plafond ainsi que des emplois non rémunérés par l'opérateur.

► **L'élaboration des budgets prévisionnels par l'opérateur**

Après réception de la pré-notification, l'opérateur peut finaliser la construction de son **budget prévisionnel**. **Ce dernier doit absolument être voté avant le 31 décembre de l'année N-1**. Dans les faits, les conseils d'administration se déroulent généralement entre le mois de novembre et jusqu'à la mi-décembre.

> La préparation du budget initial (BI)

Le pilotage est réalisé grâce à la **production de tableaux prévisionnels en amont, sur lesquels la tutelle peut questionner l'opérateur** et au besoin réorienter la mesure budgétaire. Une analyse pluriannuelle, en intégrant la notion de performance de l'établissement est vivement conseillée. Pour cela, il s'agit d'**analyser les anciens documents budgétaires votés ou présentés en conseil d'administration (budget initial, budget rectificatif, compte financier, DPGCEP, etc.) mais aussi le contrat d'objectif et de performance, la lettre de mission, arbitrage en RIM (bleus de RIM), etc.** L'outil API'OP proposé par la DAF permet d'accompagner la tutelle dans cette analyse financière. La DAF se tient par ailleurs à la disposition des tutelles pour tout besoin à ce sujet.

Le budget initial est l'outil central du pilotage budgétaire. Sa construction doit être la plus fine possible et doit décliner tous les aspects intégrés dans le contrat d'objectifs et de performance. Le budget initial tient compte des arbitrages financiers, notamment dans le cadre du projet de loi de finances (PLF).

Le budget initial est préparé sur cette base par l'ordonnateur et adopté par l'organe délibérant dans des délais permettant qu'il soit exécutoire au 1er janvier de l'exercice auquel il se rapporte. **Une fois voté en conseil d'administration, le budget est soumis pour approbation aux autorités de tutelle.**

Les débats parlementaires sont susceptibles de faire émerger des amendements modifiant ces montants. Dans cette hypothèse, une **nouvelle notification des crédits**, des emplois et du montant de la mise en réserve sera faite par les responsables de programme avant d'être envoyé aux opérateurs. Le premier budget rectificatif de l'année N devra intégrer ces nouveaux montants. Les budgets rectificatifs sont préparés, votés et approuvés dans les mêmes conditions que le budget initial.

Les modalités de vote du budget sont précisées dans le recueil des règles budgétaires et complétées par la circulaire annuelle DB-DGFIP relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'Etat.

> Suivi de l'exécuté en année N- Compte -rendu de gestion (CRG)

Une fois le budget voté par l'organe délibérant et approuvé par les autorités de tutelle, son exécution donne lieu à un **suivi particulier des tutelles**, ponctué par des restitutions transmises par les organismes dans le cadre des **comptes rendus de gestion** ou en réponse à des demandes spécifiques de la tutelle ou de la DAF.

Ces comptes rendus de gestion permettent de faire le **point sur l'exécution des budgets votés**, tant sur le volet dépense que sur celui des recettes, notamment des recettes propres. Ils sont également l'occasion d'actualiser la prévision d'exécution de l'année en cours et d'en tirer les conséquences sur le plan de trésorerie ainsi que d'actualiser la programmation pluriannuelle.

Pour améliorer le suivi de l'exécuté des opérateurs, l'outil API'OP piloté par le DAF propose plusieurs rapports présentant des données infra-annuelles ou des comparaisons entre l'exécuté et le prévisionnel.

> L'exécution financière

Enfin, le **compte financier**, établi à la fin de chaque exercice par l'agent comptable, formalise la **clôture annuelle des comptabilités générale et budgétaire**. Il est accompagné d'un **rapport de gestion** établi par l'ordonnateur.

Comme pour le vote du budget initial, un **pré-CA** permet une discussion plus libre entre la tutelle, la Direction du budget et l'opérateur.

La tutelle a également un rôle d'**analyse des comptes financiers** pour comparer la réalisation du budget par rapport à ce qui a été prévu. En cas de questionnements, la tutelle peut tout à fait demander des comptes à l'opérateur.

Les modalités de vote du compte financier sont précisées dans le recueil des règles budgétaires et complétées par la circulaire annuelle DB-DGFiP relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'État.

► Le vote du budget

Le budget initial, les budgets rectificatifs et le compte financier doivent être approuvés, tacitement ou expressément selon le besoin, par **les autorités de tutelle**. Ces dernières peuvent également demander par écrit, y compris par voie électronique, des informations ou documents complémentaires. Le dossier budgétaire contient deux éléments, une note de présentation de l'ordonnateur et les tableaux et annexes budgétaires détaillés ci-après.

Qu'il s'agisse d'un budget initial ou rectificatif, le dossier budgétaire comprend obligatoirement :

- Les **tableaux soumis au vote du conseil d'administration retraçant les autorisations budgétaires** (autorisation des emplois, autorisations budgétaires et équilibre financier) ;
- Les **tableaux soumis au vote du conseil d'administration présentant les prévisions relatives à la comptabilité générale** (situation patrimoniale) ;
- Les **tableaux présentés pour information** (dépenses décaissables par destination (obligatoire) et recettes encaissables par origine (facultatif), opérations gérées pour compte de tiers, plan de trésorerie, opérations liées aux recettes fléchées, opérations pluriannuelles).
- La **note de présentation de l'ordonnateur** explicite les choix budgétaires au regard du contexte, des missions et de la stratégie en s'appuyant sur le tableau de dépenses par destination. Elle replace le budget dans une perspective pluriannuelle, commente les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses, analyse les équilibres généraux et justifie la soutenabilité du budget. Les tableaux et annexes budgétaires permettent de rendre compte de la gestion financière de l'établissement public sous réserve des dispositions propres aux établissements à budget non limitatif.

Le format de ces tableaux est précisé dans le recueil des règles budgétaires. Ils sont complétés par des **annexes budgétaires obligatoires** dont le détail figure dans la circulaire annuelle DB-DGFiP relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'État. Ces données sont présentes dans API'OP.

Les **organismes non soumis à la comptabilité budgétaire** présentent pour délibération, **uniquement les prévisions d'exécution**.

Bon à savoir :

Lorsque le budget n'est pas adopté par l'organe délibérant ou n'a pas été approuvé par les autorités de tutelle à la date d'ouverture de l'exercice, l'ordonnateur peut être autorisé par ces autorités à exécuter temporairement les opérations de recettes ainsi que les opérations de dépenses strictement nécessaires à la continuité des activités de l'organisme, dans la limite du budget initial de l'exercice précédent. A cet effet, l'ordonnateur soumet pour avis à l'autorité chargée du contrôle budgétaire une liste d'opérations de recettes et de dépenses, qui en raison de leur caractère incontournable, nécessitent d'être exécutées.

C. L'information du Parlement

Le budget de l'État est organisé autour d'une logique de résultats. Il est au service d'une stratégie déclinée en objectifs, indicateurs et cibles de résultats qui sont définis au sein du volet « performances » de chaque programme. Le Parlement est ainsi en mesure d'**apprécier la cohérence des choix budgétaires qui lui sont proposés et les objectifs prioritaires** qui les accompagnent.

L'intervention du Parlement en la matière se concrétise principalement à travers trois exercices pilotés par la DAF (BF1) auxquels participent les tutelles. Les rendus sont également contrôlés par la direction du budget.

► Les projets annuels de performances (PAP)

Les projets annuels de performances retracent pour chaque programme la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat dont l'atteinte sera mesurée dans les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement. Les projets annuels de performances ne présentent pas seulement les **objectifs et des indicateurs** des programmes : ils permettent, aussi, grâce à des **informations sur la justification des crédits au premier euro et l'analyse des coûts**, une meilleure compréhension de la dépense. Ils détaillent ainsi pour chaque programme, les propositions du projet de loi de finances.

Ils comportent pour chaque programme :

- La présentation du programme et de ses actions ;
- La présentation des objectifs et des indicateurs de résultats ;
- La justification au premier euro des crédits demandés ;
- Une présentation des principaux opérateurs et de leurs emplois ;
- La présentation des coûts associés.

Trois types d'objectifs expriment les priorités stratégiques de chaque programme :

- Des **objectifs d'efficacité socio-économique** qui expriment les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen ;
- Des **objectifs de qualité du service à l'utilisateur** ;
- Des **objectifs d'efficacité** qui rendent compte aux contribuables de la qualité de la gestion des moyens de l'État.

Les objectifs des projets annuels de performances (PAP) sont déclinés en objectifs opérationnels, déclinés à leur tour jusque dans le travail quotidien des services - ou des opérateurs de l'État - chargés de mettre en œuvre le programme.

► **Les rapports annuels de performances (RAP)**

Ils sont annexés au projet de loi de règlement et rendent compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les projets annuels de performances (PAP) au moment de l'examen du projet de loi de finances. Ils présentent et expliquent les réalisations effectives concernant l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique et permettent ainsi d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques. Concrétisation du principe du chaînage vertueux inscrit à l'article 41 de la LOLF, l'analyse des RAP permet de **contrôler l'exécution du budget N-1 et de nourrir le débat d'orientation des finances publiques**, puis la réflexion aboutissant à l'élaboration des PAP N+1, annexés au PLF à l'automne.

Ainsi, dans la partie introductive consacrée à chaque mission, les parlementaires ont accès à :

- Un **bilan de la deuxième année de la programmation pluriannuelle** qui comprend une présentation stratégique de la mission, un bilan des réformes de la mission ainsi que les résultats des indicateurs les plus représentatifs de la mission ;
- Un **récapitulatif de l'exécution des crédits** de la mission qui présente des crédits consommés et des emplois utilisés pour chaque programme de la mission.

Puis, dans les rapports annuels de performances propres à chaque programme, ils trouvent :

- Le **bilan stratégique du programme** signé par le responsable de programme ;
- La **réalisation des objectifs et des indicateurs** de performance ;
- L'**exécution** des crédits et des dépenses fiscales ;
- La **justification au premier euro** des crédits et des emplois exécutés ;
- Une **présentation des crédits alloués aux opérateurs** de l'État et des emplois effectivement rémunérés par eux ainsi qu'une analyse de leur activité ;
- La **présentation des coûts complets** de chaque action du programme.

► **Les questions parlementaires (QP)**

Les questions, sous leurs différentes formes orales et écrites, sont les instruments parlementaires les plus anciens de contrôle de l'activité du Gouvernement. Ces procédures sans vote, dont le caractère est individuel, permettent **l'information des députés et des sénateurs sur des sujets ponctuels et des points d'actualité sans mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement**. La procédure de questions écrites constitue la seule procédure parlementaire de type individuel à s'exercer hors du cadre de la séance et dont l'effet est différé.

Les réponses écrites doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question.

Dans le cadre de la préparation du débat budgétaire, les questions adressées au Gouvernement par le Parlement ont une acception assez large et dépassent souvent le seul cadre du budget à venir. **Les tutelles reçoivent ainsi directement la QP ou peuvent-être sollicitées par la DAF** afin de participer à la rédaction d'une réponse à une question transversale.

D. L'information de la Cour des Comptes

Dans l'exercice de sa mission de contrôle des comptes publics, le Cour des comptes vérifie la **régularité des recettes et des dépenses inscrites dans les comptabilités publiques**. Elle doit aussi s'assurer du bon emploi des crédits et des fonds gérés par les services de l'Etat, dont les opérateurs.

Afin de procéder à la rédaction des **notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB)**, la Cour des comptes adresse au pôle ministériel avant même la fin de l'année civile ses questions aux responsables de programme et au responsable de la fonction financière ministérielle. Les réponses apportées à ces questions sont gérées par le biais de l'outil Workey. Le bureau BF1 de la direction des affaires financières assure la répartition des questions relatives aux missions budgétaires entre les services du ministère et procède à la synthèse des éléments qui lui sont fournis en réponse. Le bureau BF2 est pilote de la collecte des réponses aux questions transverses sur le sujet des opérateurs et peut solliciter les tutelles. Par ailleurs, la tutelle participe à la complétude des questions portant uniquement sur l'opérateur qu'elle suit.

Pour résumer : qui fait quoi sur le pilotage budgétaire et financier à la DAF ?

Nom		Missions
Département de la politique de la conformité financière (DPCOF)		<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle interne comptable des opérateurs (contact principal lors de l'élaboration du questionnaire CIB-CIC de la DGFIP) - Recensement des outils de maîtrise des risques des opérateurs
Sous-direction du budget et de la fiscalité (BF)	Bureau de la synthèse budgétaire (BF1)	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi de la négociation budgétaire (y compris celle concernant les moyens budgétaires ou fiscaux des opérateurs) et préparation des arbitrages ; - Pilotage de la production des documents annexés au PLF ; - Coordination des réponses aux questions des parlementaires ; - Accompagnement des responsables de programme dans le calcul de la mise en réserve sur la subvention pour charges de service public
	Bureau des financements, de la fiscalité et des opérateurs (BF2)	<ul style="list-style-type: none"> - Avis sur les propositions budgétaires de l'EP : vérification de la sincérité et de la soutenabilité des prévisions et des engagements budgétaires - Avis sur les actes majeurs de gestion et les documents annexés aux lois de finances - Proposition d'une attribution des moyens au plus juste des besoins et objectifs des EP - Accompagnement à l'analyse financière : APIOP
Sous-direction des comptabilités et de l'ingénierie financière (CIF)		<ul style="list-style-type: none"> - Animation du réseau DAF opérateurs - Production d'expertise en ingénierie financière
Sous-direction des achats durables (SAD)		<ul style="list-style-type: none"> - Appui sur le volet des achats durables

Chapitre 3 : Le pilotage des ressources humaines

A. Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)

Source : recueil des règles budgétaires des organismes

Le DPGECP est attaché à la présentation du budget initial et du compte financier d'un établissement public. Il s'agit d'un zoom sur les emplois et les crédits de personnel. L'objectif est de justifier le budget prévisionnel et l'exécution en fin d'année, dans une perspective pluriannuelle.

L'article 182 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable (décret GBCP) prévoit que : « Pour chaque organisme, il est établi un DPGECP, qui décrit :

- Les prévisions d'entrée et de sortie, dans le courant de l'année, d'une part des personnels rémunérés par l'organisme, d'autre part des personnels affectés en fonction au sein de ce dernier sans être rémunérés par lui ;
- Les prévisions de consommation, dans le courant de l'année, du plafond d'autorisations d'emplois ;
- Les prévisions de dépenses de personnel.

Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel est établi par l'ordonnateur et soumis pour avis au contrôleur budgétaire avant l'envoi du projet de budget initial aux membres de l'organe délibérant. Ce document fait l'objet d'actualisations, également soumises à l'avis du contrôleur budgétaire.

Un arrêté du ministre chargé du budget précise le contenu du document, ses conditions d'élaboration, d'actualisation et de transmission ainsi que les modalités d'information des autorités de tutelle. »

Les informations relatives à la mise en œuvre du DPGECP sont intégrées au recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO), publié chaque année par arrêté du ministre chargé du budget.

► Composition du DPGECP

Le DPGECP comprend trois tableaux :

- Le tableau de suivi des emplois, décrivant les entrées et sorties, dans le courant de l'année, des personnes rémunérées par l'organisme et des personnels affectés en fonction au sein de ce dernier sans être rémunérés par lui, ainsi que les prévisions de consommation du plafond d'autorisations d'emplois ;
- Le tableau de suivi des dépenses de personnel, décrivant notamment les prévisions de dépenses de personnel ;
- Le tableau du détail des facteurs d'évolution des dépenses de personnel, sous réserve des éventuelles adaptations prévues au paragraphe 6.3.

Ces tableaux sont accompagnés d'une note de l'ordonnateur portant sur le respect du plafond d'emplois et la mise en œuvre de la variation d'effectifs prévus en budget initial ainsi que sur le caractère soutenable des dépenses de personnel. Dans cette perspective, les sous-jacents de l'enveloppe de dépenses de personnel et de ses facteurs d'évolution font l'objet d'un développement spécifique.

Cette note commente les données présentées dans chacun des tableaux pour l'année considérée et les replace dans une perspective pluriannuelle, en analysant notamment les évolutions au regard de l'année qui précède et de l'année suivante, et détaille les politiques salariales et de recrutement conduites au sein de l'organisme.

► Procédure

L'ordonnateur transmet le DPGECP à l'autorité en charge du contrôle et aux autorités de tutelles obligatoirement :

- Préalablement à l'envoi du projet de budget initial aux membres de l'organe délibérant, dans un délai compatible avec l'examen du projet de budget initial ;
- A l'occasion de l'envoi du compte financier aux membres de l'organe délibérant.

A la demande de l'autorité en charge du contrôle et selon une périodicité et des modalités qu'il soumet préalablement à l'approbation du ministre chargé du budget par le biais du document de contrôle, le DPGECP peut être actualisé par l'ordonnateur jusqu'à deux fois par exercice. Si aucune décision expresse du ministre chargé du budget n'est notifiée dans le délai d'un mois à compter de la réception de la proposition de l'autorité en charge du contrôle relative à la périodicité et aux modalités d'actualisation du DPGECP, cette proposition est réputée approuvée.

Dans le délai d'un mois après chaque transmission du DPGECP, à l'exclusion de celle relative au compte financier, l'autorité en charge du contrôle rend un avis sur le respect des autorisations d'emplois et le caractère soutenable des dépenses de personnel. Cet avis est adressé à l'ordonnateur et aux autorités de tutelle.

En cas d'avis défavorable, l'ordonnateur doit, dans un délai d'un mois, indiquer à l'autorité en charge du contrôle les mesures qu'il propose de mettre en œuvre afin de rétablir la situation. Ces propositions sont également transmises aux autorités de tutelle.

► Adaptations

En fonction de la taille et des enjeux liés à chaque organisme, l'autorité en charge du contrôle peut autoriser des dispenses ou des aménagements de format du tableau du DPGECF relatif au détail des facteurs d'évolution des dépenses de personnel.

Ces adaptations sont préalablement soumises par l'autorité en charge du contrôle à l'approbation du ministre chargé du budget par le biais du document de contrôle. Si aucune décision expresse du ministre chargé du budget n'est notifiée dans le délai d'un mois à compter de la réception de la proposition d'adaptations de l'autorité en charge du contrôle, celle-ci est réputée approuvée.

B. La Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP)

La CIASSP audite les politiques RH et salariales d'un panel d'organismes publics, uniquement les établissements à caractère commercial et industriel. À ce titre, en 2019, elle a rendu plus de 80 avis sur les politiques salariales (56) et/ou les accords d'intéressement (26) de quelque 70 organismes pour mesurer la soutenabilité et l'efficacité de leurs politiques RH et salariales.

Son périmètre, représentatif de nombreux statuts et ministères de tutelle, couvre une large part des organismes à enjeux pour l'État (pour le MTE : SNCF, RATP, CEA, ONF...) et représente près d'un demi-million de salariés et 30 milliards d'euros de dépenses de personnel.

La CIASSP veille à ce que les politiques RH et salariales des organismes audités restent orientées vers la maîtrise des comptes publics, à travers la régulation des effectifs (-1,52 % en 2018, - 0,53 % en 2019) et la maîtrise des masses salariales, particulièrement des rémunérations moyennes des personnels en place (RMPP), dont la croissance reste stable autour de 2 % (1,99 % en 2018, 2,02 % en 2019).

Le cadrage annuel du taux d'évolution de la RMPP, fixé par la CIASSP après consultation de la tutelle et de la direction du budget, offre un moyen de limiter la progression de la rémunération des agents contractuels de droit privé.

Les avis et le rapport annuel de la CIASSP sont au service des tutelles, en vue notamment de faire respecter les cadrages salariaux, mais aussi des organismes, qu'ils ont vocation à aider à progresser, et des corps de contrôle (IGF, Cour des comptes...).

C. Le bilan social

Le bilan social est l'outil de contrôle RH à privilégier en tant que tutelle.

L'article 37 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État prévoit que :

« Les comités techniques reçoivent communication et débattent du bilan social de l'administration, de l'établissement ou du service auprès duquel ils ont été créés.

Ce bilan, qui décrit l'utilisation du compte personnel de formation, est établi annuellement. Il indique les moyens, notamment budgétaires et en personnel, dont dispose ce service et comprend toute information utile eu égard aux compétences des comités techniques énumérées à l'article 34 :

- 1° L'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services ;*
- 2° La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;*
- 3° Les règles statutaires et aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire ;*
- 4° Les évolutions technologiques et de méthodes de travail des administrations, établissements ou services et à leur incidence sur les personnels ;*
- 5° Les grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents ;*
- 6° La formation et au développement des compétences et qualifications professionnelles ;*
- 7° L'insertion professionnelle ;*
- 8° L'égalité professionnelle, la parité et à la lutte contre toutes les discriminations ;*
- 9° L'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail, lorsqu'aucun comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail n'est placé auprès d'eux. »*

D. Les instances de représentation du personnel

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique consacre son premier volet au dialogue social. Les instances représentatives du personnel (CAP, comités techniques, CHSCT) sont revues. Parallèlement, des « lignes directrices de gestion » sont instaurées.

► Le rôle des CAP recentré

Les attributions des commissions administratives paritaires (CAP), composées de représentants de l'administration et du personnel, sont recentrées sur l'examen des décisions individuelles défavorables aux agents (refus de titularisation, de licenciement, de formation, de temps partiel ou de télétravail, discipline, etc.).

Auparavant, les CAP donnaient un avis préalable sur les décisions individuelles de mutation, de mobilité, d'avancement et de promotion interne (détachement entrant, accueil en disponibilité, avancement de grade, etc.). Depuis le 1er janvier 2020, elles ne sont plus compétentes en matière de mutation et de mobilité, et, depuis le 1er janvier 2021, en matière d'avancement et de promotion.

Ce sont des lignes directrices de gestion (LDG) qui fixent dorénavant les orientations générales relatives aux mutations et aux mobilités dans la fonction publique de l'État et celles concernant les avancements et les promotions dans toute la fonction publique. Les décisions individuelles doivent être prises sur le fondement des LDG.

Selon l'étude d'impact du projet de loi de transformation de la fonction publique, ces lignes de gestion constituent «la doctrine de gestion en matière de promotions». Elles doivent fixer «les orientations générales et les grandes priorités en matière de promotion et de valorisation des parcours» et préciser «les critères d'appréciation comparée des mérites, expériences et acquis professionnels pris en compte pour l'inscription sur une liste d'aptitude ou sur un tableau d'avancement».

Un décret du 29 novembre 2019 définit les nouvelles compétences des CAP, l'autorité compétente pour édicter les LDG, leurs conditions d'élaboration et leur champ d'application.

Dans chaque établissement public, les LDG sont établies par l'organe dirigeant ayant autorité sur les personnels, pour une durée pluriannuelle maximum de 5 ans. Elles doivent inclure une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et peuvent se référer aux lignes directrices établies par le ou les ministres de tutelle.

► La composition des CAP revue

En décembre 2022, lors du prochain renouvellement général des instances, les CAP seront constituées dans la fonction publique d'État par catégorie hiérarchique (A, B et C) et non plus par corps de fonctionnaires (pour la catégorie B par exemple : secrétaires administratifs, techniciens, contrôleurs).

Afin de tenir compte des particularités de certaines professions, plusieurs CAP pourront être créées au sein d'une même catégorie. Par ailleurs, si les effectifs sont insuffisants, une même CAP pourra être compétente pour plusieurs catégories hiérarchiques.

Le principe selon lequel un fonctionnaire ne peut pas siéger dans une formation qui lui permet d'apprécier la manière de servir d'un agent d'un grade supérieur est supprimé en 2022.

Un décret du 20 novembre 2020 fixe, pour la fonction publique d'État, ces mesures. Il pose, par ailleurs, le principe de l'élection des représentants du personnel dans les CAP par internet (sauf dérogation par un vote à l'urne. Dans tous les cas, le vote peut aussi avoir lieu par correspondance).

► Le comité social, nouvelle instance unique de dialogue

Les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sont réorganisés sur le modèle de la réforme adoptée en septembre 2017 dans le secteur privé. Ils sont fusionnés en une instance unique : le comité social. Cette réorganisation doit permettre «de remédier à la difficulté d'articulation actuelle des compétences entre les CT et les CHSCT, en particulier en matière de réorganisation de services».

Dans les administrations de l'État de plus de 200 agents, il est prévu la création, au sein des comités sociaux, d'une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSCT). En dessous de ces seuils, si des risques professionnels le justifient, une formation spécialisée pourra être également instituée.

Un décret du 20 novembre 2020 détermine la composition, l'organisation et le fonctionnement des nouveaux comités sociaux dans la fonction publique d'État et des nouvelles formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail. Les conditions de désignation de leurs membres sont, en outre, précisées. Le vote par voie électronique est généralisé, sauf dérogation.

Les comités sociaux, qui doivent être mis en place en 2022 à l'issue des prochaines élections professionnelles dans la fonction publique, auront à connaître de nombreuses questions notamment :

- Le fonctionnement et l'organisation des services ;
- L'accessibilité des services et la qualité des services rendus ;
- L'égalité professionnelle ;
- La protection de la santé, l'hygiène et la sécurité des agents ;
- Les orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines ;
- Les lignes directrices de gestion (LDG) en matière de mutation, de mobilité, de promotion interne et d'avancement de grade des agents.

Les lignes directrices de gestion, qui permettent de déterminer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), seront adoptées par chaque administration employeur, après avis du comité social. Elles seront communiquées aux agents. Leur mise en œuvre fera l'objet d'un bilan devant le comité social, sur la base des décisions individuelles prononcées.

À partir de 2021, le bilan social annuel est remplacé par un rapport social unique. Ce document doit servir de support à un débat relatif à l'évolution des politiques des ressources humaines.

Dans l'attente de la mise en place des comités sociaux, certaines dispositions de la loi du 6 août 2019 sont, à titre transitoire, applicables aux comités techniques et aux CHSCT :

- Les comités techniques sont seuls compétents pour examiner l'ensemble des questions relatives aux projets de réorganisation de service ;
- Les comités techniques et les CHSCT peuvent être réunis conjointement pour l'examen des questions communes. Dans ce cas, l'avis rendu par la formation conjointe se substituera à ceux du CT et du CHSCT ;
- Les comités techniques sont compétents pour donner un avis sur les lignes directrices de gestion et sur le plan d'action pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

► Le recours à la négociation renvoyé à une ordonnance

D'après l'étude d'impact du projet de loi, le cadre juridique actuel de la négociation au sein de l'administration, étoffé depuis la loi du 5 juillet de 2010 relative à la rénovation du dialogue social, s'est avéré jusqu'ici insuffisant. Le bilan des accords collectifs conclus dans la fonction publique n'est pas très positif si l'on regarde le « nombre modéré » d'accords conclus. Du reste, le suivi même des accords connaît des pratiques diverses.

La loi du 6 août 2019 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes les mesures afin de favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés. « L'objectif est de promouvoir le rôle et la culture de la négociation et d'en développer la pratique, en particulier aux niveaux de proximité qui constituent le quotidien des agents, en vue de favoriser à tout niveau, y compris à l'échelle d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public hospitalier, social ou médico-social, la conclusion d'accords négociés ».

L'ordonnance doit :

- Définir les autorités compétentes pour négocier avec les syndicats de fonctionnaires et les domaines de négociation ;
- Fixer les modalités d'articulation entre les différents niveaux de négociation (notamment ministériel et déconcentré) ainsi que les conditions dans lesquelles des accords locaux peuvent être conclus en l'absence d'accords nationaux ;
- Déterminer les cas et conditions dans lesquels les accords majoritaires disposent d'une portée ou d'effets juridiques ainsi que les modalités d'approbation qui permettent de leur conférer un effet juridique.

E. La convention collective

Les salariés employés sous conditions du droit privé par un établissement public industriel et commercial ou un établissement public administratif sont régis par la convention collective de leur secteur.

Pour résumer : qui fait quoi sur le pilotage des ressources humaines à la DRH ?

Nom	Missions	
DMAR	<ul style="list-style-type: none"> - Pilotage de l'expertise RH nécessaire à la bonne conduite des projets de réorganisation et de création d'établissements publics. - Pilotage du réseau des responsables des ressources humaines des EPA 	
Sous-direction du pilotage, de la performance et de la synthèse	<ul style="list-style-type: none"> - Assure le suivi des données et les questions relatives aux ressources humaines dans les établissements publics du ministère. 	
	Bureau des politiques de rémunération	Elaboration des politiques ministérielles de rémunération des personnels, coordination, animation et contrôle de la mise en œuvre.
Département des relations sociales (RS)	<ul style="list-style-type: none"> - Contribution à l'élaboration de la stratégie sociale ministérielle, programmation et organisation de l'agenda social en déclinaison des priorités ministérielles. - Définition des règles relatives à la concertation et veille à leur bonne application. Il coordonne, organise, synthétise et analyse les échanges avec les organisations syndicales tout en assurant le suivi des permanents syndicaux et les moyens des organisations syndicales. - Il assure la veille sociale et élabore le bilan social ministériel. Il assure le secrétariat du comité technique ministériel. 	
Pour en savoir plus : Lien vers intranet DRH		

Chapitre 4 : Le pilotage administratif et réglementaire

A. Le renouvellement des instances de gouvernance

► Conditions de parité

Les règles de parité varient en fonction du type d'établissement.

Pour les établissements publics administratifs et les établissements publics industriels et commerciaux dont le personnel relève du droit public, l'article 52 de la loi du 12 mars 2012, dite Sauvadet, prévoit que la proportion minimale de chaque sexe parmi les membres du collège des personnalités qualifiées, à compter du 21 avril 2016, est de 40% au 1er renouvellement du conseil d'administration et de 50% au 2ème renouvellement.

Pour les établissements publics industriels et commerciaux dont le personnel relève du droit privé et les EP qui assurent à la fois une mission à caractère administratif et une mission à caractère industriel et commercial, quand la majorité de leur personnel est soumise aux règles du droit privé, l'article 6-1 de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public prévoit que la proportion minimale de chaque sexe parmi les membres des collèges des représentants de l'État et des personnalités qualifiées, à compter du 5 août 2014, est de 20% au 1er renouvellement du conseil d'administration et de 50% au deuxième renouvellement.

Pour les EP mentionnés à l'article 4 de la loi relative à la DSP, figurant aux annexes II, III et ceux dont le nombre de salariés employés au cours des vingt-quatre derniers mois est inférieur à 200 (autres conditions en annexe), l'article 6-2 de la loi relative à la DSP prévoit que la proportion minimale parmi les membres du collège des personnalités qualifiées et du collège des représentants de l'État, à compter du 5 août 2014, est de 20% au 1er renouvellement du conseil d'administration et de 50% au deuxième renouvellement, pour les administrateurs nommés par décret.

Un régime spécifique est prévu pour certains collèges des CA des Agences de l'eau avec l'article 134 de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique, qui en fixe la composition :

- 1^{er} collège : représentants désignés en leur sein par les parlementaires, les représentants des conseils départementaux et régionaux et les représentants des communes ou de groupements de collectivités territoriales siégeant au comité de bassin.

- 2^e collège : représentants désignés en leur sein par les usagers non économiques de l'eau, des milieux aquatiques, des milieux marins et de la biodiversité, les associations agréées de la protection de l'environnement et de défense des consommateurs, les instances représentatives de la pêche, et les personnalités qualifiées siégeant au comité de bassin.
- 3^e collège : représentants désignés en leur sein par les usagers économiques de l'eau, des milieux aquatiques, des milieux marins et les organisations professionnelles siégeant au comité de bassin.

Les élections des représentants du 1^{er} collège et les désignations de ceux des 2^e et 3^e collèges devront être organisées de telle sorte que l'écart, au sein de chaque catégorie d'administrateurs, entre, d'une part, le nombre des hommes à nommer et d'autre part, le nombre de femmes à nommer ne soit pas supérieur à un.

La notion de « catégorie » renvoie aux différentes composantes d'un même collège, par exemple au sein du collège des élus : les parlementaires, les représentants de conseils départementaux et régionaux et les représentants de communes ou de groupement de collectivités territoriales constituent trois catégories différentes.

Cette disposition prévoit l'application d'une parité stricte aux trois collèges précités, au-delà de la règle préexistante de l'article 52 de la loi du 12 mars 2012, qui concerne les seules personnalités qualifiées, soit un administrateur seulement de chaque CA des Agences de l'eau. Son entrée en vigueur est prévue à compter du premier renouvellement des membres des comités de bassin suivant la publication de la loi.

► Cumul de mandats

Il n'existe pas de dispositions particulières visant à limiter le nombre de mandats dans les conseils d'administration des établissements non soumis à la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public (DSP) : les établissements publics administratifs et les établissements publics industriels et commerciaux dont le personnel relève du droit public.

L'article 11 de la loi relative à la DSP fixe une limite de quatre mandats exercés simultanément pour les administrateurs d'établissement public industriel et commercial dont le personnel est soumis au droit du travail et d'EP assurant à la fois une mission à caractère administratif et une mission à caractère industrielle et commerciale, quand la majorité de leur personnel est soumise au droit privé. Tout administrateur qui, lorsqu'il accède à un nouveau mandat, dépasse cette limite, est tenu de se démettre de l'un de ses mandats dans un délai de trois mois à compter de la date de sa nouvelle nomination. À défaut et à l'expiration de ce délai, il est réputé s'être démis de son nouveau mandat.

En tant que membre du conseil d'administration, le président est soumis aux mêmes limitations que les administrateurs. Les statuts d'un établissement public peuvent néanmoins énoncer des dispositions particulières à son égard.

► Renouvellement de mandats

Les règles relatives au renouvellement du mandat d'administrateur ne sont pas fixées par la loi et varient en fonction des statuts des établissements publics.

Par exemple, tout membre du conseil d'administration de l'ADEME est soumis, d'après les statuts de l'agence, à la limite d'un seul renouvellement. Cette règle figure également dans les statuts du CEREMA mais ne concerne que les membres des collèges des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées.

► Limite d'âge

Concernant les administrateurs, l'article 3 du décret du 12 juillet 1994 prévoit que les représentants de l'État dans le conseil d'administration des établissements publics sont choisis parmi les agents de catégorie A âgés de 30 ans au moins ou ayant 8 ans d'exercice dans le service public.

Les statuts des établissements publics peuvent aussi contenir des limites d'âge pour les administrateurs.

Concernant le président du conseil d'administration, l'article 7 de la loi du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public prévoit une limite d'âge de 67 ans. Il s'agit d'une règle supplétive, applicable en l'absence de dispositions particulières prévues par les textes législatifs ou réglementaires.

La limite d'âge de 67 ans s'applique de façon stricte à partir des générations nées après 1954. Elle s'applique à tous les dirigeants d'établissements publics, même lorsqu'ils ne sont pas issus de la fonction publique (avis du Conseil d'État n° 387104 du 6 décembre 2012).

Il est néanmoins possible de fixer une limite d'âge plus élevée pour le président du conseil d'administration en l'inscrivant dans le décret statutaire de l'établissement. L'article R1232-3 du code général des collectivités territoriales prévoit par exemple une limite de soixante-quinze ans pour le président de l'ANCT.

En fonction de leur situation personnelle, les dirigeants d'établissements publics peuvent aussi remplir les conditions de prolongation d'activités fixées par les textes applicables aux agents de l'État. L'article 4 de la loi du 18 août 1936 permet ainsi de reculer la limite d'âge de l'agent en raison de charges de famille. De même, l'article 1-1 de la loi du 13 septembre 1984 permet, en cas de services liquidables insuffisants, de demander à être maintenu en activité, sous réserve de l'intérêt du service et de l'aptitude physique.

L'article L711-10 du Code de l'éducation fixe la limite d'âge à 68 ans pour les présidents, directeurs et chefs d'établissement des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

B. La déontologie et la prévention des conflits d'intérêts

Les bonnes pratiques à adopter en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts sont énoncées dans le cadre de référence pour la gouvernance des organismes du secteur public élaboré conjointement par le Contrôle général économique et financier, la Direction du budget et l'Agence des participations de l'Etat.

« La déontologie

5.1. Les administrateurs devraient agir dans l'intérêt de l'organisme, dans le cadre des missions et orientations qui lui ont été assignées.

Chaque administrateur et particulièrement le président, devraient veiller collégalement dans le souci de la bonne gouvernance de l'organisme à la prise en compte des points de vue de toutes les parties prenantes.

5.2. Il est attendu de tout administrateur qu'il apporte la diligence et le soin nécessaire à ses fonctions. L'administrateur devrait participer en personne à toutes les séances du conseil d'administration et à toutes les réunions des comités auxquels il appartient. Il devrait être actif et impliqué.

5.3. Dans l'exercice de leur mandat, les administrateurs devraient veiller au respect de l'autonomie de gestion de l'organisme, et ne pas s'immiscer eux-mêmes dans sa gestion opérationnelle, tant qu'ils n'ont pas reçu de fonctions exécutives.

5.4. Chaque membre du conseil d'administration, quelle que soit la catégorie au titre de laquelle il est nommé, devrait être astreint à une stricte obligation de confidentialité.

La prévention et la gestion des conflits d'intérêts

5.5. Les liens d'intérêts des administrateurs, directs et indirects, avec l'organisme devraient toujours être connus du conseil d'administration.

5.6. Le conseil d'administration devrait s'attacher à identifier et à préciser les situations de conflits d'intérêts qui pourraient ressortir de la nature et des activités de l'organisme, au regard de sa composition et de ses membres.

Il devrait veiller à mettre en place en son sein des procédures permettant la prévention, la révélation et la gestion des conflits d'intérêts.

5.7. Outre l'accomplissement des obligations légales de déclarations d'intérêts et de situations patrimoniales, le cas échéant requises, chaque administrateur devrait informer le conseil d'administration, avant et au cours de son mandat, de toutes situations susceptibles de constituer un lien ou un conflit d'intérêts. Les déclarations d'intérêts devraient être mises à jour annuellement, et en cas de changements significatifs. Il est recommandé que ces déclarations et informations soient transmises au contrôleur général économique et financier, dans le cas où l'organisme en est doté. »

C. Le suivi des autres actes

La convocation au conseil d'administration est adressée au moyen d'un mail groupé aux administrateurs de l'établissement. Selon ce qui est inscrit dans le règlement intérieur du conseil d'administration, l'envoi de la convocation peut intervenir dans un délai plus ou moins resserré avant la tenue de celui-ci. Il est accompagné ou non de l'ordre du jour de la séance, qui n'est pas toujours terminé à ce moment.

Les délibérations doivent contenir synthétiquement ce que le conseil d'administration valide ou autorise la direction générale à faire. Celles-ci étant opposables juridiquement, elles doivent contenir le nom de l'établissement, la date de la tenue du conseil d'administration, et la signature de son président dans le cas d'un vote favorable.

D. La loi, le décret statutaire de l'établissement, le règlement intérieur du conseil d'administration

La loi portant création d'un établissement comprend son statut et ses missions ; son organisation et son fonctionnement ; la nature et l'origine de ses ressources et ses moyens.

Le décret statutaire d'un établissement comprend son ou ses ministères de tutelle ; la composition et le fonctionnement du conseil d'administration ; les dispositions relatives au directeur général ; des précisions sur son fonctionnement, déjà décrit dans la loi.

Le règlement intérieur du conseil d'administration comprend les modalités d'exercice du mandat d'administrateur ; les modalités d'exercice du mandat de président et vice-président ; les modalités d'organisation des séances ; les modalités de vote ; les conditions de validité des délibérations ; les modalités de modification du règlement intérieur.

Chapitre 5 : Le respect des directives ministérielles et interministérielles

La tutelle participe à l'application de l'ensemble des directives gouvernementales aux établissements publics et/ou aux opérateurs, portant notamment sur :

- Les modalités de contribution des établissements publics à la modernisation de l'action publique ;
- La gestion immobilière au travers des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) ;
- L'identification des leviers de maîtrise des dépenses par une démarche de professionnalisation des achats, une mutualisation des fonctions supports, une rationalisation du parc automobile etc. ;
- La gestion des ressources humaines ;
- Le renforcement de la gouvernance à l'aide d'une fonction de synthèse, de coordination et de diffusion des bonnes pratiques au sein du ministère (SPES).

Mémo : La tutelle doit prendre en compte les grandes orientations données par les directives ministérielles et interministérielles. Elles évoluent toutefois rapidement au fil de l'actualité. Les orientations ci-dessous sont valables à la date du 1er août 2021, mais doivent faire l'objet d'une vérification sur le site intranet métier de la tutelle, qui en présente une version actualisée.

A. Réforme de l'Etat

La réforme de l'Etat désigne l'ensemble des actions législatives ou réglementaires qui entraînent une transformation substantielle de l'organisation, du périmètre d'action, ou des méthodes de fonctionnement des administrations publiques. Elle est pilotée par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Actuellement, la réforme de l'Etat est incarnée par le programme Action Publique 2022, et le suivi des réformes dites prioritaires.

► Action Publique 2022

Le programme Action Publique 2022 a été lancé en octobre 2017 par le Gouvernement, dans l'objectif de réinventer le modèle de conduite des politiques publiques en s'appuyant sur les leviers du numérique et de l'innovation. Il vise à assurer un meilleur service public pour les usagers, améliorer les conditions d'exercice du métier des agents publics et diminuer la dépense publique pour les contribuables.

Le programme s'est structuré autour du forum de l'action publique, qui a invité les citoyens et les agents de l'Etat à faire part de ses suggestions pour le service public de demain, et des plans de transformation ministériels publiés par chaque ministère.

En parallèle, 5 chantiers jugés prioritaires sont conduits de façon interministérielle :

- Simplification et amélioration de la qualité des services
- Rénovation du cadre des ressources humaines
- Transformation numérique
- Modernisation de la gestion budgétaire et comptable
- Organisation territoriale des services publics

Deux fois par an, un comité interministériel de la transformation publique (CITP) est constitué, afin d'annoncer les mesures issues des chantiers ministériels.

A ce jour, 4 comités interministériels de la transformation publique se sont tenus. Ils ont par exemple entraîné le lancement du premier appel à projet du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), le lancement d'une consultation des agents publics sur les irritants auxquels ils sont confrontés (France expérimentation agents), l'engagement d'une réorganisation de l'organisation territoriale de l'Etat, l'engagement d'une simplification du paysage administratif en mettant un terme à la multiplication des structures, ou la relocalisation de services localisés à Paris sur les territoires.

ZOOM sur le Fonds de transformation de l'action publique (FTAP)

Lancé en février 2018, le FTAP dispose d'une enveloppe de 700M€ sur cinq ans, afin d'accompagner les administrations publiques dans leurs projets de transformation. Depuis février 2018, le FTAP a mobilisé 580M€ au profit de 97 lauréats. Au sein du pôle ministériel, l'IGN, le Cerema, l'IRSN et Météo France ont été lauréats, et bénéficient au total de 40M€.

Pour 2021, les seuils de montants de projets ont été abaissés à 250 000€, et 150 000€ pour un projet porté au niveau territorial. Les projets devront s'inscrire dans les thématiques de l'accompagnement et la mise en œuvre des réformes prioritaires du Gouvernement (voir ci-après), l'accompagnement des projets de transformation, la mise en œuvre des projets de simplification et le déploiement de projets visant à améliorer l'expérience usagers.

► Les réformes prioritaires

Le comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018 a validé pour chaque ministère un plan de transformation ministériel, et identifié en leur sein une soixantaine « d'objets de la vie quotidienne », devenus depuis « réformes prioritaires ». Il s'agit de mesures qui impactent directement la vie quotidienne des citoyens, et qui nécessitent un engagement politique opérationnel important.

Le pôle ministériel est concerné par 12 réformes prioritaires :

- Verdir le parc automobile
- Instaurer des zones à faible émission opérationnelles dans les territoires en dépassement
- Déployer le plan vélo
- Mettre en œuvre la sortie du plastique à usage unique et mieux lutter contre le gaspillage
- Accélérer la rénovation énergétique des logements
- Lutter contre l'artificialisation des sols et contre l'étalement urbain
- Renforcer la protection des espaces naturels
- Déployer le programme Action Cœur de ville
- Déployer une offre France Services dans tous les territoires
- Offrir un logement aux sans-abris (mise en œuvre du Plan logement d'abord)
- Améliorer et développer l'offre de logements adaptés aux personnes âgées
- Accélérer le renouvellement urbain des quartiers prioritaires
- Assurer une meilleure couverture en internet fixe et en téléphonie mobile pour tous les Français d'ici 2022

La circulaire du Premier ministre du 18 novembre 2020 a chargé la DITP du suivi de ces réformes. Une trentaine d'entre elles font l'objet d'un suivi, via le baromètre des résultats de l'action publique, créé en janvier 2021. Ce dispositif est mis en place par le ministère de la Transformation et de la Fonction publique, et permet de rendre compte des résultats de l'action publique, qui impactent les citoyens directement dans leur vie quotidienne⁶.

B. Les grandes orientations du secrétariat général

Le secrétariat général porte plusieurs ambitions, qui viennent compléter les orientations liées à l'actualité et à la réforme de l'Etat. La tutelle doit les prendre en compte pour s'assurer que l'action des établissements publics s'y inscrit.

- La **territorialisation** de l'action publique, et notamment l'amélioration de l'articulation et de la coopération entre les services de l'Etat et avec les collectivités territoriales pour une action des établissements publics prenant mieux en compte les territoires dans leur diversité ;
- La **numérisation** de l'action publique, et notamment le développement du numérique comme levier d'efficacité et d'efficacités, et comme outil de communication et d'amélioration de l'environnement de travail ;
- La **simplification** de l'action publique, en simplifiant les processus internes par la dématérialisation et l'amélioration de la pertinence des contrôles, et en développant les travaux collectifs en mode projet en faisant de l'agent un acteur de son environnement ;
- L'amélioration de la **gestion des compétences et des parcours professionnels** ;
- La promotion de l'**innovation** par le partage de la connaissance et la mobilisation de l'**expertise** disponible.

⁶ Voir le site de la DITP

C. Services publics écoresponsables

Le 4^{ème} conseil de défense écologique qui s'est tenu le 12 février 2020 a entraîné la publication de la **circulaire du 25 février 2020 portant engagement de l'Etat pour les services publics écoresponsables**⁷.

Elle poursuit le travail entamé par les administrations sur ce sujet, et rend obligatoire la mise en place de 20 mesures concrètes pour l'instauration de services publics écoresponsables. La circulaire s'applique désormais à l'ensemble des administrations publiques, et donc aux établissements publics quel que soit leur statut.

Les mesures sont déployées depuis 2020. Chaque ministère doit publier un bilan annuel pour valoriser les actions nouvelles mises en œuvre au cours de l'année écoulée et quantifier leurs premiers effets obtenus. Ces bilans publics permettront aux agents et aux citoyens d'observer la transformation des pratiques des administrations et établissements publics.

Les 20 mesures rendues obligatoires sont :

Mieux se déplacer

- Déployer dès 2020 un forfait mobilité durable de 200 € disponible pour les agents de la fonction publique d'État se rendant au travail à vélo ou en covoiturage.
- Encourager dès 2020 le covoiturage lors des trajets quotidiens domicile-travail par des partenariats avec les acteurs du secteur.
- Mettre en place en 2020 un logiciel de gestion du covoiturage pour les déplacements professionnels, commun à l'ensemble des administrations.
- Dès 2020, au moins 50 % des véhicules de service et de fonction acquis par les services de l'État et de ses établissements publics doivent être électriques ou hybrides rechargeables.
- À compter de janvier 2021, les ministères financeront des projets de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à hauteur des émissions générées par les déplacements aériens de leurs agents. La voie aérienne est autorisée lorsque le temps de trajet par voie ferroviaire est supérieur à 4 h, ou 6 h aller-retour dans une même journée.
- A compter de janvier 2021, des places de stationnement sécurisées pour les vélos des agents devront être installées dans tous les parkings de l'État. Les sites accueillant du public devront également disposer de places de stationnement pour vélos.
- Dès 2020, une solution de visioconférence doit être mise à disposition de l'ensemble des agents de l'État pour réduire leurs déplacements.
- D'ici fin 2021, au moins 500 bornes supplémentaires de recharge pour véhicules électriques seront installées dans les sites de l'État.

Mieux gérer les ressources

- Dès 2020, l'État s'engage à proposer systématiquement son matériel aux associations et acteurs de l'économie sociale et solidaire lors de remplacements. Les échanges de biens et dons aux associations sont favorisés par une plateforme dédiée.
- Dès 2020, l'État n'achète plus de plastique à usage unique pour une utilisation sur les lieux de travail et dans les événements qu'il organise.
- Dès 2020, l'État utilise systématiquement du papier recyclé ou, à défaut, du papier issu de forêts gérées durablement.

- Dès 2020, les administrations doivent développer une stratégie de réduction de l'empreinte carbone du numérique public, comprenant notamment la sensibilisation des agents aux écogestes numériques et l'achat de matériel reconditionné.

- À compter de janvier 2021, des critères prenant en compte le risque de déforestation seront intégrés aux appels d'offre publiés par l'État. Des clauses-types seront rédigées pour accompagner les acheteurs publics

Mieux se nourrir

- Dès 2020 et lors du renouvellement des marchés, l'État et ses établissements publics s'approvisionnent en produits de qualité et durable dans leurs services de restauration collective, lors du renouvellement des marchés (au moins 50 % dont au moins 20 % issus de l'agriculture biologique). Ils favorisent la qualité et la diversité des apports en protéines.

Mieux protéger la santé des écosystèmes

- Dès 2020, l'Etat arrête d'utiliser des produits phytopharmaceutiques pour l'entretien des espaces verts, forêts, voiries et promenades, que ces lieux soient ou non ouverts au public.

Mieux se chauffer

- Dès 2020, l'achat de nouvelles chaudières au fioul ou la réalisation de travaux lourds de réparation sur ces chaudières sont interdits. Elles seront supprimées d'ici 2029.

- Dès 2020, 20 millions d'euros sont destinés à la mise en place de travaux simples de réduction de la consommation d'énergie, au titre d'un programme d'actions sur les immeubles de l'État.

- Dès 2020, un outil de suivi de consommation des fluides (eau et énergie) permet d'obtenir une cartographie énergétique fiable de l'immobilier de l'État et d'optimiser sa facture énergétique.

- Dès 2020, une campagne de sensibilisation des agents de la fonction publique auprès de l'ensemble de l'administration de l'État est déployée, afin de développer les comportements autonomes et responsables.

- Pour 2022, dans le cadre du Grand Plan d'investissement, et sur 39 cités administratives emblématiques de la présence de l'État dans les territoires, l'État se fixe des objectifs de réduction de deux tiers de la facture énergétique et de 50 % des émissions des gaz à effet de serre, à l'horizon de la livraison de ces chantiers, prévue en 2022.

Le ministère s'est doté d'une feuille de route pour le suivi de l'application de la circulaire. Le pilotage est assuré par le service des achats durables au sein de la DAF. Les établissements publics sont concernés par le rapportage, qui alimente les résultats du pôle ministériel, et sont partie prenante à la gouvernance du dispositif.

⁷ Voir annexe n°5

D. Objectifs de développement durable

L'Agenda 2030, agenda de la transformation adopté par l'ONU en 2015, est composé de 17 objectifs de développement durable (ODD) qui englobent tous les enjeux de développement et concernent autant les pays du Nord que les pays du Sud. Ils constituent un outil structurant de l'action interministérielle, et doivent en constituer un objectif à atteindre. Chaque objectif se décline en cibles, soit 169 cibles au total.

Dans le cadre de la responsabilité sociétale des entreprises, il est demandé aux établissements publics de prendre en compte l'atteinte des ODD dans leur action. Pour cela, ils doivent être intégrés au sein des contrats d'objectifs et de performance. Il s'agit de mettre en perspective chaque action de l'établissement, en l'analysant au regard de son impact sur les ODD, et en construisant une démarche d'amélioration, tout en se dotant d'indicateurs permettant de mesurer les progrès.

Le bureau PPSTE 3 se tient à la disposition des chargés de tutelle pour les accompagner dans cette démarche.



E. Politique immobilière de l'Etat

La politique immobilière de l'Etat (PIE) est la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, dans l'objectif de valoriser, entretenir et adapter le parc immobilier aux besoins des services publics.

L'Etat et ses opérateurs occupent près de 99 millions de m² en France et à l'étranger, d'une valeur estimée à 62,6 milliards d'euros, dont 2,7 milliards d'euros à l'étranger.

Les objectifs de la politique immobilière de l'Etat sont

- **Connaître et valoriser le patrimoine immobilier** : l'Etat est engagé dans le recensement, l'évaluation et l'amélioration de la connaissance du parc immobilier, en collectant et en analysant les données de surface, d'état, de statuts, d'occupation etc. Lorsque des biens sont devenus inutiles au service public, il les valorise par la cession ou la location.
- **Rationaliser et optimiser la gestion immobilière** : l'immobilier constitue le deuxième poste de dépense de l'Etat, soit 7 milliards d'euros par an. L'Etat est engagé dans la réduction des surfaces occupées (optimisation et mutualisation des surfaces, regroupement de services, densification des bâtiments), la simplification du cadre juridique pour gagner en efficacité, et la maîtrise de la dépenses immobilière en s'assurant de la performance de la gestion des coûts (et donc des consommations énergétiques).
- **Moderniser le parc et améliorer sa performance énergétique**, en lien notamment avec la transformation des modes de travail et les nouvelles normes règlementaires (« Etat exemplaire »).
- **Professionaliser la fonction immobilière** pour faire face aux évolutions actuelles du secteur (numérique et transition énergétique).

La gouvernance de la politique immobilière de l'Etat s'articule autour de la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), qui constitue une instance consultative qui fixe le cadre interministériel et arrête les orientations de la politique immobilière de l'Etat. La Direction de l'immobilier de l'Etat reste l'organe de définition et de mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat.

La Conférence nationale de l'immobilier public se structure en deux formations : stratégique et opérationnelle. Dans sa formation opérationnelle, elle émet un avis sur les projets immobiliers structurants, dont les **schémas pluriannuels de stratégie immobilière**.

F. L'égalité femmes/hommes

Depuis 2019, l'égalité femmes/hommes est garantie au sein du ministère par le protocole d'accord sur l'égalité entre les hommes et les femmes 2019-2022.

Porteur de 28 mesures concrètes mises en œuvre depuis un an et durant les deux prochaines années, ce protocole s'applique à tout le personnel, aussi bien en administration centrale ou déconcentrée que dans les établissements publics sous tutelle.

La gouvernance, le suivi et l'évaluation des actions seront assurés de façon partenariale au sein d'un comité égalité qui se réunira trois fois par an. L'action des référents égalité et l'implication managériale seront consolidées.

Le plan d'actions de ce protocole contient des propositions fortes concernant la formation et la sensibilisation, les recrutements, les promotions, les rémunérations, notamment par la création d'un observatoire des rémunérations ; l'accent est mis sur l'articulation des temps privés et professionnels et sur le soutien à toutes les parentalités, maternelles et paternelles. La prévention et le traitement du harcèlement sexuel, des violences et agissements sexistes fait l'objet de mesures dédiées.

Le protocole comporte des propositions innovantes qui feront l'objet d'expérimentations inédites concernant notamment les maternités, la création d'une semaine de 4 jours pendant un an pour les nouveaux parents ou l'incubation de projets et d'études concernant les femmes et le numérique.

L'une de ces mesures fortes consiste, depuis le 1er octobre 2020 et jusqu'au 1er juin 2022, dans la possibilité d'expérimenter la semaine à 4 jours à temps plein après l'arrivée d'un nouvel enfant.

Chapitre 6 : Les actions de contrôle

A. Contrôle interne comptable, financier et budgétaire

L'article 215 du décret GBCP énonce qu'un dispositif de contrôle interne budgétaire et de contrôle interne comptable doit être mise en place dans chaque organisme. Il précise également que :

« Le contrôle interne budgétaire a pour objet de maîtriser les risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité de la programmation et de son exécution.

Le contrôle interne comptable a pour objet la maîtrise des risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité des comptes, depuis le fait générateur d'une opération jusqu'à son dénouement comptable.

Le ministre chargé du budget définit le cadre de référence des contrôles internes budgétaire et comptable. Il s'assure, en lien avec les autres ministres de tutelle, de leur mise en œuvre. »

Garantie de maîtrise des risques financiers, le dispositif de contrôle interne financier se concrétise par l'élaboration d'une cartographie des risques comptables et budgétaires, puis par la mise en place d'un plan d'actions y répondant.

B. Réponses aux rapports d'inspection et de contrôle : procédures et suivi des recommandations

Le Sénat, l'Assemblée nationale, la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances, le Contrôle général des armées, l'Inspection des armées, le Contrôle général économique et financier ou l'Inspection générale des affaires sociales peuvent être amenés à établir des rapports sur des établissements publics sous tutelle. Ces rapports nécessitent des réponses et un suivi des recommandations émises.

Les réponses sont rédigées par la direction de tutelle principale, en lien avec les autres tutelles et le cas échéant, l'établissement.

Les contrôles de la Cour des Comptes font l'objet d'une notification, puis d'une sollicitation afin d'élaborer un relevé d'observations provisoire. La direction de tutelle peut répondre aux observations émises dans un délai fixé par la Cour. A l'issue, le relevé d'observations devient définitif. En pratique, la DAF du pôle ministériel est en charge du pilotage des réponses à l'ensemble des rapports d'observations provisoires.

Les recommandations d'un rapport sur un établissement public doivent faire l'objet d'un suivi (voir en annexe 8 un exemple de tableau de suivi).

Annexe 1 : Liste des établissements publics sous tutelle du pôle ministériel

► Liste des établissements publics administratifs

Le pôle ministériel assure la tutelle de 36 établissements publics administratifs

Sigle	Etablissement public	Statut d'opérateur de l'Etat	Statut de l'établissement public	Ministère de tutelle inscrit dans les textes	Ministère concerné au sein du pôle ministériel	Ministère de tutelle principale	Direction de tutelle au sein du pôle ministériel
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France	Oui	EPA	Transport	MTE-Transports	MTE-Transports	DGITM
AEAG	Agence de l'eau Adour-Garonne	Oui	EPA	Environnement	MTE	MTE	DGALN/DEB
AEAP	Agence de l'eau Artois-Picardie	Oui	EPA	Environnement	MTE	MTE	DGALN/DEB
AELB	Agence de l'eau Loire-Bretagne	Oui	EPA	Environnement	MTE	MTE	DGALN/DEB
AERM	Agence de l'eau Rhin-Meuse	Oui	EPA	Environnement	MTE	MTE	DGALN/DEB
AERMC	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	Oui	EPA	Environnement	MTE	MTE	DGALN/DEB
AESN	Agence de l'eau Seine-Normandie	Oui	EPA	Environnement	MTE	MTE	DGALN/DEB
ANAH	Agence nationale de l'habitat	Oui	EPA	"Logement Budget Economie"	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires	Oui	EPA	"Aménagement du territoire Collectivités territoriales Politique de la ville"	MCTRCT	MCTRCT	DGCL
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail	Oui	EPA	"Agriculture Consommation Environnement Santé Travail"	MTE	MAA	DGPR
ANGDM	Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs	Oui	EPA	"Mines Budget"	MTE	MTE	DGEC
ANCOLS	Agence nationale pour le contrôle du logement social	Oui	EPA	"Logement Economie"	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social	Oui	EPA	"Logement Economie"	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
CNA	Caisse nationale de autoroutes	Non	EPA	Voirie routière nationale	MTE-Transports	MTE-Transports	DGITM

Sigle	Etablissement public	Statut d'opérateur de l'Etat	Statut de l'établissement public	Ministère de tutelle inscrit dans les textes	Ministère concerné au sein du pôle ministériel	Ministère de tutelle principale	Direction de tutelle au sein du pôle ministériel
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement	Oui	EPA	"Développement durable Urbanisme Transport"	MTE	MTE	CGDD
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
ENIM	Etablissement national des invalides de la marine	Oui	EPA	"Mer Sécurité sociale Budget"	Ministère de la Mer	Ministère de la Mer	DGITM
EPSF	Etablissement public de sécurité ferroviaire	Oui	EPA	Transport	MTE-Transports	MTE-Transports	DGITM
EPMP	Etablissement public du Marais Poitevin	Oui	EPA	Environnement	MTE	MTE	DGALN/DEB
EPIDE	Etablissement public pour l'insertion dans l'emploi	Oui	EPA	"Défense Emploi Ville"	MCTRCT	Ministère des armées	DGCL
FNAP	Fond national des aides à la pierre	Oui	EPA	"Logement Economie Budget"	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière	Oui	EPA	"Développement durable Forêts"	MTE	MTE	CGDD
	Météo France	Oui	EPA	Transport	MTE-Transports	MTE-Transports	CGDD
OFB	Office français de la biodiversité	Oui	EPA	"Environnement Agriculture"	MTE	MTE	DGALN/DEB
PAG	Parc amazonien de Guyane	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
	Parc national Calanques	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
	Parc national Cévennes	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
	Parc national Ecrins	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
	Parc national Forêts	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
	Parc national Guadeloupe	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
	Parc national Mercantour	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
	Parc national Port-Cros	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
	Parc national Pyrénées	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
	Parc national Réunion	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
	Parc national Vanoise	Oui	EPA	Protection de la nature	MTE	MTE	DGALN/DEB
VNF	Voies navigables de France	Oui	EPA	Transports	MTE-Transports	MTE-Transports	DGITM

► Liste des établissements publics industriels et commerciaux

Le pôle ministériel assure la tutelle de 54 établissements publics industriels et commerciaux.

Sigle	Etablissement public	Statut d'opérateur de l'Etat	Statut de l'établissement public	Ministère de tutelle inscrit dans les textes	Ministère concerné au sein du pôle ministériel	Ministère de tutelle principale	Direction de tutelle au sein du pôle ministériel
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Oui	EPIC	"Environnement Recherche Energie"	MTE	MTE	SG
	Agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe	Non	EPIC	"Urbanisme Outre-mer"	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Agence des 50 pas géométriques de la Martinique	Non	EPIC	"Urbanisme Outre-mer"	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine	Non	EPIC	Politique de la ville	MCTRCT	MCTRCT	DGCL
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Oui	EPIC	"Energie Recherche Environnement"	MTE	MTE	DGEC
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières	Oui	EPIC	"Recherche Mines Environnement"	MTE	MESRI	DGPR
	Business France	Oui	EPIC	"Economie Affaires étrangères Aménagement du territoire"	MCTRCT	Ministère de l'économie	DGCL
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment	Non	EPIC	Construction	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
CEA	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	Oui	EPIC	"Energie Recherche Industrie Défense"	MTE	MESRI	DGEC

Sigle	Etablissement public	Statut d'opérateur de l'Etat	Statut de l'établissement public	Ministère de tutelle inscrit dans les textes	Ministère concerné au sein du pôle ministériel	Ministère de tutelle principale	Direction de tutelle au sein du pôle ministériel
	Domaine national de Chambord	Non	EPIC	"Agriculture Culture Environnement"	MTE	Ministère de la culture	DGALN/DEB
	Etablissement public d'aménagement Alzette Belval	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Etablissement public d'aménagement Bordeaux-Euratlantique	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Etablissement public d'aménagement Ecovallée Plaine du Var	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPAEM	Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPAMSA	Etablissement public d'aménagement Mantois-Seine aval	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPORSA	Etablissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine amont	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPAPS	Etablissement public d'aménagement Paris-Saclay	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPASE	Etablissement public d'aménagement Saint-Etienne	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPAFRANCE	Etablissement public d'aménagement secteur IV de Marne-la-Vallée	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPAMARNE	Etablissement public d'aménagement ville nouvelle de Marne-la-Vallée	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Etablissement public d'aménagement ville nouvelle de Sénart	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPMSM	Etablissement public du Mont Saint Michel	Non	EPIC	"Culture Environnement"	MTE	Ministère de la culture	DGALN/DEB
	Etablissement public foncier Bretagne	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPFAG	Etablissement public foncier et d'aménagement Guyane	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPFAM	Etablissement public foncier et d'aménagement Mayotte	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP

Sigle	Etablissement public	Statut d'opérateur de l'Etat	Statut de l'établissement public	Ministère de tutelle inscrit dans les textes	Ministère concerné au sein du pôle ministériel	Ministère de tutelle principale	Direction de tutelle au sein du pôle ministériel
	Etablissement public foncier Île de France	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Etablissement public foncier de Grand-Est	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Etablissement public foncier Nord-Pas-de-Calais	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Etablissement public foncier Normandie	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Etablissement public foncier Nouvelle-Aquitaine	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Etablissement public foncier Occitanie	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
EPOPA	Etablissement public foncier Ouest Rhône-Alpes	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Etablissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Etablissement public foncier Vendée	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
	Grand Paris Aménagement	Non	EPIC	Urbanisme	MTE-Logement	MTE-Logement	DGALN/DHUP
HAROPA Port	Grand port fluvo-maritime de l'Axe Seine	Non	EPIC	Ports maritimes	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM
	Grand port maritime Bordeaux	Non	EPIC	Ports maritimes	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM
	Grand port maritime Dunkerque	Non	EPIC	Ports maritimes	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM
	Grand port maritime Guadeloupe	Non	EPIC	Ports maritimes	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM
	Grand port maritime Guyane	Non	EPIC	Ports maritimes	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM
	Grand port maritime La Rochelle	Non	EPIC	Ports maritimes	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM
	Grand port maritime Marseille	Non	EPIC	Ports maritimes	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM
	Grand port maritime Martinique	Non	EPIC	Ports maritimes	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM

Sigle	Etablissement public	Statut d'opérateur de l'Etat	Statut de l'établissement public	Ministère de tutelle inscrit dans les textes	Ministère concerné au sein du pôle ministériel	Ministère de tutelle principale	Direction de tutelle au sein du pôle ministériel
	Grand port maritime Nantes-Saint-Nazaire	Non	EPIC	Ports maritimes	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM
	Grand port maritime Réunion	Non	EPIC	Ports maritimes	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM
IFPEN	IFP Energies nouvelles	Oui	EPIC	Energie	MTE	MTE	DGEC
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Oui	EPIC	"Défense Environnement Energie Recherche Santé"	MTE	MTE	DGPR
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer	Oui	EPIC	"Recherche Pêches maritimes et cultures marines Environnement"	Ministère de la Mer	MESRI	DGALN/DEB
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques	Oui	EPIC	Environnement	MTE	MTE	DGPR
ONF	Office national des forêts	Oui	EPIC	"Forêts Environnement"	MTE	MAA	DGALN/DEB
	Port autonome de Strasbourg	Non	EPIC	Ports	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	"MTE-Transports Ministère de la Mer"	DGITM
RATP	Régie autonome des transports parisiens	Non	EPIC	Transport	MTE-Transports	MTE-Transports	DGITM
SOLIDEO	Société de livraison des ouvrages olympiques	Oui	EPIC	"Sports Urbanisme Budget"	MTE-Logement	Ministère des sports	DGALN/DHUP
SGP	Société du Grand Paris	Oui	EPIC	"Développement de la région capitale Economie Transport Urbanisme"	MTE-Transports	MTE	DGITM

► **Liste des établissements publics scientifiques, culturels et professionnels**

Le pôle ministériel assure la tutelle de 6 EPSCP, dont un ayant le statut de Grand Etablissement.

Sigle	Etablissement public	Statut d'opérateur de l'Etat	Statut de l'établissement public	Ministère de tutelle inscrit dans les textes	Ministère concerné au sein du pôle ministériel	Ministère de tutelle principale	Direction de tutelle au sein du pôle ministériel
ENAC	Ecole nationale de l'aviation civile	oui	EPSCP-GE	Aviation civile	MTE-Transports	MTE-Transports	DGAC
ENPC	Ecole nationale des ponts et chaussées - Ecole des ponts ParisTech	oui	EPSCP	Développement durable	MTE	MTE	SG
ENTPE	Ecole nationale des travaux publics de l'Etat	oui	EPSCP	Equipement	MTE	MTE	SG
ENSM	Ecole nationale supérieure maritime	oui	EPSCP	Mer	Ministère de la Mer	Ministère de la Mer	DGITM
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle	oui	EPSCP	"Enseignement supérieur Environnement Recherche"	MTE	MESRI	DGALN/DEB
UGE	Université Gustave Eiffel	oui	EPSCP	"Enseignement supérieur Développement durable Recherche Culture"	MTE	Ministère de l'enseignement supérieur	CGDD

► **Autres statuts**

Le pôle ministériel assure la tutelle d'un établissement public ayant un statut particulier

Sigle	Etablissement public	Statut d'opérateur de l'Etat	Statut de l'établissement public	Ministère de tutelle inscrit dans les textes	Ministère concerné au sein du pôle ministériel	Ministère de tutelle principale	Direction de tutelle au sein du pôle ministériel
	Aéroport de Bâle-Mulhouse	non	sui generis	Transport	MTE-Transports	MTE-Transports	DGAC

Annexe 2 : Liste des réseaux

- **Réseau des chargés de tutelle**

Animé par le SPES

Pour plus d'information : ppste3.spes.sg@developpement-durable.gouv.fr

- **Réseau des directeurs des affaires financières**

Animé par la DAF

Pour plus d'information : reseaux-operateurs-daf.daf.sg@developpement-durable.gouv.fr

- **Réseau des directeurs des ressources humaines**

Animé par la DRH

Pour plus d'information : reseaurhoperateurs.dmar.p.drh.sg@developpement-durable.gouv.fr

- **Réseau des directeurs des affaires internationales**

Animé par la DAEI

Pour plus d'information : chahoul.gaffar@developpement-durable.gouv.fr

- **Club numérique des opérateurs**

Animé par le SNUM

Pour plus d'information : clubnumerique.snum.sg@developpement-durable.gouv.fr

- **Réseau scientifique et technique**

Animé par le CGDD

Pour plus d'information : anim-rst.ast3.sri.cgdd@developpement-durable.gouv.fr

- **Club de développement durable**

Animé par le CGDD

Pour plus d'information : club-ddep.dtodd.ddd.cgdd@developpement-durable.gouv.fr

Annexe 3 : Les outils à disposition de la tutelle

A. L'accompagnement sur mesure

Le bureau PPSTE3 assure le pilotage de la tutelle des établissements publics. En ce sens, il constitue un point d'entrée pour les tutelles, pour toute question ayant trait à leur fonction. Le bureau constitue une base de réponse aux questions fréquentes, et est à même d'accompagner les chargés de tutelle dans leurs activités quotidiennes.

---> Pour prendre contact avec le bureau : ppste3.spes.sg@developpement-durable.gouv.fr

B. Les guides méthodologiques

• Les guides élaborés par le SPES

Le bureau PPSTE3 élabore plusieurs outils méthodologiques ayant vocation à accompagner les chargés de tutelle dans leurs fonctions. Les guides sont disponibles sur le site métier des établissements publics, ou sur demande en version électronique ou papier au bureau.



Le recueil annuel des établissements publics est publié par le secrétariat général sur la base des contributions des chargés de tutelles.

Il propose une vision d'ensemble des établissements publics sous tutelle, et présente pour chacun d'entre eux une fiche indiquant leurs missions, actualités et principales caractéristiques, illustrées par des chiffres clés.

Il est adressé à tous les directeurs d'administration centrale ainsi qu'aux cabinets.



Le guide d'élaboration des contrats d'objectifs et de performance a vocation à accompagner la direction de tutelle à chaque étape de l'élaboration de ce document stratégique.

Il présente les grandes étapes, et propose une méthodologie pas à pas et des bonnes pratiques. Il indique également les préconisations du secrétariat général pour les fonctions support.



Le guide d'élaboration des lettres de mission et des lettres d'objectifs des dirigeants d'établissements publics propose des éléments méthodologiques pour l'élaboration et le suivi de ces outils de pilotage.

Il explique le processus allant de la sélection du dirigeant à la fin de son mandat en passant par la fixation de la part variable annuelle de sa rémunération.



Le référentiel des établissements publics vise à harmoniser l'ensemble des documents stratégiques de la tutelle.

Il recense des trames de documents stratégiques (lettre de mission, lettre d'objectifs, contrat d'objectifs et de performance, tableau de suivi des recommandations des rapports de la Cour des Comptes).

Il contient également une fiche explicative du rôle de commissaire du gouvernement, ainsi qu'une fiche sur les réflexes à adopter lors du renouvellement d'un conseil d'administration.

► Les outils de la DAF



Le guide sur les modalités d'attribution des financements accordés par l'État aux organismes publics, élaboré par la DAF, recense les différentes modalités de financement et leur cadre réglementaire applicable.

Il différencie les activités que le ministère finance en tant que tutelle et celles répondant à un besoin ponctuel des organismes, des directions centrales des ministères ou de deux entités de façon conjointe.

---> **Pour plus d'information sur ces outils, le bureau BF2 de la DAF se tient à la disposition des chargés de tutelle. Toute demande de licence pour utiliser les plateformes liées à l'outil API'OP devra leur être adressée (assistance-apiop@developpement-durable.gouv.fr).**



La base Admin EP recense l'ensemble des mandats des administrateurs des établissements publics sous tutelle du pôle ministériel.

Son actualisation automatique depuis le Journal Officiel et le Bulletin Officiel du pôle ministériel permet de suivre les mandats, et constitue un vivier actualisé administrateurs.



La DAF a développé API'OP, un outil d'accompagnement à l'analyse financière des opérateurs sous tutelle du pôle ministériel. Il a vocation à stocker et exporter des données importées automatiquement via l'Infocentre de la DGFIP (plateforme alimentée par le comptable de chaque opérateur). En constituant un point d'entrée unique, il permet de pallier la complexité de collecte des données financières des opérateurs, et construit un historique de données pour un pilotage pluriannuel des opérateurs.

Il est composé de deux plateformes de restitution :

- BO qui présente de manière exhaustive des tableaux de suivi de l'évolution du budget de l'opérateur
- Toucan Toco, qui présente de manière intuitive et visuelle les indicateurs clés pour le suivi du budget de l'opérateur.

Annexe 4 : Fiches pratiques

A. Le commissaire du gouvernement

Les commissaires du gouvernement sont aujourd'hui présents dans de nombreux établissements, très divers par leur domaine (transports, énergie...), leur forme juridique (entreprises publiques, établissements publics, sociétés commerciales...), et leur taille (de 8 à 3000 ETPT).

► Rappels historiques sur l'apparition de cette fonction dans les établissements publics

Les commissaires du gouvernement ont été institués dès la **première moitié du XX^{ème} siècle sans texte d'ensemble**. Réseau ferré de l'État est le premier établissement public dans lequel un commissaire est mis en place en 1926. La même fonction est reprise lors de la création de la SNCF en 1937 sans toutefois être généralisée, notamment lors de la création de la régie Renault en 1945. La fonction de commissaire du gouvernement est donc apparue de façon contingente.

Une tentative d'unité et de mise en ordre se concrétise par un décret n° 53-413 du 11 mai 1953 relatif au contrôle du secteur de l'énergie (EDF, GDF, charbonnage de France, Houillères de bassin). Ce décret constitue alors un cadre juridique unique pour les commissaires exerçant dans ces établissements. Toutefois, les pouvoirs jugés exorbitants des commissaires sont dénoncés et le décret est abrogé dès 1955.

► État des lieux au sein des MTES et MCTRCT

Parmi les établissements publics nationaux de notre ministère, **55 disposent d'un commissaire du gouvernement** (33 au MTE, 3 au MCTRCT et 13 au ministère de la Mer). Les secteurs des transports et de l'aménagement sont plus particulièrement des espaces privilégiés d'accueil des commissaires de gouvernement. A titre d'exemple, les décrets institutifs de tous les parcs nationaux et grands ports maritimes prévoient la présence d'un commissaire de gouvernement. Les établissements RATP et VNF en sont aussi dotés.

Désignés par arrêté du ministre concerné, les commissaires du gouvernement sont généralement des inspecteurs généraux en fonction au CGEDD, des directeurs généraux, ou des directeurs d'administration centrale. Les établissements publics dont l'action publique est locale, comme les établissements publics d'aménagement ou les parcs nationaux, confèrent cette fonction au préfet de région ou de département. La secrétaire générale du MTE/MCTRCT est par ailleurs commissaire du gouvernement de l'ADEME et du CEREMA.

► Prérogatives du commissaire : intermédiaire entre l'État et le Conseil d'administration

Dans la mesure où la fonction de commissaire de gouvernement est dépourvue de cadre juridique de référence, il n'existe aucun texte légal ou réglementaire à portée générale qui définisse les fonctions exercées par tous les commissaires du gouvernement. Si l'existence du commissaire est mentionnée dans les textes institutifs des établissements, ces derniers décrivent rarement les prérogatives qui lui sont dévolues. Le texte fondateur de l'AFB, créée en 2017, décrit de manière exhaustive les attributions de son commissaire du gouvernement, ce qui permet d'établir un large panorama des fonctions d'un commissaire.

La mission principale d'un commissaire est d'assurer la **mise en cohérence de l'action de l'établissement avec les objectifs de politique publique définis par l'État**. Pour accomplir sa mission, le commissaire dispose de prérogatives qui varient selon les situations. Certaines sont détenues par la majorité des commissaires de gouvernement :

• La présence du commissaire du gouvernement au conseil d'administration

Il peut également participer à toutes les instances de l'établissement tel que le conseil stratégique. Les établissements publics dotés d'un commissaire du gouvernement prévoient en principe une présence de ce dernier, avec voix consultative, au sein du conseil d'administration. À cet effet, les convocations accompagnées des ordres du jour, les procès-verbaux et tout autre document utile lui sont adressés. Cette présence lui permet d'explicitement les orientations définies par l'État. Il peut également participer à toutes les instances de l'établissement tel que le conseil stratégique.

• La convocation d'une réunion du conseil d'administration

Le commissaire du gouvernement peut, dans certains établissements, demander au président du conseil d'administration de convoquer ses membres (ADEME) ou convoquer une séance extraordinaire de celui-ci sur un ordre du jour déterminé (IFPEN).

• L'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une réunion du conseil d'administration

L'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une réunion du conseil d'administration, à la demande du commissaire du gouvernement, et qui concerne la majorité des établissements, ne peut être en principe refusée.

• Le droit d'opposition ou droit de veto

Parmi les 55 commissaires du gouvernement du MTES et du MCTRCT, la majorité bénéficie d'un droit d'opposition à l'égard des délibérations du conseil d'administration. Certains textes limitent ce droit à certaines décisions. A titre d'exemple les commissaires du gouvernement du CEREMA et de l'OFB ne peuvent s'opposer aux décisions

soumises à l'approbation des ministres de tutelle.

Le commissaire du gouvernement peut exercer son droit d'opposition dans un certain délai suivant la date de réunion du conseil d'administration ou la date de réception du procès-verbal. Ce délai est fixé à quinze jours pour le commissaire siégeant à l'OFB. La demande du commissaire est généralement notifiée au président du conseil d'administration et doit être motivée. L'opposition du commissaire du gouvernement a un caractère suspensif jusqu'à ce que les ministres de tutelle se prononcent. À défaut, la délibération devient exécutoire passé un délai d'un mois.

Ces 4 premiers points peuvent constituer un socle de base des prérogatives des commissaires du gouvernement, sans lequel ils ne pourraient jouer un rôle déterminant au sein des établissements publics. Au-delà de ces prérogatives principales, le commissaire du gouvernement peut bénéficier de :

- L'information du commissaire du gouvernement et son pouvoir de vérification et d'investigation

Le degré d'information du commissaire du gouvernement est très variable selon les textes. Il est régulièrement tenu informé des projets et activités de l'établissement et se voit communiquer les documents nécessaires à cet effet. Toutefois, dans certains établissements, il peut procéder ou faire procéder à des vérifications sur pièces et sur place. Cela concerne notamment le commissaire de l'OFB.

- La possibilité de demander un nouvel examen d'une délibération du conseil d'administration

En cas de désaccord, le commissaire de gouvernement a la faculté, dans certains cas, de demander une nouvelle délibération dans un délai contraint (RATP, OFB).

- Droit de regard sur les candidatures et les déclarations des membres du conseil d'administration

Certains commissaires reçoivent les candidatures aux fonctions de président et de vice-président du conseil d'administration. L'omission de cette formalité rend les candidatures irrecevables.

- L'accord préalable du commissaire du gouvernement sur les transactions conclues par l'établissement

Le commissaire du gouvernement de la SGP, associé à l'autorité chargée du contrôle économique et financier, donne son accord préalable pour les transactions dépassant un seuil fixé par le conseil d'administration.

► **Distinction du rôle de commissaire de gouvernement avec celui d'exercice de la tutelle**

Les rôles de commissaire de gouvernement et d'exercice de la tutelle d'un établissement se confondent souvent dans la pratique parce qu'il **s'agit dans les deux cas de porter la parole de l'État au sein des établissements**. Néanmoins, le rôle du commissaire doit être distinct de la tutelle technique et financière. Le commissaire doit éclairer le conseil d'administration sur les projets du Gouvernement dans le secteur donné et sur d'éventuelles modifications de l'environnement législatif et réglementaire. En retour, il peut transmettre le point de vue de l'établissement sur ses projets.

Le rôle de la tutelle consiste plus à contrôler les opérateurs en contrepartie du financement versé par l'État. Pour exercer ce contrôle, l'État dispose d'instruments tels que la nomination du dirigeant, l'approbation par le ministre de tutelle de tout ou partie des décisions en conseil d'administration, la désignation d'administrateurs par les services intéressés. Le recours au commissaire de gouvernement ne se justifie que si ces instruments de tutelle ne suffisent pas à garantir la conformité de la politique de l'établissement avec les orientations définies par l'État.

Certains rapports ont permis de conforter cette distinction entre le rôle du commissaire et celui des administrateurs d'État, principalement celui du « Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises », (Étude adoptée en assemblée générale plénière le 8 janvier 2015). Dans ce rapport, le conseil d'État propose de maintenir la présence d'un commissaire de gouvernement dans les seuls établissements publics dans lesquels les instruments de tutelle, notamment la représentation de l'État au sein du conseil d'administration, sont insuffisants pour permettre à l'État de s'assurer de la conformité de l'action de l'établissement avec les objectifs de politique publique.

En effet, même si les établissements ne comprennent pas d'administrateurs représentants de l'actionnariat privé, une part importante de leur conseil représentent des intérêts qui peuvent diverger de ceux de l'État : personnalités qualifiées, représentants des personnels, de certaines collectivités territoriales, d'autres établissements... La parole de l'État peut également souffrir de la multiplicité des administrateurs chargés de l'exprimer et perdre ainsi une partie de sa force.

Le Conseil d'État préconise également de **procéder à une explicitation de la mission dont chaque commissaire** est investi ainsi que de l'intérêt essentiel qu'il doit protéger. Toutefois, l'opportunité d'un cadre juridique unique n'est pas retenue par le Conseil d'État en raison de situations trop hétérogènes qui nécessitent une individualisation textuelle des prérogatives de chaque commissaire. L'État doit également conserver son pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'instituer un commissaire du gouvernement. Seule une doctrine d'emploi est proposée.

B. L'égalité femmes/hommes au sein des établissements publics

► Dans les contrats d'objectifs et de performance

Le guide d'élaboration des contrats d'objectifs et de performance diffusé à destination des chargés de tutelle prévoit l'inscription dans les contrats de l'objectif d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Ces engagements sont intégrés par les établissements publics au fur et à mesure des renouvellements des contrats.

La proportion de femmes dans les recrutements à des fonctions hiérarchiques est par exemple un indicateur du contrat d'objectifs et de performance de l'ADEME pour la période 2020-2023. Le contrat d'objectifs et de performance 2019-2023 de l'IRSN prévoit de favoriser l'équilibre entre les femmes et les hommes dans les filières managériales et d'experts, avec un objectif de progression de 33 % du taux de féminisation sur la période.

► Dans les instances délibérantes

Voir Partie 4/Chapitre 4/A/Conditions de parité

Etablissements soumis à l'article 52 de la loi du 12 mars 2012 (Sauvadet)	Etablissements soumis à l'article 6-1 de la loi du 26 juillet 1983 (DSP)	Etablissements soumis à l'article 6-2 de la loi du 26 juillet 1983 (DSP)
Proportion minimale de chaque sexe parmi les membres du collège des personnalités qualifiées à compter du 21 avril 2016 : 40% au 1er renouvellement et 50% au 2e renouvellement.	Proportion minimale de chaque sexe parmi les membres des collèges des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées nommées par décret à compter du 5 août 2014 : 20% au 1er renouvellement et 50% au 2e renouvellement.	Proportion minimale de chaque sexe parmi les membres des collèges des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées à compter du 5 août 2014 : 20% au 1er renouvellement et 50% au 2e renouvellement.
AFITF	Aéroport de Bâle-Mulhouse	ANRU
Agences de l'eau	ADEME	Etablissements publics d'aménagement
ANAH	Agences des 50 pas géométriques de Guadeloupe et Martinique	Etablissements publics fonciers
ANCT	ANDRA	Grands ports maritimes
ANSES	BRGM	Ports autonomes
ANGDM	CSTB	SGP
ANCOLS	CEA	
CGLLS	IRSN	
CNA	INERIS	
CEREMA	IFREMER	
CELRL	RATP	
Domaine de Chambord		
ENAC		
ENPC		
ENTPE		
ENSM		
ENIM		
EPSF		
EPMP		
EPIDE		
FNAP		
IFPEN		
IGN		
Météo-France		
MNHN		
OFB		
Parcs nationaux		
SOLIDEO		
UGE		
VNF		

Annexe 5 : Textes de référence

► Généralités

[Décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale modifié par le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères](#)

[Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire](#)

[Arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire](#)

► Pilotage stratégique

[Circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relatif au pilotage des opérateurs de l'État](#)

[Circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat](#)

[Circulaire du 27 novembre 2020 relative à la mise en oeuvre du décret n° 2017-870 du 9 mai 2017 relatif à la rémunération de certains dirigeants d'établissements publics de l'État](#)

► Pilotage budgétaire

[Arrêté du 20 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires](#)

[Circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'Etat pour 2021](#)

[Décret n°53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social](#)

► Autres textes

[Circulaire du 25 février 2020 portant engagement de l'Etat pour les services publics écoresponsables](#)

[Circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail](#)

Annexe 6 : Contacts au sein du secrétariat général

Vous pouvez vous adresser aux boîtes fonctionnelles de chacun service, qui se chargera de transférer vos demandes en interne si besoin.

Dans le cas où vous ne savez pas vers quel service vous tourner, vous pouvez contacter le SPES qui s'occupera de transférer vos demandes.

SPES : ppste3.spes.sg@developpement-durable.gouv.fr

DAF : reseaux-operateurs-daf.daf.sg@developpement-durable.gouv.fr

DRH : dmar.p.drh.sg@developpement-durable.gouv.fr

SNUM : dptn.snum.sg@developpement-durable.gouv.fr

DAEI : Ei.Daei.Sg@developpement-durable.gouv.fr

DAJ : AJAG.DAJ.SG@developpement-durable.gouv.fr

DICOM : DICOM.SG@developpement-durable.gouv.fr

API'OP : Aide au pilotage des opérateurs

Outil d'accompagnement de l'analyse financière des opérateurs
sous la tutelle du MTE, du MCT-RCT et du MM



Objectifs de l'outil :

- ✓ Pallier la complexité de collecte des données financières des opérateurs, sur la base de l'Infocentre EPN de la DGFI, par l'institution d'un point d'entrée unique des données.
- ✓ Constituer un historique de données pour un pilotage pluriannuel des opérateurs.
- ✓ Restituer sur deux plateformes complémentaires les indicateurs utiles au pilotage financier des opérateurs du MTE, du MCT-RCT et du MM :
 - API'OP BO : de manière exhaustive, présentation de tableaux de suivi de l'évolution du budget de l'opérateur ;
 - API'OP Toucan : De manière intuitive et visuelle, présentation des indicateurs clés pour le suivi du budget de l'opérateur.



Les fonctionnalités cœur :

1

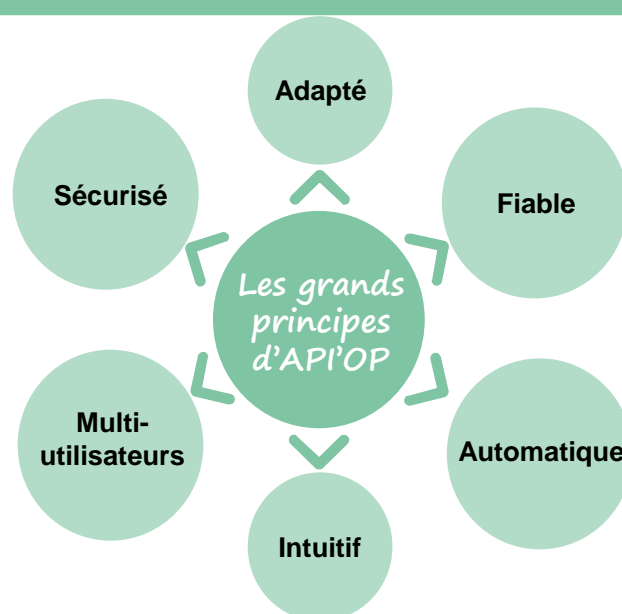
- ✓ Stockage et exportation des données de l'Infocentre EPN de la DGFI, une plateforme alimentée par le comptable de chaque opérateur

2

- ✓ Un outil de restitution de données financières sous forme de tableaux et de graphiques selon plusieurs agrégats :
 - Par opérateurs / familles / ministères
 - Infra / pluri annualité
 - En exécuté / prévisionnel en AE et / ou en CP

3

- ✓ Un outil de Data visualisation qui présente les tendances financières aux décideurs autour des 3 axes suivants :
 - Maîtrise du budget
 - Soutenabilité
 - Ressources humaines



Le fonctionnement actuel



Un temps conséquent dédié à la collecte des données financières



Un temps de travail important consacré à l'agrégation d'informations pour les calculs et l'analyse



Pas d'accès à l'exécution mensuelle



Pas de stockage centralisé de l'historique



Pas de visualisation simple et rapide de l'évolution des principaux indicateurs



Les gains avec l'outil



Une récupération et un stockage des données brutes de manière automatique et fiable



Des analyses instantanées via des indicateurs pré-paramétrés



Un accès mensuel aux dépenses et aux recettes en exécution



Un historique fiable et une vision pluriannuelle sur 10 ans dans un seul outil



Un outil simple et intuitif conçu pour les décideurs en vue de visualiser les tendances et l'évolution des indicateurs financiers



Structure de l'outil :

- ✓ Un outil structuré en cinq grands répertoires.
- ✓ Des critères de sélection pour affiner le paramétrage des tableaux : années, opérateurs, agrégations, AE/CP, type de dépenses / recettes, etc.
- ✓ La possibilité d'éditer des rapports sur mesure en fonction des besoins d'analyse.
- ✓ Des tableaux exportables sous format PDF ou tableur.

Les 5 répertoires de BO

Rapport comptabilité budgétaire

- ✓ Dépenses pluriannuelles et infra-annuelles
- ✓ Recettes pluriannuelles et infra-annuelles
- ✓ Solde budgétaire

Tableau de bord stratégique

Présentation des principaux indicateurs stratégiques

- ✓ Dépenses
- ✓ Recettes
- ✓ Soutenabilité

Rapport comptabilité générale

- ✓ Soutenabilité
- ✓ Tableau de financement
- ✓ Compte de résultat
- ✓ Bilan
- ✓ Analyse transverse
- ✓ Balance comptable

Rapport simulation sur mesure

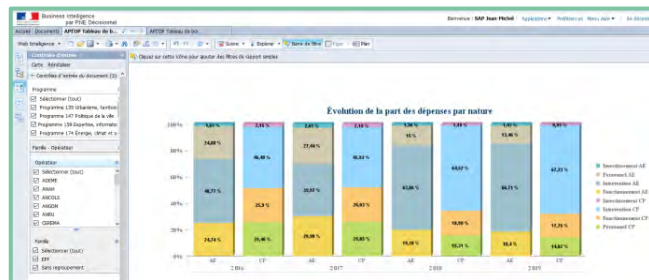
Construction d'un rapport personnalisé à partir d'un large choix de critères et d'axes d'analyse

Données RH

Un rapport de synthèse RH qui présente l'évolution pluriannuelle des emplois

Quelques illustrations de BO

Catégorie	Indicateur	2 019		2 018		
		Prévisionnel BI	Exécuté	Taux de réalisation Exécuté / BI	Prévisionnel BI	Exécuté
Dépense	Total des dépenses AE	7 130 579 119	3 869 940 819	54,00%	5 324 705 820	6 088 074 589
	Total des dépenses CP	6 597 954 556	3 538 813 136	53,64%	5 162 354 417	5 956 799 726
	Personnel CP	885 376 277	496 133 989	56,04%	1 044 156 825	911 926 384
	Fonctionnement CP	1 185 451 979	626 532 224	53,02%	1 310 032 404	1 131 114 669
	Intervention CP	4 403 326 603	2 378 465 120	54,02%	2 699 587 781	3 843 519 411
Recettes totales	Total des recettes	6 486 312 462	4 059 468 924	61,81%	4 828 344 332	6 193 332 576



Connexion

- URL de connexion: <http://sid.din.developpement-durable.gouv.fr/plus>
- Connexion via l'application CERBERE avec vos identifiants

API'OP : Aide au pilotage des opérateurs

API'OP – Toucan

Plateforme de visualisation des principaux indicateurs financiers et RH



Structure de l'outil :

- ✓ Un outil pour résumer les tendances / indicateurs financiers à un niveau stratégique autour de 3 grands rapports : Maîtrise du budget, Soutenabilité et Ressources humaines.
- ✓ La possibilité de personnaliser le rendu en fonction de l'opérateur, l'année de l'exercice, du programme budgétaire de rattachement, etc.

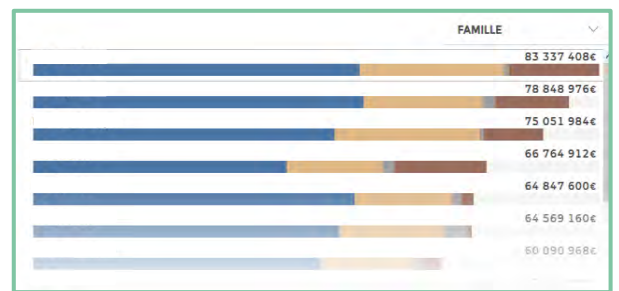
Les 3 répertoires de Toucan

Quelques illustrations



Maîtrise du budget

- ✓ La répartition des dépenses de l'opérateur par nature
- ✓ Le rythme de la réalisation des dépenses par rapport aux prévisions du budget initial
- ✓ Le rythme de la réalisation des dépenses de l'année sélectionnée par rapport à l'année précédente



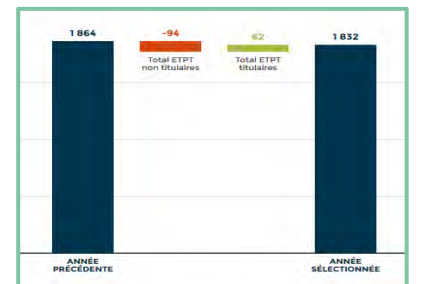
Soutenabilité

- ✓ La synthèse des indicateurs de soutenabilité de l'opérateur
- ✓ La visualisation contextuelle de la soutenabilité financière en fonction du positionnement dans une matrice combinant des critères prédéfinis
- ✓ L'évolution du taux d'obsolescence des immobilisations de l'opérateur



Ressources humaines

- ✓ L'évolution des effectifs en ETPT et des dépenses de personnel
- ✓ L'évolution des effectifs au regard du nombre d'entrées et de sorties des ETPT au cours de l'exercice
- ✓ La répartition des emplois hors-plafond / sous plafond observée à la maille d'un opérateur



Connexion

- URL de connexion : <https://mtes.toucantoco.com/apiop>
- Connexion via l'application CERBERÉ avec vos identifiants



Contact

Courriel : assistance-apiop@developpement-durable.gouv.fr



Kit de prise en main

- Plaquette de présentation
- Guide utilisateur
- Séance de prise en main

Annexe 8 : Exemple de tableau de suivi des recommandations de la Cour des Comptes

Année et références du rapport	Type de rapport	Intitulé de la recommandation	Service en charge de la mise en œuvre de la recommandation	Avancement de la mise en œuvre	Commentaires
2019-xxxx	Rapport d'observations définitives	Elaborer un contrat d'objectifs et de performance fixant des objectifs stratégiques et opérationnels clairs assortis d'un nombre limité d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et d'impact	Etablissement public et tutelle (MTES/xx/xx)	En cours	La réunion de lancement du contrat d'objectifs et de performance a eu lieu le xx/xx/xx. L'objectif est la signature du COP au C de ...
2018-xxxx	Rapport d'observations définitives	Exiger des administrateurs ne les ayant pas encore établies les déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale prévue à l'article L.xxx-xx du code...	Tutelle (MTES/xx/xx)	Aucun avancement	Demande de transmission effectuée le xx/xx/xx, aucun retour.
2017-xxxx	Référé	Formaliser avant fin 2018 un contrôle interne comptable	Etablissement public	Mis en œuvre	Création et actualisation d'une cartographie des risques stratégiques opérationnels Conception d'indicateurs de qualité comptable et analyse annuelle des résultats Mise en place d'un référentiel de contrôle interne

Index

A

Action Publique 202241
API'OP.....16, 30, 31, 61

B

bilan social.....35, 38
Budget +.....16
budget initial.....16, 21, 23, 28, 29, 30, 31, 34
budget rectificatif.....15, 21, 28, 30
budgets prévisionnels.....30

C

circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage
des opérateurs et autres organismes de l'Etat.....23, 59
circulaire du 26 mars 2010 relative au
pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat.....23, 59
circulaire du 28 juillet 2020 relative à
la gestion budgétaire et comptable des organismes et
opérateurs de l'Etat pour 2021.....23
club numérique.....17
comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de
travail.....36
comités techniques.....35, 36, 37
comité social.....36
commissaire du gouvernement.....12, 13, 21, 22, 56, 57
Commission interministérielle d'audit salarial
du secteur public.....35
compte financier.....21, 23, 30, 31, 34
compte-rendu de gestion.....30
conseil d'administration.....3, 5, 7, 12, 13, 21, 22,
24, 25, 26, 27, 30, 31, 38, 39, 40, 56, 57
conseil de surveillance.....21, 22
contrat d'objectifs et de moyens.....23, 24
contrat d'objectifs et de performance.....6, 15, 19, 21,
23, 24, 25, 55, 58
contrôle général économique et financier.....19
contrôle interne budgétaire.....16, 45
contrôle interne comptable.....16, 45
contrôleur budgétaire et comptable ministériel.....21
cotutelle.....11, 20
cumul de mandats.....3, 17, 39

D

décision attributive.....28, 29
département de la politique de la conformité financiè
re.....16, 33
Direction de l'immobilier de l'Etat.....19, 26
Direction de la communication.....17
direction de tutelle.....11, 13, 14, 22, 24, 45
Direction des achats de l'Etat.....19
Direction des affaires européennes et
internationales.....17
Direction des affaires financières.....15
Direction des affaires juridiques.....17

E

établissement à caractère scientifique et
technologique.....5
établissement public.....5, 31, 34, 36, 37, 39, 46
établissement public administratif.....5, 37, 39, 48
établissement public industriel et commercial.....5,
37, 39, 48
établissement public scientifique, culturel et
professionnel.....6, 52

F

fonds de transformation de l'action publique.....42
formation.....5, 14, 22, 27, 36, 45
formation des administrateurs.....22

G

GBCP.....18,34,45

I

intranet.....9, 14, 41

L

lettre d'objectifs.....23, 54
lettre de mission.....7, 11, 23, 24, 30, 55

M

mentorat.....14

N

note d'exécution budgétaire.....27
notes d'analyse de l'exécution budgétaire.....33
numérique.....17, 41, 42, 43, 44, 45, 53

O

objectifs de développement durable.....44
opérateur de l'Etat.....6
orientations du secrétariat général.....42

P

parité.....3, 17, 38, 39,
58
pilotage stratégique.....23
plafond d'emplois.....29, 30, 34
politique immobilière de l'Etat.....19, 44
pré-CA.....17, 18, 22, 29, 30
pré-notification.....28, 29, 30
projets annuels de performances.....27, 30, 32

Q

questions parlementaires.....27, 32

R

rapports annuels de performances.....27, 31, 32
réformes prioritaires.....42
rémunération.....24, 26, 27, 29, 35, 38, 45
rendez-vous stratégique.....23
réseau des chargés de tutelle.....3, 14, 17

réseau des directeurs des ressources humaines.....	16
réseau des établissements publics actifs à l'international.....	17
responsable d'unité opérationnelle.....	18
responsable de budget opérationnel de programme.....	18
responsable de programme.....	11, 16, 18, 32
réunions des directeurs des affaires financières.....	16
S	
schéma pluriannuel de stratégie immobilière.....	25
schémas pluriannuels de stratégie immobilière.....	15, 19, 41, 45
Service du numérique.....	17
Service du pilotage et de l'évolution des services...	13, 14
services publics écoresponsables.....	42
Sous-direction à l'action financière et immobilière.....	15
Sous-direction des achats durables.....	16, 33
subvention pour charges de service public....	8, 11, 18, 29

T	
transfert indirect.....	28
tutelle.....	5
tutelle administrative.....	7, 11
tutelle budgétaire et financière.....	11
tutelle financière.....	7, 18
tutelle principale.....	7
tutelle secondaire.....	7
tutelle stratégique.....	7, 11

Table des matières

PARTIE 1 - Champs d'application et cadre juridique de la tutelle.....	5
Chapitre 1 : Définition de la tutelle et cadre juridique.....	5
A. Les différentes notions.....	5
▶ Établissement public.....	5
▶ Opérateur de l'Etat.....	6
B. La tutelle.....	7
▶ Définition de la tutelle.....	7
▶ Tutelle principale et tutelle secondaire.....	7
▶ Les différents aspects de la tutelle.....	7
Chapitre 2 : Les opérateurs à l'échelle nationale.....	7
Chapitre 3 : Périmètre des établissements publics sous tutelle du pôle ministériel.....	9
PARTIE 2 - Les acteurs de la tutelle.....	11
Chapitre 1 : La direction de tutelle.....	11
Chapitre 2 : Le commissaire du Gouvernement.....	12
▶ Les commissaires du Gouvernement au sein des établissements publics du pôle ministériel.....	12
▶ Prérogatives du commissaire du Gouvernement : intermédiaire entre l'État et le conseil d'administration.....	12
▶ Distinction du rôle de commissaire de Gouvernement avec celui d'exercice de la tutelle.....	13
Chapitre 3 : La coordination de la tutelle par le Secrétariat général.....	14
A. Le Service du pilotage et de l'évolution des services (SPES).....	14
▶ Le bureau du pilotage de la tutelle des établissements publics (PPSTE3).....	14
▶ La sous-direction à l'action foncière et immobilière (SDAFI).....	15
B. La Direction des affaires financières (DAF).....	15
▶ Sous-direction du budget et de la fiscalité (BF).....	15
▶ Sous-direction des comptabilités et de l'ingénierie financière (CIF).....	16
▶ Sous-direction des achats durables (SAD).....	16
▶ Département de la politique de la conformité financière (DPCOF).....	16
C. La Direction des ressources humaines (DRH).....	16
D. La Direction des affaires juridiques (DAJ).....	17
E. Le Service du numérique (SNUM).....	17
F. La Direction de la communication (DICOM).....	17
G. La Direction des affaires européennes et internationales (DAEI).....	17
Chapitre 4 : Le responsable de programme, le responsable de budget opérationnel de programme et le responsable d'unité opérationnelle.....	18
A. Le responsable de programme (RPROG).....	18
B. Le responsable de budget opérationnel de programme (RBOP).....	18
C. Le responsable d'unité opérationnelle (RUO).....	18
Chapitre 5 : Les acteurs interministériels.....	18
A. La direction du Budget (DB).....	18

B.	La direction générale des finances publiques (DGFiP).....	18
C.	La direction de l'immobilier de l'Etat (DIE).....	19
D.	Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (ou le contrôleur budgétaire régional dans certains cas).....	19
E.	Le contrôle général économique et financier (CGEFI).....	19
F.	La direction des achats de l'Etat (DAE).....	19
G.	Les directions des autres ministères.....	20
PARTIE 3 - Les instances de gouvernance de l'établissement.....		21
Chapitre 1 : L'instance délibérante.....		21
A.	Le rôle du conseil d'administration.....	21
B.	La composition du conseil d'administration.....	21
C.	Les réunions préparatoires (pré-CA).....	22
Chapitre 2 : Les autres instances.....		22
PARTIE 4 - L'exercice de la tutelle.....		23
Chapitre 1 : Le pilotage stratégique.....		23
A.	Cadre juridique et définition.....	23
B.	La lettre de mission.....	23
C.	La lettre d'objectifs annuelle.....	24
D.	Le contrat d'objectifs et de performance (COP).....	24
▶	Les grandes étapes de l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance.....	24
▶	Le suivi de l'exécution du contrat d'objectifs et de performance.....	25
▶	L'émergence des contrats d'objectifs et de moyens (COM).....	25
E.	Les rencontres régulières entre le dirigeant de l'établissement et son directeur de tutelle.....	25
F.	Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).....	25
G.	La rémunération du dirigeant (part fixe et part variable).....	26
▶	La rémunération des dirigeants des établissements publics administratifs de l'Etat.....	26
▶	La rémunération des dirigeants des établissements publics industriels et commerciaux de l'Etat.....	27
H.	Les questions parlementaires.....	27
I.	Les autres reportages ministériels et interministériels.....	27
▶	Les reportages ministériels.....	27
▶	La note d'exécution budgétaire.....	27
Chapitre 2 : Le pilotage budgétaire et financier.....		27
A.	Les types de ressources des établissements publics.....	27
▶	Les financements attribués dans le cadre d'une décision attributive des crédits.....	28
▶	Les financements attribués en dehors du cadre de la décision attributive des crédits.....	28
B.	Le rôle de la tutelle dans la programmation budgétaire d'un opérateur.....	29
▶	La négociation du montant de la subvention pour charges de service public et le plafond d'emplois.....	29
▶	L'élaboration des budgets prévisionnels par l'opérateur.....	30
▶	Le vote du budget.....	31
C.	L'information du Parlement.....	31
▶	Les projets annuels de performance (PAP).....	31

▶ Les rapports annuels de performances (RAP).....	32
▶ Les questions parlementaires (QP).....	32
D. L'information de la Cour des Comptes.....	33
Chapitre 3 : Le pilotage des ressources humaines.....	34
A. Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC).....	34
▶ Composition du DPGEC.....	34
▶ Procédure.....	34
▶ Adaptations.....	35
B. La Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP).....	35
C. Le bilan social.....	35
D. Les instances de représentation du personnel.....	35
▶ Le rôle des CAP recentré.....	36
▶ La composition des CAP revue.....	36
▶ Le comité social, nouvelle instance unique de dialogue.....	36
▶ Le recours à la négociation renvoyé à une ordonnance.....	37
E. La convention collective.....	37
Chapitre 4 : Le pilotage administratif et réglementaire.....	38
A. Le renouvellement des instances de gouvernance.....	38
▶ Conditions de parité.....	38
▶ Cumul de mandats.....	39
▶ Renouvellement de mandats.....	39
▶ Limite d'âge.....	39
B. La déontologie et la prévention des conflits d'intérêts.....	40
C. Le suivi des autres actes.....	40
D. La loi, le décret statutaire de l'établissement, le règlement intérieur du conseil d'administration.....	40
Chapitre 5 : Le respect des directives ministérielles et interministérielles.....	41
A. Réforme de l'Etat.....	41
▶ Action Publique 2022.....	41
▶ Les réformes prioritaires.....	42
B. Les grandes orientations du secrétariat général.....	42
C. Services publics écoresponsables.....	43
D. Objectifs de développement durable.....	44
E. Politique immobilière de l'Etat.....	44
F. L'égalité femmes/hommes.....	45
Chapitre 6 : Les actions de contrôle.....	45
A. Contrôle interne comptable, financier et budgétaire.....	45
B. Réponses aux rapports d'inspection et de contrôle : procédures et suivi des recommandations.....	45
Annexes.....	46
Annexe 1 : Liste des établissements publics sous tutelle du pôle ministériel.....	46
▶ Liste des établissements publics administratifs.....	46
▶ Liste des établissements publics industriels et commerciaux.....	48
▶ Liste des établissements publics scientifiques, culturels et professionnels.....	52
▶ Autres statuts.....	52

Annexe 2 : Liste des réseaux	53
Annexe 3 : Les outils à disposition de la tutelle.....	54
A. L'accompagnement sur mesure.....	54
B. Les guides méthodologiques.....	54
▶ Les outils de la DAF.....	55
Annexe 4 : Fiches pratiques.....	56
A. Le commissaire du gouvernement.....	56
▶ Rappels historiques sur l'apparition de cette fonction dans les établissements publics.....	56
▶ État des lieux au sein des MTES et MCTRCT.....	56
▶ Prérogatives du commissaire : intermédiaire entre l'État et le Conseil d'administration.....	56
▶ Distinction du rôle de commissaire de gouvernement avec celui d'exercice de la tutelle.....	57
B. L'égalité femmes/hommes au sein des établissements publics.....	58
▶ Dans les contrats d'objectifs et de performance.....	58
▶ Dans les instances délibérantes.....	58
Annexe 5 : Textes de référence.....	59
▶ Généralités.....	59
▶ Pilotage stratégique.....	59
▶ Pilotage budgétaire.....	59
▶ Autres textes.....	59
Annexe 6 : Contacts au sein du secrétariat général.....	60
Annexe 7 : API'OP.....	61
Annexe 8 : Exemple de tableau de suivi des recommandations de la Cour des Comptes.....	64
Index.....	65
Table des matières.....	67

MINISTÈRES TRANSITION ÉCOLOGIQUE
COHÉSION DES TERRITOIRES
MER

Secrétariat Général
SPES/PPSTE3

La Grande Arche Paroi sud
92055 LA DÉFENSE CEDEX
www.ecologie.gouv.fr

*Conception graphique et mise en page :
SG/DAF/SAS/SET/SET2/Guy-Roger Bandila*