

Monsieur le Ministre d'Etat
Mesdames et Messieurs les Ministres et Secrétaires d'Etat

Objet : Diffusion et mise en œuvre d'une démarche d'auto-évaluation des opérateurs

Les opérateurs vont être destinataires, dans les prochains jours, du guide d'auto-évaluation dont j'ai annoncé la mise à disposition lors de la réunion des dirigeants d'opérateurs du 13 décembre 2010.

Ce guide propose une méthodologie d'évaluation inspirée des audits menés par les corps d'inspection. Cette démarche d'auto-évaluation leur permettra d'améliorer leur gestion et leur gouvernance. Il vous sera également utile, dans le cadre d'un dialogue stratégique renforcé avec les opérateurs. Enfin, en lien avec ses tutelles, chaque opérateur pourra choisir de présenter tout ou partie des travaux d'auto-évaluation à son conseil d'administration afin de nourrir les débats sur les orientations stratégiques et la cartographie des risques.

L'ensemble des opérateurs a vocation à l'avoir renseigné et utilisé à l'horizon 2013, à l'exception de ceux qui font l'objet dans le même temps, d'un audit RGPP. Son usage est particulièrement recommandé lors de la préparation des contrats d'objectifs et de performance.

Ce guide est entièrement modulable. Il appartient à l'opérateur, en lien avec ses tutelles, de définir sa démarche et l'utilisation qui sera faite des analyses. Il lui appartient également de choisir les modules et les fiches les plus pertinents pour ses problématiques, voire d'adapter la grille de lecture à sa situation.

Ainsi, seront définis au cas par cas par l'opérateur, en lien avec ses tutelles :

- le mode de restitution : ponctuel, cadré dans les échanges préalables au contrat d'objectifs et de performance, annuel dans le cadre d'un suivi *ad hoc*, présentation au conseil d'administration, etc.
- l'utilisation : intégralité des fiches, sélection de certains modules, focus sur certaines fiches ;
- l'adaptation des fiches : certaines fiches ne peuvent s'appliquer à tous les opérateurs (exemple de la fiche sur les emprunts pour les ODAC) ; à l'inverse, certaines fiches peuvent être développées en fonction des opérateurs (extension de la pluriannualité, détails complémentaires ;

- le recours à des documents annexes : chaque fiche propose une liste de documents qu'il serait intéressant d'utiliser pour conduire l'analyse. Cette liste n'est ni obligatoire, ni exhaustive. D'autres documents pourront être utilisés, notamment les textes constitutifs des opérateurs.

Enfin, je vous recommande de définir au préalable l'appréciation que vous aurez de certaines réponses. La fiche n°1 du module « Pilotage et gouvernance » pourra par exemple être utilement renseignée en parallèle par les tutelles, afin de croiser leur point de vue avec celui de l'opérateur.

Le guide est disponible sur le site <http://www.performance-publique.gouv.fr/>, dans l'espace dédié aux opérateurs de l'État.

Je vous remercie d'encourager les opérateurs à entrer dans cette démarche et à en établir avec eux le calendrier, en lien avec la direction du budget et les autorités chargées de leur contrôle.



François BAROIN



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTRE
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Paris, le 15 MAR 2011

Madame, Monsieur,

Lors de la réunion des dirigeants des opérateurs du 13 décembre dernier, je vous ai annoncé la communication prochaine d'un guide d'auto-évaluation visant à améliorer le pilotage de la stratégie de votre opérateur et à appuyer son inscription dans une démarche de progrès. Vous trouverez ce guide sur le forum de la performance, dans l'espace dédié aux opérateurs de l'État (www.performance-publique.gouv.fr).

Conformément aux orientations du Premier ministre fixées par la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État, cet outil doit être renseigné dans la perspective de la préparation, de l'actualisation ou du renouvellement du contrat d'objectifs et de performance signé avec vos tutelles. Il est adaptable et modulaire. Vous déterminerez donc, en lien avec vos tutelles, les modules et fiches les plus adaptés à votre situation et sur lesquels vous ferez porter vos analyses.

Les enseignements que vous pourrez tirer de ce guide ont vocation à vous aider à améliorer l'efficacité de votre pilotage et de votre gestion. Vous choisirez, en lien avec vos tutelles, de présenter tout ou partie de ce guide à votre conseil d'administration afin de nourrir des débats stratégiques sur les orientations de votre action et de votre gestion.

Vos autorités de tutelle vous préciseront les conditions et le calendrier dans lesquels seront conduits ces travaux.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

François BAROIN

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

PROJET



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

**MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

GUIDE D'AUTO-EVALUATION DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

1. OBJECTIFS ET MODALITES DE LA DEMARCHE D'AUTO-EVALUATION DES OPERATEURS

1.1. Eléments de contexte

Les 584 opérateurs de l'Etat recensés dans l'annexe jaune au PLF 2011 totalisent, en 2010, près de 300 000 emplois, dont environ 265 000 emplois sous plafond (exprimés en équivalent temps plein - ETP). Ils bénéficient en 2010 d'environ 34,1 Md€ de subventions de l'Etat et 8,5 Md€ de ressources fiscales affectées.

Les opérateurs de l'Etat jouent un rôle croissant et parfois prépondérant dans la conduite de nombreuses politiques publiques. Parmi les 130 programmes du budget en 2010, 21 ont une enveloppe budgétaire dont la majorité des crédits est affectée à un ou plusieurs opérateurs.

Tout en favorisant la mise en œuvre performante des axes stratégiques qui leur sont assignés, les opérateurs, comme le font l'Etat, les administrations sociales et les collectivités locales, doivent inscrire leur action dans le cadre de la stratégie globale de maîtrise des finances publiques. Dans ce contexte, le Gouvernement a souhaité étendre aux opérateurs la démarche de révision générale des politiques publiques, déjà engagée en 2007-2008 pour les administrations de l'Etat. L'ambition est de renouveler les modalités de pilotage et de tutelle des opérateurs et de les faire participer davantage à la performance des politiques publiques.

Cette démarche s'est traduite par la réalisation d'audits portant sur une dizaine d'opérateurs au cours de l'année 2009-2010.

Dans son intervention du 3 décembre 2009 consacrée à la nouvelle gouvernance pour les opérateurs de l'Etat, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a défini plusieurs grands principes transversaux de gestion devant s'appliquer à ces établissements, parmi lesquels :

- la signature de contrats axés sur la performance avec l'ensemble des opérateurs les plus importants d'ici la fin de l'année 2010 ;
- un effort de productivité sur les effectifs de l'ordre de 1,5% par an en moyenne ;
- une réduction des dépenses de fonctionnement à hauteur de l'effort demandé à l'Etat (-10%)
- la conduite de 15 à 20 missions d'audit par an pour identifier les bonnes pratiques et les pistes d'amélioration, ainsi que pour enrichir et formaliser les contrats de performance. Les opérateurs ne faisant pas l'objet de missions d'audit conduites par les corps de contrôle s'inscriront dans une **démarche d'auto-évaluation dont les principes et la méthode sont détaillés dans ce guide.**

Ce principe est rappelé dans la circulaire du Premier ministre relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat en date du 26 mars 2010.

Le présent guide d'autoévaluation a été élaboré afin d'optimiser la gestion des opérateurs et d'adapter l'analyse à chaque situation (taille de l'opérateur, réforme en cours, démarche de performance, etc.). **Il est modulable.** Il appartient donc à chacun de l'utiliser au mieux en fonction de ses besoins et, le cas échéant, en concertation avec ses tutelles et son conseil d'administration.

Les fiches sont également adaptables au regard de la situation de l'opérateur. Ainsi par exemple :

- la fiche n°3 du module « Finances » ne s'appliquera qu'aux opérateurs encore concernés par les emprunts au regard de la réglementation ;
- la première partie de la fiche n°2 du module « Ressources humaines » pourra dans certains cas être utilement complétée d'éléments sur le GVT, les mesures catégorielles, etc. ;
- de nombreuses fiches financières pourront faire l'objet d'une analyse sur une période élargie (triennal, durée du COP...).

1.2. Objectifs

Les opérateurs, à travers la procédure d'auto-évaluation, auront pour tâche :

- d'examiner les missions qui leur sont confiées au regard des politiques publiques auxquelles ils participent et la stratégie mise en œuvre pour les remplir ;
- d'analyser leur gouvernance et l'efficacité de leur pilotage ;
- d'évaluer leur efficacité globale, la qualité du service qu'ils rendent ainsi que l'efficacité de leur fonctionnement.

Les objectifs d'une démarche d'auto-évaluation des opérateurs de l'Etat sont multiples :

- permettre à ceux-ci d'identifier, via un outil relativement simple, les forces et les faiblesses de leur stratégie et de leur fonctionnement et ainsi les aider dans la phase d'élaboration de leur contrat d'objectif et de performance ;
- fournir aux tutelles une vision panoramique de la structure, complémentaire des autres processus de remontée d'informations.

1.3. Démarche retenue

La méthodologie d'auto-évaluation proposée par ce guide doit permettre aux différents opérateurs de s'appuyer sur une base commune et aux tutelles de disposer d'une remontée d'informations relativement homogène. Néanmoins, l'ensemble des outils proposés dans ce guide n'a pas vocation à être appliquée à tous les opérateurs ; en fonction de la taille de chaque opérateur, des enjeux et des risques propres à son activité et à son fonctionnement, l'auto-diagnostic pourra être plus ou moins approfondi sur les sujets correspondant aux principaux enjeux de chaque opérateur.

Deux principes ont également sous-tendu la réalisation de ce guide :

- Un effort de synthèse pour que l'opérateur se concentre sur l'auto-évaluation des seuls enjeux essentiels
- Une certaine souplesse dans l'utilisation de ce guide pour que l'opérateur puisse s'approprier cet outil et le fasse évoluer en fonction de ses propres besoins

Ce guide d'auto-évaluation a été élaboré sur la base du guide méthodologique pour les audits d'opérateurs dans le cadre de la RGPP réalisé en mars 2009 par l'inspection générale des finances avec le concours du Contrôle général économique et financier et de l'Inspection générale des affaires sociales.

1.4. Restitution

La restitution des travaux issus de l'auto-évaluation variera en fonction des besoins de l'opérateur et de sa tutelle. Les conclusions pourront servir de point d'appui à une modification statutaire, une restructuration interne, un contrat de performance, un projet d'établissement, une démarche d'amélioration de gestion, etc.

L'opérateur choisira de présenter tout ou partie de ce guide à son conseil d'administration afin de nourrir des débats stratégiques sur les orientations de son action ou de sa gestion.

Les tutelles techniques et/ou financières pourront être amenées à demander un suivi particulier de certaines fiches ou modules.

2. COMPOSITION DU GUIDE

Deux axes d'investigations, regroupant au total sept modules, sont proposés.

Pour chacun des modules, présentés ci-dessous, ce guide contient :

- dans un chapeau, des éléments de cadrage sur les objectifs de l'auto-évaluation à réaliser et la démarche globale proposée ;
- des fiches présentant les différents points d'autodiagnostic à conduire par l'opérateur ainsi que les outils pouvant être mobilisés pour y parvenir.

2.1. Axe « Stratégie, pilotage et gouvernance »

2.1.1. Module « Stratégie »

Ce module de l'auto-évaluation vise :

- à analyser la stratégie de l'opérateur et sa pertinence vis-à-vis de la politique publique à laquelle il contribue ;

- à analyser les outils de pilotage stratégique mis en place (maîtrise des risques), l'efficacité des dépenses d'intervention et l'efficience de leur gestion, et la pertinence du statut de l'opérateur.

2.1.2. Module « Pilotage et gouvernance »

- à analyser la qualité des relations entre la tutelle et l'opérateur, en étudiant les éventuels outils de contractualisation ;
- à étudier la pertinence et la qualité des outils et structures de gouvernance interne et de pilotage interne de la performance ;
- à apprécier le rôle du siège et à analyser les relations entre celui-ci et les différentes sous entités de l'opérateur (lorsque celui-ci ne consiste pas en une structure unique sur un seul site géographique).

2.2. Axe « Moyens mobilisés par l'opérateur pour assurer ses missions »

2.2.1. Module « Finances » - Analyse de la situation financière

L'objectif du module finances est d'apprécier la gestion et la situation financière de l'opérateur sur trois à cinq ans (à adapter en fonction de la durée du contrat d'objectifs) en menant une analyse financière rétrospective.

Ces analyses seront complétées par l'examen des modalités du contrôle interne et des éventuels outils de comptabilité analytique.

Les informations recueillies dans ce module présentent un intérêt en elles-mêmes, puisqu'elles renseignent sur la santé financière de l'opérateur, sur sa capacité à la préserver, et sur ses perspectives à moyen terme. Elles sont également importantes pour les autres modules, auxquelles elles permettront de fournir des éléments d'appréciation du contexte financier et de la soutenabilité budgétaire.

2.2.2. Module « Recettes »

Le module a pour objectif principal d'examiner l'ensemble des ressources de l'opérateur au regard des missions qu'il conduit et d'apprécier sa capacité à agir sur le niveau de ses recettes hors subventions, par exemple en menant une politique active de diversification de ses ressources.

2.2.3. Module « Ressources humaines » - Moyens humains et qualité de la gestion des ressources humaines

L'objectif du module est d'avoir une description synthétique du fonctionnement de l'opérateur dans son volet RH :

- tout d'abord en établissant le profil de l'opérateur à partir des données directement liées aux effectifs, et à leur traduction financière ;
- dans un second temps, en appréciant la qualité de la gestion des ressources humaines (à travers notamment l'absentéisme, le taux de rotation, le climat social, les modalités de motivation et de fidélisation des personnels) ;
- dans un dernier temps, en resituant la gestion de l'opérateur au regard des enjeux liés à sa pyramide des âges.

2.2.4. Module « Systèmes d'information » - Stratégie d'investissement et gestion des actifs informatiques

L'objectif du module consiste pour l'opérateur à analyser sa performance opérationnelle dans l'exploitation et la gestion de ses systèmes d'information et de ses actifs immobiliers.

2.2.5. Module « Achats » - Optimisation des dépenses de fonctionnement

Ce module vise à évaluer l'organisation et le pilotage par l'opérateur de sa politique d'achats, comme composante de l'optimisation des dépenses de fonctionnement.

Liste des fiches du guide d'auto-évaluation

Axe « Stratégie, pilotage et gouvernance »

Module « Stratégie »

- Fiche 1 – Stratégie ;
- Fiche 2 – Outils : cartographie des risques, maîtrise des coûts
- Fiche 3 – Dépenses d'intervention
- Fiche 4 – Statut de l'opérateur

Module « Pilotage et gouvernance »

- Fiche 1 – Relations avec la tutelle
- Fiche 2 – Structures et outils de gouvernance interne
- Fiche 3 – Organisation interne – relations entre le siège et les différentes entités de l'opérateur

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module « Finances »

1. Analyse budgétaire et financière rétrospective
 - Fiche 1 – Analyse du compte de résultat et de la capacité d'autofinancement
 - Fiche 2 – Analyse du tableau de financement et fonds de roulement
 - Fiche 3 – Analyse de la trésorerie et du recours à l'emprunt
 - Fiche 4 – Analyse des opérations budgétaires impactant le résultat de comptabilité générale et des opérations d'inventaires
2. Contrôle interne et comptabilité analytique
 - Fiche 5 – Le contrôle interne
 - Fiche 6 – La comptabilité analytique

Module « Recettes »

- Fiche 1 – Analyse détaillée des recettes
- Fiche 2 - Analyse des ressources propres

Module « Ressources humaines »

- Fiche 1 – Plafond d'emploi de l'opérateur et contribution à la maîtrise de l'emploi public
- Fiche 2 – Masse salariale, évolution des effectifs et activité
- Fiche 3 – Eléments de gestion du personnel (typologie des emplois, rotations, absentéisme, climat social, pyramide des âges)

Module « Systèmes d'information »

- Fiche 1 – Diagnostic des systèmes d'information.

Module « Achats »

- Fiche 1 – Organisation et pilotage de la politique d'achats

Axe « Stratégie, pilotage et gouvernance »

Présentation du module « Stratégie »

Contexte général :

La première phase de la révision générale des politiques publiques (RGPP) menée en 2007-2008 avait en effet permis d'examiner les politiques publiques quant à leur pertinence, leur mise en œuvre par les administrations d'Etat et les moyens qui leur étaient consacrés.

La deuxième étape de la RGPP s'appuie sur les travaux menés lors de cette première phase. C'est dans ce cadre que, les opérateurs de l'Etat jouant un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques et représentant un enjeu important pour la maîtrise des finances publiques, le ministre du budget et de la réforme de l'Etat a réuni le 3 décembre 2009 les dirigeants des opérateurs, et le Premier ministre a signé une circulaire le 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat.

Les objectifs de politique publique ayant été clarifiés, il s'agit de s'assurer que, lorsque sa mise en œuvre est confiée à un opérateur de l'Etat :

1. les missions attribuées à ce dernier sont claires et ne pourraient pas être exercées par d'autres ;
2. la stratégie de l'opérateur permet effectivement d'atteindre les objectifs fixés ;
3. les mesures ont été prises pour moderniser la gestion et contribuer à la maîtrise des finances publiques.

Objectifs du module :

L'opérateur est invité à porter une appréciation sur sa stratégie à travers les questions suivantes :

- le rôle de sa structure est-il clairement défini au regard des politiques publiques ; la stratégie mise en œuvre est-elle pertinente, adaptée aux orientations retenues pour cette politique publique et prend-elle en compte l'action d'autres intervenants de cette politique publique ainsi que les évolutions intervenues dans le domaine (fiche 1) ;
- a-t-il identifié ses forces et faiblesses à travers l'établissement d'une cartographie de ses risques ; a-t-il pris des dispositions de maîtrise de ses coûts (fiche 2) ;
- lorsqu'elles existent, ses dépenses d'intervention sont-elles efficaces au regard des objectifs de la politique publique (fiche 3) ;
- son statut est-il le plus adapté compte tenu des missions qui lui sont dévolues et de leur évolution récente (fiche 4).

Documentation à utiliser :

- Programme annuel de performance (PAP) de la mission concernée.
- Documents de performance de l'opérateur (annexe au dossier du budget prévisionnel) et rapport de performance.
- Contrats d'objectifs et de performance qui doivent clarifier les missions et le positionnement stratégique de l'opérateur dans son secteur, décliner les objectifs du PAP et mettre en place un bilan d'étape.
- Projet d'établissement ou plan stratégique (préciser, le cas échéant, l'articulation avec le COP)
- Lettres de mission aux dirigeants.
- Cartographie des risques.
- Statuts de l'opérateur.

Liste des fiches techniques du module :

- Fiche 1 – Stratégie.
- Fiche 2 – Outils : cartographie des risques, maîtrise des coûts.
- Fiche 3 – Dépenses d'intervention.

Fiche optionnelle :

- Fiche 4 – Statut de l'opérateur.

Axe « stratégie, pilotage et gouvernance »

Module stratégie

Fiche n° 1 : Stratégie

1 - Objectifs de la fiche

L'opérateur doit s'interroger sur sa stratégie, son adéquation avec les objectifs de la politique publique à laquelle il participe et avec les éventuelles évolutions de contexte qui ont pu intervenir.

L'objectif de cette analyse est de s'assurer que :

- le rôle de l'opérateur est clairement défini au regard des politiques publiques ;
- la stratégie mise en œuvre est pertinente, correspond aux orientations retenues pour cette politique publique et prend en compte l'action d'autres intervenants de cette politique publique ainsi que les évolutions intervenues dans le domaine (ex : décentralisation, apparition de nouveaux acteurs, évolutions technologiques notamment informatiques et de télécommunications, modification de la politique de l'État...) ;
- la procédure d'élaboration de la stratégie est satisfaisante, avec une attention particulière aux rôles respectifs joués par la tutelle et l'opérateur.

2 - Documents à utiliser

- Programme annuel de performance (PAP) pour la mission concernée.
- Documents de performance de l'opérateur (annexe obligatoire au dossier du budget prévisionnel) et rapport de performance.
- Contrats d'objectifs et de performance qui doivent clarifier les missions et le positionnement stratégique de l'opérateur dans son secteur, décliner les objectifs du PAP et mettre en place un bilan d'étape.
- Projet d'établissement ou plan stratégique le cas échéant.
- Lettres de mission aux dirigeants.

3 – Auto-évaluation

1. Analyse de la stratégie définie pour l'opérateur et du contexte dans lequel elle s'inscrit

- En quoi et pour quelle part l'opérateur contribue-t-il à la mise en œuvre d'une politique publique ? Sur quels aspects de cette politique l'opérateur intervient-il ? Quel est son poids dans la politique publique concernée (nombre d'emplois et budget de l'opérateur par rapport au nombre d'emplois et au budget des programmes de rattachement) ? Quel est le poids de cette politique publique dans les missions de l'opérateur ?
- Quels sont les autres acteurs participant à la mise en œuvre de cette politique publique ? L'opérateur estime-t-il qu'il existe des interactions, des redondances, des aspects de compétition, des effets d'éviction ?
- Le rôle de l'opérateur a-t-il été modifié par l'évolution de la réglementation européenne, l'ouverture d'activités à la concurrence, ou la décentralisation, les évolutions technologiques, notamment informatiques ?
- L'opérateur a-t-il développé d'autres activités annexes ou connexes à la politique publique pour laquelle il a été créé ? Ces activités ont-elles un rapport direct avec l'activité principale ?

2. Analyse de la procédure d'élaboration de la stratégie

- Comment les dirigeants de l'opérateur actualisent-ils la stratégie et la font-ils partager ? Des conseils extérieurs ont-ils été mobilisés pour élaborer ou actualiser la stratégie ?
- Quelles sont les instances de pilotage stratégique (ex : comité stratégique, conseil d'administration) ?
- Ces instances permettent-elles réellement de faire émerger des orientations stratégiques claires ? Celles-ci sont-elles récapitulées dans un document (plan stratégique) élaboré conjointement avec les administrations de tutelle ou validé par elles ?

Axe « stratégie, pilotage et gouvernance »

Module stratégie

Fiche n° 2 : Outils : cartographie des risques et maîtrise des coûts

1 - Objectifs de la fiche

Le pilotage stratégique repose sur l'existence de dispositifs mis au point et mis en œuvre par l'opérateur, conformément aux principes de la LOLF et à la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010.

L'objectif de la fiche est de s'assurer que l'opérateur :

- dispose d'un contrôle interne et d'une analyse des risques permettant d'avoir une assurance raisonnable sur l'atteinte de ses objectifs ;
- a mis en place des mesures concrètes de maîtrise des finances publiques : dépenses de personnel, optimisation du parc immobilier, réduction des dépenses de fonctionnement, et fiabilisation des comptes.

2 - Documents à utiliser

Concernant particulièrement les risques financiers et comptables, les opérateurs pourront utilement se référer au *Cadre de référence de la maîtrise des risques financiers et comptables des établissements publics nationaux*, réalisé par la DGFIP et accessible sur le site www.performance-publique.gouv.fr

2 – Auto-évaluation

1. L'opérateur a-t-il mis en place une cartographie des risques ? (*cf infra*)
2. L'opérateur a-t-il adopté un plan d'action et désigné des responsables pour les principaux risques qu'il a identifiés ?
3. L'opérateur a-t-il mis en application des mesures concrètes de maîtrise des dépenses publiques et lesquelles ? (non remplacement d'un départ sur deux, part variable en fonction de la performance dans la rémunération des dirigeants, optimisation de la gestion du parc immobilier, début de mise en œuvre d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, réduction des dépenses de fonctionnement, qualité comptable).
4. L'opérateur a-t-il élaboré des documents prévisionnels en cohérence avec le contrat d'objectif et de performance et les axes stratégiques qui lui sont assignés par la tutelle :
 - budgets prévisionnels par destination ?
 - projets d'investissement ?
 - gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ?

3 – Proposition d'un tableau de bord pour la cartographie des risques

Risque	Échéance du risque	Impact financier ?	Plan d'action	Acteurs externes	Acteurs internes	Calendrier
<u>Juridique :</u>						
<u>Financier :</u>						
<u>Informatique :</u>						
Economique :						
Environnement :						
Sécurité :						
...						

Axe « stratégie, pilotage et gouvernance »

Module stratégie

Fiche n° 3 : Les dépenses d'intervention

1 - Objectifs de la fiche

Les dépenses d'intervention constituent pour certains opérateurs un pan important de la mission qui leur est confiée.

Au confluent du questionnement sur la politique menée par l'opérateur (module stratégie, gouvernance et pilotage) et des investigations menées sur l'appareil productif (autres modules), il convient de s'interroger sur :

- l'efficacité socio-économique des interventions de l'opérateur ;
- l'efficacité de la gestion de ces dépenses.

Plusieurs cas de figure doivent être distingués :

1. L'opérateur est un « redistributeur » de transferts pour le compte de l'État

Ce peut être sa principale fonction et la mission pour laquelle il a été créé : il apporte ainsi ses capacités « logistiques » et sa souplesse de gestion. Il n'a que peu, voire pas du tout, de marges de manœuvre quant au choix du bénéficiaire final du transfert, sur les éventuelles conditions d'éligibilité et sur le montant alloué.

Il peut être également redistributeur de crédits provenant d'autres financeurs : Europe, collectivités territoriales...

2. L'opérateur a une politique autonome d'attribution de transferts

Ses dépenses d'intervention constituent un des leviers d'action de la politique mise en œuvre : il peut décider des bénéficiaires et/ou du montant versé. Comme pour l'État, les procédures d'attribution peuvent relever de différents processus : de la subvention en pure libéralité à l'attribution d'un concours financier suite à un appel à projet.

3. Certains opérateurs peuvent combiner les deux approches ou être intégrés dans une chaîne plus globale d'attribution de dépenses d'intervention

C'est le cas du réseau des œuvres universitaires et scolaires : le réseau est autonome pour gérer un certain nombre de dépenses d'intervention, mais, s'agissant des bourses sur critères sociaux, s'il assure leur instruction pour le compte de l'État, il n'est pas chargé du paiement des bourses, qui reste du ressort de l'État.

2 - Documents à utiliser

- Détail des dépenses d'intervention (nature, montants, bénéficiaires...). Description des processus d'instruction et d'attribution.
- Indicateurs retenus pour mesurer l'efficacité de ces dépenses, l'efficacité de l'organisme dans leur gestion et/ ou la qualité de service.
- Comptes rendus des instances (comité des subventions, commissions d'attribution...) chargées de la décision au sein de l'opérateur.

3 - Auto-évaluation

Les axes sont très différents selon le type de dépenses d'intervention concerné.

Pour les dépenses « sans autonomie » :

- Mesurer l'efficacité et la qualité du service et la nécessité, le cas échéant, d'une réingénierie des processus d'instruction et de paiement.

Pour les dépenses maîtrisées par l'opérateur :

Lorsque l'opérateur est maître du processus d'attribution des dépenses d'intervention notamment par la définition des critères d'attribution, l'instruction des dossiers et la décision de verser ou de ne pas verser, il lui est demandé de s'interroger sur l'efficacité des dispositifs :

- Quelles sont les interventions financées ? Qui en sont les bénéficiaires ?
- Quels sont les besoins et attentes collectives ? Ces dépenses d'intervention servent-elles la politique publique à laquelle participe l'opérateur ? Correspondent-elles à l'évolution des bénéficiaires ? Ces dépenses créent-elles des effets d'aubaine ou des effets pervers ?
- Faut-il continuer de procéder de la sorte ? Est-il possible de rendre le dispositif d'attribution plus « performant » (par exemple, en passant d'une logique de guichet à une logique d'appels à projet) ?
- Est-ce à l'opérateur de continuer d'attribuer ces transferts ? N'y-t-il pas des synergies ou des restructurations possibles dans l'attribution de ces transferts entre opérateurs ou entre l'État et l'opérateur ?

Axe « stratégie, pilotage et gouvernance »

Module stratégie

Fiche n° 4 : Le statut

1 - Objectifs de la fiche

L'analyse des statuts pourra être réalisée dans deux cas :

1. si la pertinence de la forme juridique de l'opérateur pose question au regard de ses missions et de leur évolution.

La question du statut de l'opérateur peut notamment se poser lorsque des évolutions sont intervenues ou sont en cours, portant sur ses missions, son positionnement stratégique ou le contexte dans lequel il intervient.

2. si la gouvernance de l'établissement se heurte à des contraintes statutaires qu'il pourrait être souhaitable de lever.

Précisions :

Les différents statuts

Cinq statuts regroupent 98 % des opérateurs : EPA, EPIC, EPSCP, groupements d'intérêt public et associations.

Adaptation aux missions de l'opérateur

Il convient de s'interroger sur la pertinence du statut de l'opérateur au regard de ses activités et de l'évolution éventuelle de ses missions.

- **Les Établissements publics**

Les Établissements publics administratifs et Établissements publics industriel et commerciaux sont les deux régimes juridiques possibles d'un établissement public (EP). Ils se distinguent par leur activité : service public administratif, pour les EPA, ou service public industriel et commercial, pour les EPIC. Pour différencier ces activités et en déterminer le caractère éventuellement marchand, trois critères sont examinés : l'objet de l'établissement (missions traditionnelles de souveraineté ou d'action sociale pour les EPA, production et commercialisation de biens et services pour les EPIC), ses ressources (surtout redevances payées par les usagers pour les EPIC), ses modalités de fonctionnement (proches de celles d'une entreprise privée ou non).

- **Les associations**

Une association est un groupement de personnes volontaires qui peut avoir des buts très différents (sportif, défense des intérêts des membres, humanitaire, promotion d'idées ou d'œuvres ...). Elles se constituent dans un but autre que de partager les bénéfices mais elles se sont vu reconnaître la possibilité d'avoir des activités lucratives, dès lors que la réalisation des bénéfices ne s'accompagne pas d'un partage entre les adhérents.

L'association offre un statut très souple et une grande liberté. Elle permet d'associer des parties prenantes différentes (Etat, collectivités locales, partenaires sociaux par exemple).

Il importe de clarifier les règles relatives à la participation de l'Etat dans le conseil d'administration des associations qu'il subventionne. L'Etat est en effet souvent à la fois partenaire, contrôleur et membre de l'association.

- **Les GIP / GIE**

Les groupements d'intérêt public (GIP) sont des personnes morales de droit public, à caractère administratif ou industriel et commercial, tandis que les groupements d'intérêt économique (GIE) sont des personnes morales de droit privé. Les GIP et les GIE ont un objet bien défini.

Les GIP, apparus dans la loi du 15 juillet 1982 sur la recherche, puis étendus à d'autres domaines, ont pour objet de favoriser la coopération des personnes morales publiques et privées, qu'ils regroupent en leur sein, pour gérer des équipements ou des activités d'intérêt commun. Ils peuvent être rapprochés des établissements publics, qu'ils concurrencent.

Les GIE, été créés par l'ordonnance du 23 septembre 1967, permettent également la coopération entre personnes publiques et privées. Leur objet est de faciliter ou de développer l'activité économique de leurs membres, sans toutefois réaliser des bénéfices sauf à titre accessoire.

2 – Documents à utiliser

Les statuts de l'opérateur.

3 – Auto-évaluation

Il convient de se poser les questions suivantes en tenant compte des évolutions prévues ou prévisibles :

- Analyse des activités : s'agit-il de missions de service public ? De quelle nature ?
- Dans quel environnement l'opérateur évolue-t-il ? Exerce-t-il une activité concurrentielle ?
- Analyse de la structure des revenus : quelle est la part des subventions de l'État ?
- Quel est le degré de contrôle de l'État sur l'opérateur ? Quelles sont les autres parties prenantes ?
- Les règles de droit public sont-elles adaptées à la nature de ses activités ?
- Présenter la valeur ajoutée d'une exécution des missions de service public concernées par une personne morale distincte et autonome par rapport à l'Etat. Préciser la valeur ajoutée par rapport à une gestion au sein des structures de l'Etat (service administratif ou service à compétence nationale) ou à une externalisation vers le secteur privé.
- Le statut de l'opérateur pose-t-il des difficultés particulières quant à l'identification des référentiels applicables en matière de gouvernance, de performance, de prévision et d'exécution budgétaire et de tenue de la comptabilité.

Axe « Stratégie, pilotage et gouvernance »

Présentation du module « Pilotage et gouvernance »

Contexte général :

Les opérateurs se voient confier tout ou partie de la réalisation de certaines politiques publiques.

Ils ne déterminent toutefois pas leurs objectifs ni les modalités de leur action de manière totalement autonome, dès lors qu'ils bénéficient notamment de concours publics. En particulier, le gouvernement, qui « détermine et conduit la politique de la Nation » selon les termes de l'article 20 de la Constitution, exerce sur les opérateurs une tutelle dont l'importance apparaît très variable.

Les administrations de tutelle ont ainsi un rôle important à jouer dans la définition de la stratégie et le pilotage des opérateurs. Celui-ci passe de plus en plus fréquemment par la formalisation des relations entre l'Etat et l'opérateur, sous la forme d'un cahier des charges, de lettres de mission aux dirigeants et/ou de contrat de performance (qui peuvent ou non intégrer un volet budgétaire d'engagement sur l'évolution des moyens). Le processus de contractualisation permet en effet de faire évoluer à la fois la qualité de la gestion de l'opérateur et le mode d'exercice de la tutelle, en s'orientant davantage vers les enjeux stratégiques.

Par ailleurs, la déclinaison en interne des objectifs stratégiques définis pour l'opérateur suppose de se doter de structures et d'outils de gouvernance efficaces et de piloter la performance. Les enjeux d'organisation interne de l'opérateur sont d'autant plus importants lorsque celui-ci dispose d'un nombre important d'implantations géographiques, de filiales ou de sous-entités.

Objectifs du module :

Ce module vise à la fois :

- à analyser la qualité des relations entre la tutelle et l'opérateur, en étudiant les éventuels outils de contractualisation (fiche n° 1) ; à s'interroger sur l'organisation et la performance de l'équipe dirigeante de l'opérateur (fiche n° 1) ;
- à étudier la pertinence et la qualité des outils et structures de gouvernance interne et de pilotage interne de la performance (fiche n° 2) ;
- à apprécier le rôle du siège et à analyser les relations entre celui-ci et les différentes sous-entités de l'opérateur (fiche n° 3).

Documentation à consulter :

- Les instruments de pilotage (contrat de performance, lettres d'objectifs aux dirigeants).
- Les comptes-rendus des conseils d'administration et éventuellement d'autres structures de gouvernance interne.
- Les documents transmis à la tutelle, sur une base régulière ou sur demande de celle-ci.
- Les lettres de mission des personnels de direction.

Liste des fiches techniques du module :

- Fiche 1 – Relations avec la tutelle
- Fiche 2 – Structures et outils de gouvernance interne
- Fiche 3 – Organisation interne – relations entre le siège et les différentes entités de l'opérateur

Axe « Pilotage et gouvernance »
Module : Pilotage et gouvernance
Fiche n° 1 : Relations avec la tutelle

1 - Objectifs de la fiche

Il s'agit d'évaluer l'intensité et la qualité des relations entre l'opérateur et ses administrations de tutelle ainsi que d'apprécier l'organisation du management (dirigeants et personnels de direction).

L'auto-évaluation doit permettre d'apprécier :

- du point de vue de l'opérateur, la nature de la tutelle et les instruments qu'elle utilise. Il s'agit notamment de savoir si l'opérateur considère que la ou les tutelles sont suffisamment concentrées sur les enjeux stratégiques et dans quelle mesure les tutelles accompagnent l'opérateur dans la mise en œuvre de sa stratégie ;
- les objectifs et les incitations des dirigeants, à travers l'analyse de leurs lettres de mission et de la politique de rémunération du management (notamment son insertion dans une démarche de performance et de rémunération au mérite).

2 - Documents à utiliser

1. Les instruments de pilotage : contrat de performance (les deux derniers), cahier des charges, la ou les lettres d'objectifs des dirigeants (président et/ou directeur général).
2. Les courriers entre les tutelles et l'opérateur relatifs à la rémunération des dirigeants et notamment ceux fixant la part variable annuelle de la rémunération.

3 - Auto-évaluation

1. Relations entre la tutelle et l'opérateur

1.1 Organisation et rôle des tutelles, du point de vue de l'opérateur

1. Quel est le degré d'autonomie de l'opérateur dans l'exercice de son activité principale (programmation, choix d'investissement, décisions de politique publique) ? Dans quels cas les administrations de tutelle sont-elles consultées ou deviennent-elles les instances de décision ?
2. L'opérateur est-il soumis à une tutelle de droit commun ou se singularise-t-il par un régime de tutelle sui generis ? La tutelle a-t-elle une dimension interministérielle ? Dans l'affirmative, les différentes administrations de tutelle expriment-elles des positions contradictoires ou se renvoient-elles les responsabilités ? L'exercice de la tutelle implique-t-il l'intervention de plusieurs directions ou services au sein des ministères de tutelle ?
3. La circulation de l'information entre l'opérateur et ses tutelles et entre les tutelles est-elle régulière, réelle et sincère ?
4. Les tutelles se concentrent-elles sur une dimension stratégique globale ou sur sa trajectoire financière ? De quelle manière entrent-t-elles dans la gestion quotidienne de l'opérateur ? Les objectifs stratégiques assignés à l'opérateur sont-ils clairement définis et partagés par les tutelles ? Dans l'hypothèse de divergences, comment celles-ci sont-elles surmontées ?
5. Quels sont la fréquence, les modalités et l'objet des échanges entre les administrations de tutelle et l'opérateur, hors échanges liés aux conseils d'administration (cf. fiche 2) ? Qui prend l'initiative des contacts ?
6. Les administrations de tutelle répondent-elles aux demandes de services formulées le cas échéant par l'opérateur (par exemple, expertise d'un projet de modernisation de la gestion) ?

7. Quel rôle joue l'agent comptable ? Joue-t-il une fonction de directeur comptable et financier pour le compte de l'opérateur ? Dans ce cas, une convention fixe-t-elle les relations entre lui et l'opérateur ?

8. Quel rôle joue le contrôleur financier ou le contrôleur général ? Comment s'articule son action avec celle de la direction générale ?

1.2 Outils de pilotage des relations opérateurs-tutelles, du point de vue de l'opérateur

1. Existe-t-il un contrat d'objectifs et de performance ou tout autre instrument de pilotage liant l'opérateur à ses tutelles ? Traduit-il bien les orientations stratégiques de l'opérateur ? Qui l'a élaboré, selon quelle procédure ? Une procédure d'évaluation de sa mise en œuvre est-elle prévue ? Selon quelles modalités et à quelle fréquence (annuelle, à mi-parcours, au terme seulement) ? Avec quelles conséquences éventuelles ?

2. Le contrat d'objectif et de performance liant l'opérateur à ses tutelles contient-il un volet financier fixant l'évolution des ressources publiques (notamment de la dotation pour charges de service public voire des taxes affectées dans les années à venir) ? Dans cette hypothèse, son évolution dépend-elle de l'atteinte de ses objectifs par l'opérateur ? A défaut d'un engagement pluriannuel de l'Etat, le contrat comprend-il des scénarios d'évolution de la dotation ? En l'absence de signature d'un contrat, existe-t-il tout de même un document partagé, capitalisant les travaux engagés sur les objectifs, l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience et les démarches de progrès ?

3. Quelles sont les modalités de négociation des crédits de l'opérateur : programmation pluriannuelle, négociation annuelle ? La justification au premier euro est-elle effective ? L'opérateur participe-t-il directement aux négociations avec la direction du Budget ?

4. Quels sont les engagements pris par l'opérateur ? S'agit-il d'engagements sur sa performance, son activité, son résultat financier, l'évolution de ses moyens humains et financiers ?

2. Définition des objectifs des dirigeants

1. Les dirigeants de l'opérateur (président, directeur général, administrateur général, ...) ont-ils une lettre fixant leurs objectifs ? Qui en est le signataire ?

2. Les objectifs des dirigeants sont-ils en phase avec les objectifs de l'opérateur tels que figurant dans les documents de performance ? Quelles sont les modalités de révision de ces objectifs ? Quelle en est la fréquence ?

3. Comment se répartissent les objectifs entre objectifs relevant de la mise en œuvre des politiques publiques dévolues par l'Etat et objectifs relatifs à la maîtrise de la gestion et au pilotage de l'opérateur ?

Axe « Pilotage et gouvernance »

Module : Pilotage et gouvernance

Fiche n° 2 : Structures et outils de gouvernance interne

1 - Objectifs de la fiche

La fiche vise à apprécier la qualité des structures et des outils de gouvernance interne et le niveau de déclinaison interne des objectifs de performance.

2 - Documents à utiliser

- Statuts de l'opérateur.
- Comptes-rendus de conseils d'administration et, le cas échéant, d'autres structures de gouvernance interne, en fonction de leur importance.
- Les lettres de mission des personnels de direction, les documents contractuels définissant le cas échéant la part variable de leur rémunération, les comptes-rendus annuels et les documents fixant leur rémunération variable.

3 - Auto-évaluation

1. Structures de gouvernance interne :

1. Le CA de l'opérateur exerce-t-il une compétence d'ordre général et stratégique ? Les débats en son sein influent-ils sur la stratégie et l'efficacité organisationnelle de l'opérateur ? Quel est le type de sujets soumis au conseil d'administration (orientations stratégiques, décisions de gestion...) ?
2. La fréquence de ses réunions est-elle respectée ?
3. Certains membres du CA sont-ils fréquemment absents ? Qui représentent-ils (quel collègue, quelle administration...) ?
4. La composition du CA favorise-t-elle une gouvernance efficiente ?
5. Quel est le rôle du président du CA et comment s'articule-t-il avec celui de la direction générale de l'opérateur ?
6. Combien de pré-conseils d'administration sont organisés (les différentes tutelles se coordonnent-elles entre elles ou imposent-elles de multiples réunions à l'opérateur) ? A quelle date les dossiers de conseils d'administration sont-ils transmis aux tutelles ?
7. Existe-t-il des comités spécialisés (comité financier, comité des rémunérations, comité d'audit...) ? Quel est leur rôle ? Quelle est leur composition ? Comment s'articulent-ils avec le conseil d'administration ?
8. Existe-t-il des comités d'engagement tutelles-contrôle-opérateurs pour débattre des projets d'investissements préparés par les opérateurs, en amont des conseils d'administration ?
9. Les autres structures exécutives ou consultatives ont-elles une capacité délibérante réelle ?

2. Organisation du management et outils de gouvernance interne

1. Quelle est la répartition des rôles entre les dirigeants ?
2. Quelle est la procédure de nomination ? Les postes de direction font-ils l'objet d'appels à candidatures ou de mises en concurrence ? Le recrutement est-il externalisé ? Sinon, quel est le rôle de la direction des ressources humaines et de la tutelle dans ces décisions ?

3. Les objectifs assignés aux dirigeants dans la lettre de mission qui leur a été adressée, le cas échéant, par la tutelle sont-ils déclinés en interne au niveau de l'équipe de direction ?
 - a. Quels sont les cadres concernés ?
 - b. Sous quelle forme les objectifs sont-ils déclinés ?
 - c. Par qui ces documents fixant les objectifs internes sont-ils rédigés ? Comment s'articulent-ils avec les objectifs fixés à l'opérateur et aux dirigeants ?
 - d. La rémunération des cadres concernés est-elle liée à l'atteinte ou non de ces objectifs ? Quelle est la part de cette rémunération variable dans leur rémunération totale ? Comment est fixée le cas échéant la part variable ?
4. D'une manière plus générale, comment la mesure de la performance est-elle déclinée en interne (objectifs et indicateurs) ?
 - a. Quels sont les objectifs fixés ?
 - b. Quels sont les indicateurs internes suivis ?
 - c. Comment ont-ils été définis ? Ces définitions sont-elles formalisées et largement partagées ?
 - d. Couvrent-ils les différentes activités de l'opérateur, sans pour autant être en nombre excessif ? Sont-ils pertinents ? Déclinent-ils les objectifs stratégiques fixés à l'opérateur ?
 - e. Existe-t-il des outils (tableaux de bord, reporting) pour juger de l'atteinte de ces objectifs ?
5. Comment le pilotage interne de la performance est-il assuré ?
 - a. Comment s'articulent le dialogue sur la performance et le dialogue budgétaire ?
 - b. Existe-t-il un contrôleur de gestion et un dispositif de contrôle de gestion clairement identifié ?

Axe « Pilotage et gouvernance »

Module : Pilotage et gouvernance

Fiche n° 3 : Organisation interne : relations entre le siège et les différentes entités de l'opérateur

1 - Objectifs de la fiche

La fiche vise à apprécier la qualité et l'intensité des relations entre le siège et les différents sites ou filiales de l'opérateur.

Elle ne présente d'intérêt que pour les opérateurs qui disposent d'implantations ou d'entités multiples.

2 - Auto-évaluation

1. Quels sont les effectifs du siège et des différents entités/ filiales / sites rapportés au total (cf. tableau ci-dessous) ?
2. Quel est le degré d'autonomie des différentes entités / sites géographiques / filiales ?
3. Quelles fonctions sont mutualisées et lesquelles sont laissées à l'échelon local ?
4. Quels outils de pilotage ont été mis en place entre le siège et les différentes entités / sites géographiques / filiales ?

Répartition et évolution des effectifs (en ETPT) entre le siège et les différents sites

	ETPT en 2010	Part dans le total des effectifs	ETPT en 2006	Evolution 2006 / 2010
Siège				
Entité 1				
Entité 2				
Entité ...				
Total				

3 – Analyses complémentaires

Il convient ensuite d'analyser plus précisément :

1. Le rôle du siège, qui doit s'interroger sur ses propres missions et, par là même, sur le degré de déconcentration des décisions stratégiques et de gestion qu'il est prêt à consentir au profit des sites ou filiales.
2. Les simplifications potentielles des niveaux locaux.

Répartition des effectifs et des fonctions assurées par le siège et les sites

		RH	Achat / gestion	Investissement	Budget / Finance	Métiers
Siège	Stratégique					
	Gestion					
Filiales, sites ou sous-entités	Stratégique					
	Gestion					

Axe « moyens de l'opérateur »

Présentation du module « Finances »

Contexte général

Pour chacun des opérateurs identifiés dans la liste du jaune « Opérateurs de l'Etat » (annexé au projet de loi de finances initiale), il est nécessaire d'identifier préalablement à l'analyse financière de l'organisme :

- le statut juridique de l'organisme (EPA, EPIC, EPSCP, EPST, GIP, GIA, association, SA, société d'Etat, organisme sui generis) ;
- le secteur duquel relève l'activité de l'opérateur (marchand/non marchand, concurrentiel...) ;
- la nature de l'activité prise en charge par l'organisme (description de la mission, relevant quelle activité prévue par le texte institutif de l'opérateur, de support, pérenne ou transitoire et modalités de mise en œuvre) ;

Selon le statut, le secteur et l'activité concernés, l'analyse financière d'un opérateur ne revêtira pas nécessairement la même forme ou ne permettra pas d'aboutir aux mêmes conclusions. Les différents points d'autodiagnostic proposés dans les fiches constituent donc une trame à adapter en fonction des spécificités inhérentes à l'activité de l'opérateur.

Objectif du module

L'objectif du module finances est d'apprécier l'évolution de la gestion financière de l'opérateur sur trois ans (la durée est à adapter en fonction de l'opérateur, par exemple si le contrat d'objectifs est d'une durée différente – les trois années constituant une périodicité standard en vertu de la circulaire du 26 mars 2010 relative à la gouvernance des opérateurs) en menant une analyse financière rétrospective. Elle est effectuée à partir des modèles de présentation des budgets des opérateurs (circulaire annuelle de préparation des budgets des opérateurs), et notamment des comptes financiers pour ce qui concerne l'analyse rétrospective.

Ces analyses doivent être complétées par l'examen de la solidité du contrôle interne et des outils de comptabilité analytique.

La fiche 1 concerne l'analyse du compte de résultat et de la capacité d'autofinancement de l'opérateur. Elle peut être complétée sous un angle plus traditionnel par l'analyse des soldes intermédiaires de gestion proposée en annexe.

La fiche 2 concerne l'analyse du tableau de financement et du fonds de roulement (FDR) de l'opérateur. Elle vise principalement à analyser les modalités de financement des investissements.

La fiche 3 vise les problématiques liées à la trésorerie et au recours à l'emprunt de l'opérateur.

La fiche 4 met l'accent sur l'analyse des opérations budgétaires venant impacter le résultat de comptabilité générale et sur la qualité budgétaire des opérations de fin d'exercice.

Enfin, les fiches 5 et 6, s'intéressent respectivement à la fiabilité du dispositif de contrôle interne et à l'enrichissement de l'information budgétaire et comptable à travers la comptabilité analytique.

Précisions méthodologiques :

Il est important de distinguer les analyses faites à partir de la comptabilité générale tenue par le comptable, de celles s'appuyant sur les données de l'exécution budgétaire. Des écarts sont en effet constatés du fait des conséquences distinctes tirées d'une logique budgétaire portant sur des prévisions de flux de l'exercice, et d'une logique comptable issue de la comptabilisation des flux et des stocks de l'exercice en cours et des exercices précédents.

L'analyse financière sera donc effectuée à partir de la comptabilité générale, et plus spécifiquement des trois derniers comptes financiers présentés par le comptable et votés au conseil d'administration.

D'autres points d'attention doivent être signalés :

- les changements de périmètre importants (transfert de personnels ou restructuration du bilan par exemple) rendant les comparaisons difficiles d'une année sur l'autre ;
- les changements de nomenclature comptable d'une année sur l'autre.

L'analyse sera utilement complétée des évolutions budgétaires connues lors de l'autodiagnostic (budget prévisionnel de l'année en cours, décisions modificatives, projet de budget prévisionnel de l'année suivante).

Documentation à utiliser

1. Textes de base

- RGCP : décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement sur la comptabilité publique (3eme partie : les EPN, articles 151 a 225)
- régimes budgétaires, comptables et financiers particuliers : décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPSCP ; décret n° 2002-252 du 22 février 2002 relatif au régime budgétaire, financier et comptable des EPST
- décret n° 99-575 du 8 juillet 1999 relatif aux modalités d'approbation de certaines décisions financières des EP de l'Etat
- décret statutaire de l'opérateur concerné
- instructions codificatrices M 9 : M9-1 pour les EPA et les GIP relevant des dispositions applicables aux EPA ; M9-3 pour les EPSCP, M9-5 pour les EPIC et les GIP relevant des dispositions applicables aux EPIC et instructions complémentaires sur les EP (DGFIP)
- circulaire annuelle de la direction du budget relative a la préparation du budget des operateurs en aout de l'année N-1 (site internet de la DB)
- note du ministère de tutelle commentant la circulaire de la DB en octobre de l'année N-1

2. Documents budgétaires et comptables de l'opérateur

- comptes financiers (dont annexes) des trois années écoulées accompagnés des documents de présentation de ces comptes par l'agent comptable et par l'ordonnateur au conseil d'administration et des procès-verbaux des délibérations du conseil d'administration
- balances détaillées des comptes avant virement au compte de résultat au 31/12 des trois années écoulées et au moment de l'autodiagnostic (agence comptable)
- budgets primitifs (ou état prévisionnel des recettes et des dépenses pour les EPIC) et décisions modificatives pour les trois années écoulées et l'année en cours, avec les notes de présentation de l'ordonnateur au conseil d'administration ainsi que les procès-verbaux des débats du conseil d'administration sur ces documents

3. Autres documents et données

- protocole de modernisation comptable et financière éventuellement conclu avec la DGFIP
- convention de gestion de la trésorerie entre l'agence comptable et la TG ou RGF (agence comptable)
- données financières transmises par l'établissement au contrôleur financier et aux tutelles

Liste des fiches techniques du module

Analyse budgétaire et financière rétrospective

- Fiche 1 – Analyse du compte de résultat et de la capacité d'autofinancement
- Fiche 2 – Analyse du tableau de financement et fonds de roulement
- Fiche 3 – Analyse de la trésorerie et du recours à l'emprunt
- Fiche 4 – Analyse des opérations budgétaires impactant le résultat de comptabilité générale et des opérations d'inventaires

Contrôle interne et comptabilité analytique

- Fiche 5 – Le contrôle interne
- Fiche 6 – La comptabilité analytique

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module : Finances

Fiche n° 1 : Analyse du compte de résultat et de la capacité d'autofinancement

1- Objectif de la fiche

Cette fiche vise à analyser le résultat de l'activité économique de l'opérateur, dans le cadre de son cycle d'exploitation notamment.

Dans la mesure où la détermination du résultat comptable se superpose exactement avec le cadre de construction et d'exécution du budget de l'opérateur, cette analyse permet de déterminer la fiabilité des hypothèses retenues pour fonder l'autorisation budgétaire votée par le conseil d'administration, ainsi que le mode de pilotage de l'opérateur.

Elle doit permettre d'apprécier :

- L'évolution du résultat de l'opérateur à travers la composition de ses agrégats de dépenses budgétaires et des modalités de financement de l'activité courante de l'opérateur
- La validité de la programmation ou de la prévision budgétaire au regard de l'exploitation courante de l'établissement
- Les déterminants de la capacité d'autofinancement permettant de financer des dépenses d'investissement à partir du résultat de l'opérateur

Lorsque les opérateurs présentent une activité commerciale ou de production importante, l'analyse du compte de résultat peut utilement être complétée par la détermination des soldes intermédiaires de gestion.

2 – Documents à utiliser

- Comptes financiers des trois derniers exercices (y compris l'annexe), les comptes consolidés, comptes des services à comptabilité distincte et les budgets annexes, s'il y a lieu
- Rapports de présentation du compte financier de l'agent comptables des trois derniers exercices
- Le cas échéant, rapports des commissaires aux comptes sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes de l'opérateur
- Balances avant virement au compte de résultat
- Données extracomptables sur les moyens mis à disposition de l'opérateur (locaux, personnels, biens mobiliers, etc...)
- Budgets prévisionnels (BP) votés par le conseil d'administration pour les trois exercices précédents et l'exercice en cours, ainsi que les décisions modificatives (DM de droit commun, d'urgence et d'inventaires) qui se rapportent à ces BP
- Le cas échéant, fiche détaillant les modalités de calcul des différents soldes intermédiaires de gestion

3 – Auto-évaluation

1. Composition et évolution interne des enveloppes de dépenses et des agrégats de recettes de l'opérateur

Déterminer l'évolution de chacune des trois enveloppes de dépenses du compte de résultat et leur part relative dans l'ensemble des charges de l'opérateur.

	N-3		N-2		N-1		N	
Personnel								
Fonctionnement <i>dont charges calculées</i>								
Intervention <i>dont provisions</i>								
TOTAL charges CR		100%		100%		100%		100%

Sources : N-3 à N-1 à partir du compte financier, N à partir du budget prévisionnel éventuellement modifié par décision modificative

Evaluer si l'évolution des enveloppes est homogène (d'une année sur l'autre et d'une enveloppe à l'autre). Justifier les écarts constatés et déterminer si cela correspond à un objectif assigné par la direction ou la tutelle de l'opérateur.

Déterminer l'évolution des agrégats de produits du compte de résultat.

	N-3		N-2		N-1		N	
Subventions Etat								
Fiscalité affectée								
Autres subventions								
Ressources propres <i>dont produits calculés</i>								
TOTAL produits CR		100%		100%		100%		100%

Sources : N-3 à N-1 à partir du compte financier, N à partir du budget prévisionnel éventuellement modifié par décision modificative (en milliers d'EUR)

Evaluer si l'évolution des agrégats de produits est homogène (d'une année sur l'autre et d'un agrégat à l'autre). Sinon, justifier s'il s'agit d'une modification structurelle de l'économie générale du financement de l'activité de l'opérateur et s'il peut exister un risque à terme sur la qualification d'opérateur de l'Etat (du fait d'une absence de financement majoritaire par le budget de l'Etat). Pour cela, corriger éventuellement les chiffres du montant des mises à disposition par l'Etat.

2. Evolution et composition du résultat

Evaluer si les recettes de l'opérateur sont structurellement à même de couvrir les charges et si la nature des recettes est en adéquation avec la nature des activités de l'opérateur (ressources pérennes/mission pérenne, dynamisme des ressources propres...). Existe-t-il une utilisation fréquente du fonds de roulement pour financer l'activité de l'opérateur ? Le cas échéant, opérer cette évaluation nette des dispositifs transparents, si l'opérateur en gère.

Déterminer par ailleurs le degré de dépendance par rapport à la subvention pour charges de service public notifiée et versée par l'Etat (s'agit-il d'une ressource versée en compensation de charges clairement identifiées ou d'une subvention d'équilibre ?). Pour cela calculer l'évolution des ratios suivants :

$$\frac{\text{SCSP}}{\text{Total produits du compte de résultat}}$$

$$\frac{\text{SCSP}}{\text{Total des charges de l'opérateur (y-c charges calculées)}}$$

En fonction de l'activité de l'opérateur, présenter la décomposition du résultat en justifiant les principales variations.

	N-3	N-2	N-1	N
Résultat d'exploitation (1)				
Résultat financier (2)				
Résultat courant (3) = (1) + (2)				
Résultat exceptionnel (4)				
Résultat de l'exercice (5) = (3) + (4)				

Sources : N-3 à N-1 à partir du compte financier, N à partir du budget prévisionnel éventuellement modifié par décision modificative

Analyser l'évolution des soldes sur la période, leur décomposition et la tendance qui se dégage (amélioration ou au contraire dégradation). Il peut être intéressant, si les données sont disponibles, d'analyser les résultats des différentes structures lorsque l'opérateur est organisé en réseau.

Evaluer si le résultat dégagé est significatif au regard du volume d'activité de l'opérateur (brut et net des opérations exceptionnelles et financières).

Si le résultat de l'exercice est négatif, présenter le mode d'affectation du résultat d'exploitation et décrire le mode de financement des pertes.

Au regard de l'analyse du compte de résultat, qualifier le mode de pilotage de l'opérateur (pilotage par la dépense ou pilotage par le résultat).

3. Fiabilisation de l'autorisation budgétaire initiale et pluriannuelle

Déterminer quelle est la base de construction des budgets prévisionnels. S'agit-il globalement :

- d'un raisonnement de BP à BP (utilisation du BP N comme base de construction du BP N+1) ;
- d'un raisonnement de CF à BP (utilisation des données du CF N-1 pour alimenter les hypothèses de prévision du BP N+1, via une mise à jour du BP N) ;
- d'un raisonnement de dernier budget connu à BP (utilisation du BP N corrigé des éventuelles DM votées en cours d'exercice, comme base de construction du BP N+1) ;
- d'un raisonnement (intégral ou partiel) en budget « base zéro ».

Au regard des trois exercices passés et de l'exercice en cours, indiquer la fréquence moyenne de recours à une décision modificative. Si de manière générale plus d'une DM sont planifiées chaque année, en préciser la raison et s'il s'agit d'un ajustement lié à des événements extérieurs à la gestion de l'activité de l'opérateur.

Indiquer, à partir du tableau 5 annexé aux budgets de trois exercices antérieurs et des comptes de résultats impactés par ces opérations pluriannuelles, la manière dont l'autorisation budgétaire pluriannuelle est retranscrite dans le budget de l'opérateur et si les engagements pluriannuels sont correctement évalués (nombre d'opération pluriannuelles annulées ou réévaluées quant à leur montant, nécessité de réajustement des calendriers de mise en œuvre...). Qualifier la capacité de programmation budgétaire des opérations pluriannuelles de l'opérateur et, le cas échéant, les raisons des difficultés rencontrées dans la mise en place d'une programmation budgétaire.

4. Déterminants et évolution de la capacité d'autofinancement (CAF)

Analyser l'évolution de la capacité d'autofinancement par rapport au résultat de l'opérateur. Expliquer les écarts lorsque résultat et CAF évoluent de manière discordante.

	N-3	N-2	Δ	N-1	Δ	N	Δ
Résultat de l'exercice							
CAF							

Sources : N-3 à N-1 à partir du compte financier, N à partir du budget prévisionnel éventuellement modifié par décision modificative, les variations (Δ en %) sont calculées à partir de l'année antérieure

Déterminer le poids des produits et charges calculés dans la capacité d'autofinancement de l'opérateur (notamment pour ce qui concerne les dotations aux amortissements et le mécanisme de neutralisation de l'amortissement sur les biens domaniaux de l'Etat) et justifier de l'existence d'une capacité effective pour le financement des investissements de l'opérateur.

Estimer si le résultat est basé sur un objectif de CAF ou si la CAF est une variable résultant de l'activité.

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module : Finances

Fiche n° 2 : Analyse du tableau de financement et fonds de roulement

1- Objectif de la fiche

Cette fiche vise à analyser la structure de financement et la soutenabilité des opérations d'investissement des opérateurs. Dans un second temps, elle concerne la détermination de la variation annuelle du fonds de roulement à l'issue de la prise en compte du résultat de l'activité et du financement des dépenses d'investissement.

Elle doit permettre d'apprécier :

- L'adéquation des sources de financements avec les besoins de financements des opérations d'investissement,
- Les écarts entre les prévisions des ressources du tableau de financement et leur réalisation, ainsi que l'impact de ces écarts sur la décision d'investissement,
- La composition, la pertinence et l'évolution du fonds de roulement de l'opérateur en tant que ressource du financement de l'activité ou des investissements de l'opérateur.

2 – Documents à utiliser

- Comptes financiers des trois derniers exercices (y compris l'annexe), les comptes consolidés, comptes des services à comptabilité distincte et les budgets annexes, s'il y a lieu
- Rapports de présentation du compte financier de l'agent comptables des trois derniers exercices
- Le cas échéant, rapports des commissaires aux comptes
- Balances avant virement au compte de résultat
- Données extracomptables sur les moyens mis à disposition de l'opérateur (locaux, personnels, biens mobiliers, etc...)
- Budgets prévisionnels (BP) votés par le conseil d'administration pour les trois exercices précédents et l'exercice en cours, ainsi que les décisions modificatives (DM de droit commun, d'urgence et d'inventaires) qui se rapportent à ces BP

3 – Auto-évaluation

1. Programmation des opérations d'investissement

Déterminer si les opérations d'investissement sont financées par une subvention publique fléchée (dotation en fonds propres ou part explicitement fléchée vers l'investissement d'une subvention pour charges de service public en provenance de l'Etat, subvention d'équipement d'une autre collectivité publique...) s'imposant à la décision du conseil d'administration.

A *contrario*, évaluer la part de l'investissement de l'opérateur qui relève de la proposition de la direction et l'initiative du conseil d'administration de l'opérateur (en nombre d'opération et en volume d'engagements/paiements).

Les opérations d'investissement sont programmées et présentées sous un angle pluriannuel au conseil d'administration (tableau 5 annexé au document budgétaire), déterminer si la programmation présentée tend à se réaliser et, dans la négative, identifier les causes de divergences entre la programmation et la réalisation.

2. Evolution du tableau de financement

Déterminer la structure et l'évolution du financement des opérations d'investissement inscrites au tableau de financement de l'exercice sur les trois derniers exercices et l'exercice en cours. Distinguer les sources de financement entre la capacité d'autofinancement, les subventions et dotations spécifiquement affectées à une opération d'investissement (Etat et autres collectivités publiques), les ressources contractuelles spécifiquement affectées à l'investissement et le recours à l'emprunt.

Dans le cas où l'opérateur a procédé à des cessions d'immobilisations, identifier les objectifs auxquels correspondaient ces opérations :

- au financement d'investissements ponctuels ;
- à la restructuration des activités et/ou à la rationalisation des implantations ;
- à un besoin d'assainissement de la structure financière de l'opérateur.

Evaluer si les opérations d'investissement sont fortement dépendantes de la réalisation de la capacité d'autofinancement présentée au BP (sincérité de la prévision de CAF).

Vérifier l'adéquation en prévision (BP) et en exécution (CF) entre le dimensionnement de l'enveloppe d'investissement et la programmation des engagements et paiements présentés dans le tableau des opérations pluriannuelles des exercices précédents. En cas d'écart significatif (report, annulation, augmentation, diminution de l'enveloppe), en présenter les justifications.

Qualifier la fiabilité de la programmation de l'opération d'investissement

3. Evolution du fonds de roulement et de la variation du fonds de roulement

Présenter l'évolution de la variation du fonds de roulement (flux annuels) et du fonds de roulement (stock) des trois exercices précédents et de l'exercice en cours

	N-3		N-2		Δ	N-1		Δ	N	
	BP	CF	BP	CF		BP	CF		BP	Δ
Variation du FDR										
FDR										

Sources : Les évolutions (Δ) sont calculées du CF de l'année au CF de l'année antérieure, à l'exception de l'année N dont l'évolution est calculée du CF de l'année N-1 au BP N

Justifier les écarts entre la prévision et la réalisation de la variation du fonds de roulement (issus de l'activité ou de la sincérité de la programmation des opérations d'investissement, d'un défaut de ressources inscrit au tableau de financement, augmentation des emplois du tableau de financement...).

Déterminer quelles sont les conséquences à tirer par l'opérateur et par les tutelles du niveau de fonds de roulement et de son évolution.

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module : Finances

Fiche n° 3 : Analyse de la trésorerie et du recours à l'emprunt

1- Objectif de la fiche

Cette fiche vise à analyser la soutenabilité de la trésorerie et l'éventuel recours à l'emprunt par l'opérateur. Cette analyse doit tenir compte des encadrements de la capacité de recourir à l'emprunt qui s'imposent à l'opérateur.

2 – Documents à utiliser

- Comptes financiers des trois derniers exercices (y compris l'annexe), les comptes consolidés, comptes des services à comptabilité distincte et les budgets annexes, s'il y a lieu
- Budgets prévisionnels (BP) votés par le conseil d'administration pour les trois exercices précédents et l'exercice en cours, ainsi que les décisions modificatives (DM de droit commun, d'urgence et d'inventaires) qui se rapportent à ces BP
- Décisions d'attribution des subventions issues des personnes morales de droit public
- Plan de trésorerie des trois dernières années
- Convention de gestion de trésorerie entre l'agent comptable et les services de la DGFIP ou entre l'opérateur et l'Agence France Trésor
- Décret constitutif de l'opérateur
- Délibération du conseil d'administration relative au recours à l'emprunt

3 – Auto-évaluation

1. Analyse de la trésorerie de l'opérateur

Vérifier que le lien entre la trésorerie et le fonds de roulement présenté ci-dessous peut être constaté pour l'opérateur :

$$\text{Trésorerie} = \text{fonds de roulement} - \text{besoin en fonds de roulement}$$

Si cette relation ne peut être constatée, justifier.

Au regard des projections établies mensuellement dans le cadre du plan de trésorerie des opérateurs, présenter les mesures prises pour éviter les risques d'indisponibilité de trésorerie.

2. Analyse de la soutenabilité du recours à l'emprunt

NB : l'emprunt visé par la présente analyse concerne les dettes à plus d'un an. Ce paragraphe ne concerne donc pas les opérateurs qui ne pourraient recourir à l'emprunt en vertu de l'article 12 de la loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Présenter les bases juridiques du recours à l'emprunt de l'opérateur et identifier les conditions de recours à l'emprunt établies par le conseil d'administration.

Déterminer le niveau, la structure ainsi que l'évolution de la dette de l'opérateur. Qualifier l'origine du recours à l'emprunt en distinguant les conséquences d'une structure financière fragile en termes de besoins de financement de moyen/long terme et/ou de marge d'amélioration de la prévision budgétaire (surévaluation des recettes ou sous-évaluation des dépenses par rapport à l'exécution).

Identifier les risques financiers liés à la dette (taux, durée, clauses spécifiques).

Préciser dans quelle mesure l'opérateur exploite les possibilités de refinancement et de remboursement anticipé offertes par les banques et les conditions obtenues lors de la négociation des caractéristiques de l'emprunt (notamment taux, durée etc...). Effectuer, le cas échéant une comparaison avec les taux de marché au moment où l'opérateur a contracté le prêt.

Calculer les ratios suivants qui permettent d'analyser la soutenabilité de l'endettement de l'opérateur :

- Ratio d'autonomie financière :

$$\frac{\text{Fonds propres [ou de façon plus restrictive, capitaux propres]}}{\text{Endettement}}$$

- Ratio d'endettement :

$$\frac{\text{Total des dettes financières}}{\text{Total des produits}}$$

- Capacité de remboursement :

$$\frac{\text{Dettes financières}}{\text{CAF}}$$

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module : Finances

Fiche n° 4 : Analyse des opérations budgétaires ayant un impact sur le résultat de comptabilité générale

1- Objectif de la fiche

Cette fiche a pour objet d'assurer une maîtrise des opérations de l'opérateurs liées aux interactions entre les approches budgétaires et comptables.

2 – Documents à utiliser

- Comptes financiers des trois derniers exercices (y compris l'annexe), les comptes consolidés, comptes des services à comptabilité distincte et les budgets annexes, s'il y a lieu
- Budgets prévisionnels (BP) votés par le conseil d'administration pour les trois exercices précédents et l'exercice en cours, ainsi que les décisions modificatives (DM de droit commun, d'urgence et d'inventaires) qui se rapportent à ces BP
- Décisions d'attribution des subventions issues des personnes morales de droit public
- Plan de trésorerie des trois dernières années
- Convention de gestion de trésorerie entre l'agent comptable et les services de la DGFIP ou entre l'opérateur et l'Agence France Trésor
- Décret constitutif de l'opérateur
- Délibération du conseil d'administration relative au recours à l'emprunt

3 – Auto-évaluation

1. Maîtrise des opérations budgétaires ayant un impact sur le résultat comptable de l'opérateur

Maîtrise de l'autorisation budgétaire

Décrire l'organisation de la mise à disposition et de la capacité effective d'engagement des crédits budgétaires au sein de l'opérateur (ordonnateurs principaux, secondaires, délégués, chefs de pôle...).

Indiquer, au cours des trois exercices précédents et de l'exercice en cours, si la direction de l'opérateur a dû faire face à des situations de saturation des enveloppes de dépenses budgétaires votées par le conseil d'administration (c'est-à-dire approche du plafond d'autorisation de crédits alors que d'autres engagements ont été souhaités ou demandés par les services gestionnaires). Pour quelles raisons l'absence de crédits budgétaires disponibles n'a pu être anticipée ? Quelles natures d'opérations ont été impactées par cette situation (charges courantes ou répétitives, charges calculées, opérations exceptionnelles) ? Ces situations ont-elles été identifiées dès la phase d'engagement ou lors de la réception des factures ?

Quelles sont les mesures prises par la direction face à cette situation :

- Saisine du conseil d'administration en vue du vote d'une décision modificative ;
- Suspension temporaire ou annulation des opérations d'engagement de dépense ;
- Redéploiement de crédits budgétaires ?

Recours au mécanisme de neutralisation des amortissements

Indiquer si l'opérateur a recours à la technique de la neutralisation des amortissements sur biens domaniaux de l'Etat. Existe-t-il une autorisation explicite de la tutelle, renouvelée chaque année, justifiant le recours à cette technique ? Existe-t-il une acceptation explicite par l'Etat de la prise en charge du renouvellement du bien ?

Quelle part des amortissements de l'opérateur sont couverts par le mécanisme de neutralisation ?

Si le produit calculé tiré de la neutralisation venait à être retiré, déterminer l'évolution du résultat comptable, de la capacité d'autofinancement et du niveau de fonds de roulement. Peut-on tirer des conséquences sur la politique de renouvellement des investissements de l'opérateur ?

Conséquences budgétaires et comptables des décisions modificatives et des reports de crédits

Indiquer si le recours à une décision modificative est systématique (budget effectif de l'opérateur = BP + DM1). Présenter les raisons qui ont conduit la direction à solliciter une décision modificative auprès du conseil d'administration sur les trois derniers exercices écoulés et sur l'exercice en cours. Ces sollicitations sont-elles en lien avec des événements maîtrisables ?

Les décisions modificatives portent-elle systématiquement sur le volet dépense ? Existe-t-il un ajustement systématique du volet recette ou en fonction de l'exécution constatée à la date de la présentation de la décision ?

Indiquer si l'opérateur a systématiquement recours au mécanisme de reports de crédits budgétaires. Indiquer le montant global des reports rapporté au budget prévisionnel de l'année précédente et de l'année en cours, et déterminer quelles enveloppes de dépenses sont concernées par ces reports.

La présentation de reports répond-t-elle systématiquement à la double condition de crédits disponibles non consommés et de perception de recettes effectives tombées au fonds de roulement ? Pour les reports d'investissement, est-elle bien toujours établie en lien avec la programmation pluriannuelle actualisée ?

2. Prévention des risques budgétaires des opérations d'inventaire

Correction des écarts entre le résultat établi par le compte financier du comptable à l'issue des opérations d'inventaires et le rapport du commissaire aux comptes

Décrire les conséquences tirées du rapport de certification des comptes par le commissaire aux comptes (en matière d'autorisation budgétaire préalable, de correction du résultat comptable, de la capacité d'autofinancement et de la variation du fonds de roulement).

Font-elles ressortir un enjeu budgétaire pérenne en matière de recalibrage de la subvention versée par l'Etat ou de redéfinition des enveloppes de dépenses budgétaires.

Le recours à une décision modificative d'inventaire

Indiquer si l'opérateur a eu recours au titre des trois derniers exercices à des décisions modificatives d'inventaires (DMI), en préciser les causes et les montants rapportés au résultat global de l'opérateur.

Expliquer en quoi les opérations ayant nécessité le vote d'une DM1, après la clôture de l'exercice, ne pouvaient être anticipées dans le cadre d'une décision modificative ordinaire (modification substantielle de l'état de l'actif en fin d'exercice, décision réglementaire tardive affectant les opérations d'inventaire etc...).

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module : Finances

Fiche n° 5 : Contrôle interne comptable et financier

1- Objectif de la fiche

Cette fiche doit permettre à l'opérateur de faire un point sommaire sur son niveau de maturité en matière de contrôle interne comptable et financier.

Elle doit permettre de savoir si :

- le contrôle interne est une notion partagée entre l'ordonnateur et le comptable,
- le fonctionnement courant de l'organisme intègre des mesures de contrôle interne,
- les principaux modules pointés par la Cour des comptes en matière de qualité comptable progressent (recensement immobilier, créances et dettes réciproques entre l'organisme et l'Etat, respect des échéances des opérations de clôture, pour la remontée de la balance au teneur des comptes de l'Etat, le CBCM finances, qui actualise le compte 26).
- Les organes de gouvernance sont impliqués dans ces sujets.

Il ne s'agit en revanche pas d'évaluer le contrôle interne en vérifiant la manière dont il est exercé.

2 – Documents à utiliser

- Protocole de modernisation financière et comptable conclu entre l'ordonnateur et le comptable, en lien avec la DGFIP (le cas échéant)
- Rapport(s) du CGEfi
- Documents que l'organisme a établis sur le sujet (cartographie des risques, organigrammes fonctionnels, référentiel de contrôle interne comptable et financier, guides de procédures, plan d'action)
- Plan de contrôle interne

Les opérateurs pourront utilement se référer au questionnaire sur le renforcement de la démarche de maîtrise des risques financiers et comptables, accessible sur le site www.performance-publique.gouv.fr ou sur l'intranet de la DGFIP par le lien suivant :

http://magellan.bercy.cp/fce-moderfie/Controlinterncompta/Normes/e_p/quaestio.doc

3 – Auto-évaluation

1. L'organisme dispose-t-il d'un contrôle interne ? Si oui, quelle articulation a été mise en place entre le contrôle externe et le contrôle interne ?
2. Existe-t-il un comité d'audit ? Si oui, quels sont les sujets qui y sont abordés et quelles sont les suites données par le management aux problèmes soulevés ?
3. L'opérateur a-t-il procédé à une cartographie de ses principaux risques (dans le cadre par exemple d'un comité d'audit) ? Le cas échéant, chaque risque a-t-il été évalué en fonction de son impact potentiel et de sa probabilité d'occurrence ?
4. L'opérateur a-t-il recours à des procédures d'audit externe ?
 - a. Si oui, dans quel objectif ?
 - b. Quels processus ou activités sont particulièrement visés ?
 - c. Selon quelle fréquence ?
 - d. Existe-t-il un dispositif de suivi des recommandations émanant d'audits externes ?
5. L'opérateur fait-il certifier ses comptes ?
 - a. Si oui, par qui ?
 - b. Selon quelle procédure sont prises en compte les observations des commissaires aux comptes ?

Axe « Moyens de l'opérateur »
Module : Finances
Fiche n° 6 : Comptabilité analytique

1- Objectif de la fiche

Cette fiche doit permettre :

- d'établir si l'opérateur s'est doté d'une comptabilité analytique ;
- d'analyser la pertinence et les limites du modèle retenu en examinant ses principes de construction et en tenant compte de son coût ;
- de s'assurer qu'elle établit le coût complet des prestations, en particulier celles qui ont une nature commerciale pour vérifier notamment que les tarifs et coûts sont cohérents.

2 – Autodiagnostic

1. L'opérateur dispose-t-il d'une comptabilité analytique ? En l'absence d'une telle comptabilité, quels sont les développements envisagés par l'opérateur pour s'en doter ?
2. De quand date le dispositif ? Quels sont les objectifs recherchés ?
3. Qui gère le dispositif ?
4. Quels en sont les principes de construction :
 - a) Quels sont les fonctions, les centres de coûts ou les prestations suivis ?
 - b) Quels sont les types de coûts calculés : coûts complets, coûts directs, coûts fixes/variables...
 - c) Quel est le périmètre des charges retenues dans le cadre de la comptabilité analytique (charges incorporées, charges supplétives, charges non incorporables) ?
 - d) Quels sont les coûts directs et les méthodes d'imputation sur les prestations ?
 - e) Quelle est la part des coûts directs dans l'ensemble des coûts de l'établissement ?
 - f) Quels sont les coûts indirects et quelles sont les clés de ventilation utilisées pour les imputer sur les prestations (par exemple, imputation de charges immobilières au prorata des m²) ?
 - g) Quelles sont les unités d'œuvre utilisées (par exemple, l'heure stagiaire pour la formation...) ?
 - h) Quel est le coût complet de chacune des prestations ?
5. Quelles sont les données disponibles ? Quels sont les manques ?
6. Quelle utilisation est faite de la comptabilité analytique ? Qui analyse les données qui en sont issues (contrôleur de gestion, responsables de départements...) ? A qui les résultats sont-ils présentés ?
7. Qui a la responsabilité de la tenue de la comptabilité analytique ? Qui a le pouvoir de modifier les flux ?
8. Le dispositif a-t-il été discuté et validé en conseil d'administration ?
9. Des coûts standards sont-ils établis ? A partir de quelles hypothèses et de quel type de coûts ?
10. L'analyse des écarts permet-elle de prendre des mesures correctrices en cours de gestion ?

Axe « Moyens de l'opérateur »

Présentation du module "Recettes"

Contexte général

Aujourd'hui, on observe que les recettes des opérateurs ont tendance à se diversifier. Elles ne relèvent plus uniquement de subventions de l'Etat versées, sous forme de "subventions pour charge de service public" à partir des programmes de rattachement. D'autres types de ressources se sont développés pour les opérateurs :

- des ressources fiscales affectées ;
- des subventions émanant d'autres acteurs publics (collectivités locales, administrations de sécurité sociale, autres opérateurs...) ;
- des ressources propres en contrepartie de la vente de prestations ou de services ou tirées du parrainage ou du mécénat.

L'analyse menée dans le cadre de ce module vise à :

- qualifier l'évolution des différentes ressources autres que les subventions d'Etat ;
- évaluer leur efficacité et leur efficience de telle ou telle recette au regard des missions de l'opérateur ;
- identifier les opportunités ou les risques financiers potentiels ;
- identifier les modalités et les conditions de leur développement.

Objectifs du module

Dans ce contexte, ce module vise à mesurer l'adéquation des ressources aux missions de l'établissement et sa capacité à agir sur le niveau des recettes hors subventions, par exemple en menant une politique active de diversification de ses ressources. Il a notamment pour objectif d'évaluer les marges de progression dont il dispose pour le développement de ses recettes propres :

- la structuration de l'offre de prestations proposée par l'opérateur, en fonction de la nature des marchés sur lesquels il intervient (concurrentiels ou non) ;
- la constitution et la mobilisation d'équipes dédiées à la recherche de fonds ;
- la fixation d'objectifs à l'opérateur ;
- la politique de tarification des prestations sur la base des données issues de la comptabilité d'analyse des coûts ou de leurs coûts complets.

Précisions méthodologiques :

L'opérateur doit porter une attention particulière au bilan coûts-avantages du développement de ses ressources propres. En particulier, il convient d'examiner les modalités de tarification des prestations génératrices de recettes sur la base de leurs coûts complets. Il peut ainsi apparaître que certaines activités qui génèrent des recettes importantes sont en réalité structurellement déficitaires en raison des effectifs importants qu'elles mobilisent. Il convient de veiller dans ce cadre au strict respect du droit de la concurrence et des conséquences qu'il emporte, le cas échéant, pour le développement de ces activités.

Liste des fiches techniques du module

- Fiche 1 – Analyse détaillée des recettes
- Fiche 2 - Analyse des ressources propres

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module : Recettes

Fiche n° 1 : Analyse détaillée des recettes de l'opérateur

1- Objectif de la fiche

Majoritairement financés par l'Etat, les opérateurs ont des recettes qui ont tendance à se diversifier :

En premier lieu, le financement public peut :

- Soit prendre la forme de ressources fiscales affectées ;
- Soit émaner d'autres acteurs publics, parties à la politique mise en œuvre par l'opérateur (collectivités locales, administrations de sécurité sociale, autres opérateurs, Union européenne...)

Par ailleurs, selon leur mission, certains opérateurs peuvent avoir développé d'autres ressources, comme des ressources propres tirées de la vente de prestations, de services ou du parrainage ou du mécénat.

L'objectif de cette fiche est de retracer de manière synthétique les différents types de recettes et d'appréhender la stratégie de l'opérateur en matière de financement.

2 – Documents à utiliser

- Comptes financiers des trois derniers exercices (y compris l'annexe), les comptes consolidés, comptes des services à comptabilité distincte et les budgets annexes, s'il y a lieu
- Rapports de présentation du compte financier de l'agent comptables des trois derniers exercices
- Budgets prévisionnels (BP) votés par le conseil d'administration pour les trois exercices précédents et l'exercice en cours, ainsi que les décisions modificatives (DM de droit commun, d'urgence et d'inventaires) qui se rapportent à ces BP
- Document de notification des subventions versées par l'Etat
- Contrats d'objectif et de performance entre la direction de l'opérateur et les tutelles
- Conventions de mécénat, de cofinancement de projets et de subvention et éventuelles décisions d'attribution associées

3 – Auto-évaluation

NB : L'analyse de l'adéquation des recettes avec le besoin de financement de l'opérateur est traitée dans le cadre du module « Finance » et notamment de l'analyse du compte de résultat (fiche 1) et du tableau de financement (fiche 2).

Retracer dans le tableau ci-dessous les différentes catégories de recettes de l'opérateur pour les exercices mentionnés.

Typologie des recettes	N-3 (CF)		N-2 (CF)		N-1 (CF)		N (BP)		N/N-3 (%)
	€	%	€	%	€	%	€	%	
Subvention de l'Etat									
<i>dont SCSP (1)</i>									
<i>dont subvention d'intervention (2)</i>									
<i>dont subvention d'investissement (3)</i>									
Taxes affectées									
Autres subventions publiques									
Ressources propres									
<i>dont recettes commerciales (4)</i>									
<i>dont produits de cession d'actifs</i>									
<i>dont produits de valorisation de patrimoine (loyers, droits d'auteur, ...)</i>									
<i>dont parrainage – mécénat</i>									
<i>dont produits financiers</i>									
<i>dont autres ressources propres (préciser)</i>									
TOTAL		100		100		100		100	

- (1) SCSP globalisée hors éventuelle part fléchée investissement (amenée à disparaître à compter de 2012)
(2) Incluant les dispositifs transparents gérés dans le cadre de l'autorisation budgétaire de l'opérateur
(3) Dotation en fonds propres issue du budget de l'Etat fléchée sur une opération d'investissement et éventuelle part d'investissement de la SCSP (amenée à disparaître à compter de 2012)
(4) Vente de produits, de biens et de services, incluant droits d'entrée et redevances

Préciser pour les exercices N-3 à N-1 si les prévisions de recettes ont été conformes à leur exécution. Si non, justifier les écarts.

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module : Recettes

Fiche n° 2 : Analyse des ressources propres

1- Objectif de la fiche

Cette fiche vise à qualifier l'évolution des ressources propres de l'opérateur et à identifier les possibilités de développement dans ce domaine. Elle doit permettre d'apprécier :

- la capacité de l'opérateur dans la politique de diversification de ses ressources ;
- les marges de manœuvre dont il dispose pour le développement de ses recettes propres ;
- la pertinence de sa politique de tarification.

2 – Documents à utiliser

- Comptes financiers des trois derniers exercices (y compris l'annexe), les comptes consolidés, comptes des services à comptabilité distincte et les budgets annexes, s'il y a lieu
- Rapports de présentation du compte financier de l'agent comptables des trois derniers exercices
- Budgets prévisionnels (BP) votés par le conseil d'administration pour les trois exercices précédents et l'exercice en cours, ainsi que les décisions modificatives (DM de droit commun, d'urgence et d'inventaires) qui se rapportent à ces BP
- Document de notification des subventions versées par l'Etat
- Contrats d'objectif et de performance entre la direction de l'opérateur et les tutelles
- Conventions de mécénat, de cofinancement de projets et de subvention et éventuelles décisions d'attribution associées

3 – Auto-évaluation

1. Opportunité du développement des ressources propres au regard des missions de l'opérateur

Renseigner le ratio suivant, sur les trois derniers exercices :

$$\frac{\text{Part des ressources propres}}{\text{Dépenses de fonctionnement (dépendances de personnel comprises)}}$$

La source et le périmètre précis du poste des ressources propres doivent être indiqués *ab initio*, afin, le cas échéant, de faciliter les comparaisons entre établissements publics similaires.

1. Quelle est l'évolution dans le temps des ressources propres? Est-elle liée à un changement significatif dans l'économie générale du financement de l'opérateur ou de certaines de ses activités ?
2. Que reflètent les évolutions des ces ressources propres constatées sur les derniers exercices ?
3. Quelles sont les objectifs de développement des ressources propres définis par l'établissement à court et moyen terme ?
4. Des objectifs ont-ils été fixés pour chaque poste de ressources propres ?
5. Le contrat de performance avec l'Etat comporte-t-il un objectif ambitieux de développement des ressources propres ?
6. Quelle est l'opportunité de développer les ressources propres de l'établissement (notamment du point de vue coût/efficacité) ?

7. L'objectif de croissance des ressources propres conduit-il à développer de nouvelles prestations commerciales annexes aux activités de service public ?
8. Les activités susceptibles de générer des ressources propres correspondent-elles à la stratégie et à la mission de l'opérateur ?
9. Ces activités sont-elles sensibles à la conjoncture économique ?
10. Existe-t-il une mise en adéquation des perspectives d'évolution des ressources propres avec les contraintes assignées à l'opérateur en matière de maîtrise des dépenses et de l'emploi publics ?

2. Environnement concurrentiel des activités

1. Quel est le cadre juridique du développement des ressources propres ?

Préciser pour cela si les ressources propres proviennent :

- des activités statutaires prévues par les textes constitutifs,
- des activités rendues nécessaires par l'application d'un texte de nature légale ou réglementaire,
- des activités issues de l'application d'un contrat,
- des activités visant le dynamisme de la valorisation du patrimoine de l'opérateur,
- des activités mentionnées par le contrat d'objectif et de performance.

NB : Les réponses peuvent être cumulatives

2. Les ressources propres sont-elles tirées d'activité exercées dans un environnement concurrentiel ? Si oui, la concurrence provient-elle du secteur public ou du secteur privé ? L'environnement concurrentiel s'analyse-t-il sur un marché local, national ou international ? Existe-t-il une politique différenciée au sein de l'opérateur entre les activités concurrentielles et les autres activités de l'opérateur ?
3. Le développement des ressources propres de l'opérateur pose-t-il des problèmes de concurrence ?
Pour une première réponse à cette question, trois éléments sont utiles :
 - a) Y a-t-il déjà eu des contentieux devant la commission européenne ou les autorités de la concurrence (au regard du droit des aides d'Etat, services publics d'intérêt économique général, du droit de la concurrence ou du droit fiscal) ?
 - b) L'opérateur a-t-il une comptabilité analytique permettant de s'assurer qu'aucune ressource publique ne vient financer les activités commerciales ?
 - c) Les éléments de la politique de tarification permettent-ils de s'assurer que les prix pratiqués sont supérieurs aux coûts totaux (complets) ? Si oui, quels sont les tarifs pratiqués par les opérateurs concurrents ?
4. L'opérateur dispose-t-il de partenaires privés et de clients ?

3. Coûts de développement

1. Quels types de prestations payantes l'opérateur délivre-t-il ? Relèvent-elles des missions de service public assurées par l'opérateur ?
2. L'opérateur dispose-t-il d'une structure interne dédiée à la recherche de ressources propres, aux fonctions commerciales ou marketing ?
3. Si oui, des mécanismes d'intéressement individuels et collectifs ont-ils été mis en place ?

4. Politique de tarification

1. Certaines prestations (manifestations, offre de formations) sont-elles délivrées à titre gratuit ?
2. La politique tarifaire repose-t-elle sur une analyse en coûts complets ?
3. Certaines prestations sont-elles réalisées à perte ?

Axe « Moyens de l'opérateur »

Présentation du module « Ressources humaines »

Contexte général

La soumission à une autorisation d'emploi et la contribution à la maîtrise de l'emploi public constitue l'une des conséquences les plus marquantes de la qualification d'opérateur de l'Etat.

Les opérateurs de l'Etat sont soumis à une autorisation d'emploi et doivent participer à la maîtrise de l'emploi public.

L'article 64 de la loi de finances initiales pour 2008 prévoit qu' « à compter du 1er janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat est fixé chaque année en loi de finances ». La mise en œuvre de cette disposition doit permettre de répondre à trois objectifs :

- fixer un plafond d'emplois établi selon les mêmes critères pour l'ensemble des opérateurs, tout en tenant compte des spécificités liées à certains établissements publics ;
- satisfaire les attentes du Parlement en matière de maîtrise et de pilotage de l'emploi public ;
- respecter l'autonomie des opérateurs et prendre en compte leurs projets de développement.

La doctrine en matière de construction du plafond d'emploi et de critères de décompte de l'emploi rémunéré et en activité dans l'opérateur a été précisée au fur et à mesure de l'affinement des outils de suivi de l'emploi public et de la masse salariale :

- **25 avril 2008 - Circulaire relative à la construction du plafond d'emplois des opérateurs**, qui entre dans le cadre des conférences de budgétisation pour l'élaboration du budget pluriannuel 2009-2011.
- **18 juillet 2008 - Circulaire sur les emplois** visant à mettre en place et à assurer le suivi du plafond d'emplois des opérateurs pour le PLF 2009, en prévoyant le renseignement des informations relatives aux emplois des opérateurs ou catégories d'opérateurs et l'élaboration d'un tableau de synthèse du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs des programmes suivis par chaque ministère.
- **Juillet 2008 - Le rapport d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre de la LOLF** recommande d' « intégrer pleinement les opérateurs dans la stratégie de performance des programmes de rattachement » et d' « accompagner leur association à la définition de la stratégie de performance de l'obligation de rendre des comptes, au moyen d'indicateurs chiffrés, sur leur contribution aux résultats ».
- **22 mai 2009 - Deuxième circulaire dont une annexe est consacrée au plafond d'emplois des opérateurs**. Les ministères doivent présenter dans leur dossier de conférence de répartition les éléments relatifs au respect du plafond d'emplois des opérateurs pour 2010 et la justification des crédits destinés aux principaux opérateurs ou catégories d'opérateurs.
- **3 Décembre 2009 - Réunion des opérateurs** à Bercy par le ministre en charge du budget pour préciser leur participation à l'objectif de maîtrise des finances et de l'emploi publics.
- **26 Mars 2010 - Circulaire du Premier ministre précisant les nouvelles règles de gouvernance et de pilotage des opérateurs**.
- **11 juin 2010 - Circulaire relative aux modalités de fixation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat dans le cadre de l'élaboration du budget triennal 2011-2013**.

La problématique de la gestion des ressources humaines est très variable en fonction des opérateurs.

D'une part, les effectifs d'un opérateur à l'autre peuvent varier fortement, de plusieurs dizaines de milliers à moins de dix ETP. Certains, plus exceptionnellement, ne disposent pas d'effectifs.

D'autre part, les opérateurs se distinguent également par le degré d'autonomie ou de liberté dont dispose le management de l'opérateur et son gestionnaire RH. Ce degré d'autonomie peut s'apprécier, en première approche, par la part des emplois directement rémunérés par l'opérateur.

L'autonomie de l'opérateur peut être réduite par la volonté de la tutelle. Elle peut être large sur certains champs (recrutement, rémunérations, paye par exemple) et plus ou moins limitée sur d'autres (gestion des carrières par exemple du fait du statut des personnels employés par l'opérateur dans le cas d'opérateurs employant des fonctionnaires dont la carrière relève d'une gestion paritaire par l'Etat). Elle peut même être très faible du fait de l'absence d'une fonction RH au sein de l'opérateur, cette fonction pouvant être assurée, pour le compte de l'opérateur, par sa tutelle.

Enfin, la forme juridique de l'opérateur a un impact sur la gestion de ses ressources humaines. La majorité des opérateurs - et notamment les établissements publics administratifs (EPA) – relèvent d'une gestion publique des ressources humaines. D'autres (EPIC, GIP, associations...) peuvent avoir une gestion « privée » des RH avec des contrats de droit privé, des conventions collectives, etc.

Dans ce contexte, l'auto-évaluation sur les questions de gestion des ressources humaines ne revêtira pas nécessairement la même forme pour tous les opérateurs. Ce module, dont l'objectif est décrit infra et dont les modalités précises sont présentées dans les fiches annexées, devra s'adapter à la volumétrie, au degré d'autonomie et à la forme juridique de l'opérateur.

Objectifs du module :

L'objectif de l'ensemble du module est d'avoir une description synthétique du fonctionnement de l'opérateur dans son volet RH :

- tout d'abord en établissant le « profil » de l'opérateur à partir des données directement liées aux effectifs, et à leur traduction financière ;
- dans un second temps, en appréciant la qualité de la gestion des ressources humaines (à travers notamment l'absentéisme, le taux de rotation, le climat social, les modalités de motivation et de fidélisation des personnels) ;
- dans un dernier temps, en resituant la gestion de l'opérateur au regard des enjeux liés à sa pyramide des âges.

Documentation à utiliser :

Deux types de documents peuvent être utilisés (sur les trois derniers exercices et sur l'exercice en cours) :

- les documents budgétaires (budgets prévisionnels, décisions modificatives, comptes financiers...) qui doivent permettre d'apprécier les grands enjeux en matière de ressources humaines (masse salariale, effectifs et plafonds d'emplois, avantages en nature...) à partir du compte de résultat et du tableau des emplois des opérateurs;
- le bilan social, lorsqu'il existe, qui renferme de très nombreuses informations et qui a été, en principe, soumis à l'examen des partenaires sociaux.

Liste des fiches techniques du module

- Fiche 1 - Plafond d'emplois de l'opérateur et contribution à la maîtrise de l'emploi public
- Fiche 2 - Masse salariale, évolution des effectifs et activité
- Fiche 3 - Eléments de gestion du personnel (typologie des emplois, rotations, absentéisme, climat social, pyramide des âges).

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module : Ressources humaines

Fiche n° 1 : Plafond d'emplois de l'opérateur et contribution à la maîtrise de l'emploi public

1- Objectif de la fiche

Cette fiche doit permettre d'apprécier les modalités de détermination et de justification du plafond d'emplois de l'opérateur, ainsi que sa contribution à la maîtrise de l'emploi public

Elle doit ainsi permettre d'apprécier :

- les moyens par lequel l'opérateur met en conformité l'autorisation d'emploi votée par son conseil d'administration avec le plafond d'emplois législatif décliné par le responsable de programme ;
- la politique de fiabilisation du décompte sous et hors plafond de l'emploi rémunéré et en activité dans l'opérateur ;
- la mise en œuvre opérationnelle des objectifs de maîtrise des effectifs sur la période 2011-2013.

2 – Documents à utiliser

- Les documents budgétaires relatifs à la masse salariale (enveloppe de personnel issu du compte de résultat du BP + DM et CF) ;
- Les documents de notification par les tutelles du plafond d'emploi de l'opérateur pour l'exercice suivant ;
- des documents internes relatifs au recrutement des agents permettant de déterminer le type de contrat, la durée de recrutement et éventuellement le mode de financement de l'emploi.

L'organisation fonctionnelle et/ou territoriale de l'opérateur devra être également connue.

3 – Auto-évaluation

1. La déclinaison du plafond d'emplois législatif au niveau de l'opérateur et son adéquation avec l'autorisation d'emplois votée par le conseil d'administration

Préciser les modalités de notification du plafond d'emplois de l'année par le responsable de programme (RPROG) de rattachement de l'opérateur. A quelle date est notifié le plafond d'emplois à l'opérateur ? Comment s'intègre la notification dans le calendrier d'élaboration des documents budgétaires de l'opérateur ?

Existe-t-il des écarts entre la présentation individuelle du plafond d'emplois de l'opérateur dans le projet annuel de performance de l'Etat (PAP) et le plafond effectivement notifié par le responsable du programme de rattachement ? Si oui, justifier les écarts et indiquer si les écarts ont été commentés dans les rapports annuels de performance (RAP) ?

Le plafond d'emploi notifié par le RPROG correspond-t-il exactement à l'autorisation d'emplois votée par le conseil d'administration ? Existe-t-il une autorisation votée par le conseil d'administration sur des emplois relevant au hors plafond au sens des circulaires budgétaires ?

2. L'exécution et la fiabilisation du décompte du plafond d'emploi

Typologie des emplois	N-3		N-2		N-1		N	
	ETP	%	ETP	%	ETP	%	ETP	%
Emplois sous plafond (1)								
Emplois hors plafond (1)								
Emplois en activité mais non rémunérés par l'opérateur (2)								
TOTAL								

(1) au sens des circulaires budgétaires

(2) mises à disposition de personnel, affectation d'agents ...

Décrire les modalités de décompte des emplois et de restitution de l'autorisation d'emplois au sein de l'opérateur. Existe-t-il un référentiel interne permettant de fiabiliser le décompte de ces emplois selon les normes requises par la tutelle ? Existe-t-il une clé de passage entre l'unité de décompte des emplois utilisé au sein de l'opérateur en gestion et l'unité exprimée en équivalent temps plein requis par les circulaires budgétaires ?

Les emplois hors plafond font-ils l'objet d'un suivi particulier (financement sur ressources propres, nature du bailleur de fond, nature du recrutement, etc...) ?

3. La contribution à l'effort en matière de maîtrise de l'emploi public

Typologie des emplois	2010		2011		2012		2013	
	ETP	%	ETP	Δ 2010./2011	ETP	Δ 2011./2012	ETP	Δ 2012./2013
Emplois sous plafond (1)								
Emplois hors plafond (1)								
Emplois en activité mais non rémunérés par l'opérateur (2)								
TOTAL								

(1) au sens des circulaires budgétaires

(2) mises à disposition de personnel, affectation d'agents ...

Quelles sont les mesures prises par l'opérateur pour garantir la contribution à la maîtrise de l'emploi public ? Quels sont les impacts envisagés sur la gestion des activités des opérateurs ?

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module : Ressources humaines

Fiche n° 2 : Masse salariale, évolution des effectifs et activité

1- Objectif de la fiche

Cette fiche doit permettre d'apprécier l'évolution de la masse salariale à rapporter aux indicateurs physico-financiers.

Elle doit également permettre d'apprécier :

- les évolutions relatives de la masse salariale par catégorie ;
- l'identification d'évolutions significatives sur telle ou telle sous-entité (services, déclinaison locale...).

2 – Documents à utiliser

Au-delà des documents budgétaires et du bilan social, les indicateurs physiques pertinents pour mesurer l'activité de l'opérateur peuvent être sélectionnés dans :

- le rapport d'activité ;
- le contrat de performance ;
- des documents internes relevant du contrôle de gestion, le cas échéant.

L'organisation fonctionnelle et/ou territoriale de l'opérateur devra être également connue.

3 – Auto-évaluation

1. Evolution de la masse salariale

Décrire, à l'aide du tableau ci-dessous, la composition et l'évolution de la masse salariale de l'opérateur

	N-3 (CF)		N-2 (CF)		N-1 (CF)		N (BP)		Δ N/N-3
	€	%	€	%	€	%	€	%	%
Enveloppe de personnel		100		100		100		100	
<i>dont personnel de direction</i>									
<i>dont catégorie A/Encadrement</i>									
<i>dont catégorie B/Maîtrise</i>									
<i>dont catégorie C/Exécution</i>									
Total charges du compte de résultat									

<i>Ratio enveloppe de personnel / total charges du compte de résultat</i>				
---	--	--	--	--

Si l'organisation de l'opérateur le permet (réseau, délégation territoriales, sites dotés d'une autonomie budgétaire propre etc...), distinguer ce tableau entre les dépenses de personnel relevant du siège et les dépenses de personnel de chacune des sous-composantes de l'opérateur.

Rapporter l'enveloppe de personnel à la subvention pour charges de service public. Quelles conséquences peut-on tirer de ce ratio ?

2. Evolution des effectifs

Indiquer l'unité de mesure et de suivi des effectifs retenus en gestion par l'opérateur. Sur quels outils informatiques s'appuient la mesure et le suivi des effectifs ? Existe-t-il au sein de la même application une concomitance du suivi des effectifs et de son impact sur le dimensionnement et la consommation des crédits de l'enveloppe de personnel ?

Décrire, à l'aide du tableau ci-dessous, la composition et l'évolution de la masse salariale de l'opérateur

Composition des effectifs	N-3	N-2		N-1		N	
	ETP	ETP	Δ	ETP	Δ	ETP	Δ
Effectif plafond d'emploi notifié par le RPROG							
Effectifs réels sous plafond							
<i>dont personnel de direction</i>							
<i>dont catégorie A/Encadrement</i>							
<i>dont catégorie B/Maîtrise</i>							
<i>dont catégorie C/Exécution</i>							
Effectifs réels hors plafond							
<i>dont catégorie A/Encadrement</i>							
<i>dont catégorie B/Maîtrise</i>							
<i>dont catégorie C/Exécution</i>							
Effectifs non rémunérés par le budget en activité dans l'opérateur							
<i>Dont contrats aidés</i>							
<i>Dont mise à disposition et affectation</i>							
<i>Dont autres (préciser)</i>							
TOTAL effectifs réels en activités dans l'opérateur							

Si l'organisation de l'opérateur le permet (réseau, délégation territoriales, sites dotés d'une autonomie budgétaire propre etc...), distinguer ce tableau entre les dépenses de personnel relevant du siège et les dépenses de personnel de chacune des sous-composantes de l'opérateur

3. Ressources humaines et contrôle de gestion

Comment sont réparties les charges de personnel, et notamment celles liées au siège, dans la comptabilité analytique de l'opérateur ?

Existe-t-il un axe de répartition des effectifs par activité ou objectif de performance ?

Axe « Moyens de l'opérateur »

Module : Ressources humaines

Fiche n° 3 : Eléments de gestion du personnel

1- Objectif de la fiche

Cette fiche doit permettre d'effectuer un premier diagnostic sur la gestion quotidienne du personnel et sur le climat social en identifiant :

- les données concernant les rotations interne et externe ;
- l'absentéisme au sein de l'opérateur et ses principales causes ;
- à partir d'un examen de la pyramide des âges et d'une première vision sur les départs en retraite, les risques auxquels l'opérateur aura à faire face.

2 – Documents à utiliser

- Certaines des données concernant les rotations ou l'absentéisme sont normalement présentes dans le bilan social.
- L'opérateur peut également s'appuyer sur un fichier des données brutes ("fichier plat" avec un enregistrement par ligne), du type "extraction de la base paye" de l'ensemble des personnels, identifiant :
 - le sexe ;
 - le statut ;
 - la catégorie ;
 - le service de rattachement.

3 – Auto-évaluation

1. Décomposition par statut des emplois au sein de l'opérateur

Etablir la structuration de l'emploi de l'opérateur par statut

Statuts	N-3		N-2		N-1		N		$\Delta N/N-3$ (%)
	ETP	%	ETP	%	ETP	%	ETP	%	
Titulaire									
Contrat public à durée indéterminée									
Contrat public à durée déterminé									
Contrat privé à durée indéterminée									
Contrat privé à durée déterminée									
Autres (préciser)									
TOTAL		100		100		100		100	

2. Analyse de la rotation des agents au sein de l'opérateur

Déterminer la rotation interne au sein de l'opérateur en identifiant l'ancienneté des agents par service ou sous composante

Service ou sous composante	Nombre d'agents (ETP)	Nombre d'agents dont l'ancienneté dans la fonction est		
		< 2 ans	Entre 2 et 5 ans	> 5 ans
TOTAL				

Déterminer la rotation externe à l'opérateur à partir des flux d'entrée et de départ des agents

Rotation externe (ETP)	N-3	N-2	N-1	N
Personnel de direction				
Effectifs réels (1)				
Nombre de départs (2)				
Nombre d'arrivées (2)				
Catégorie A/Encadrement				
Effectifs réels (1)				
Nombre de départs (2)				
Nombre d'arrivées (2)				
Catégorie B/Maîtrise				
Effectifs réels (1)				
Nombre de départs (2)				
Nombre d'arrivées (2)				
Catégorie C/Exécution				
Effectifs réels (1)				
Nombre de départs (2)				
Nombre d'arrivées (2)				

Total effectifs réels (1)				
Total départs (2)				
Total arrivées (2)				

(1) au 31 décembre de l'année de référence

(2) sur l'année de référence

Existe-t-il une politique de fidélisation ou d'intéressement des agents. Si oui, préciser quelles en sont les modalités.

3. Analyse de l'absentéisme au sein de l'opérateur

Après avoir déterminé nombre total de jours ouvrables théoriquement travaillés (en tenant compte des temps partiels), analyser la justification des absences à l'aide le tableau ci-dessous (si besoin décomposer par services ou sous composantes)

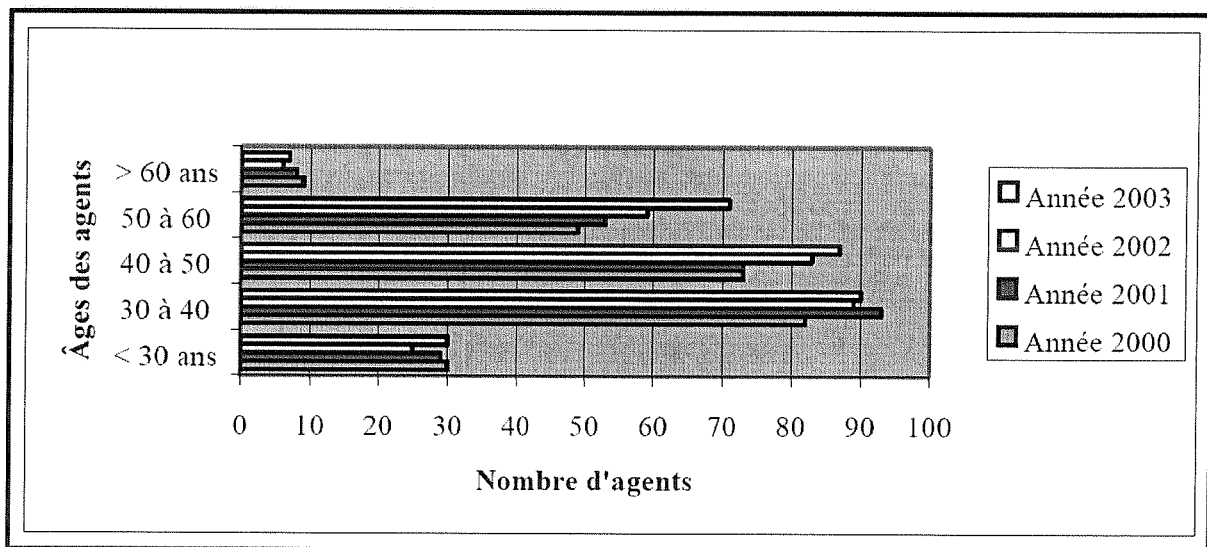
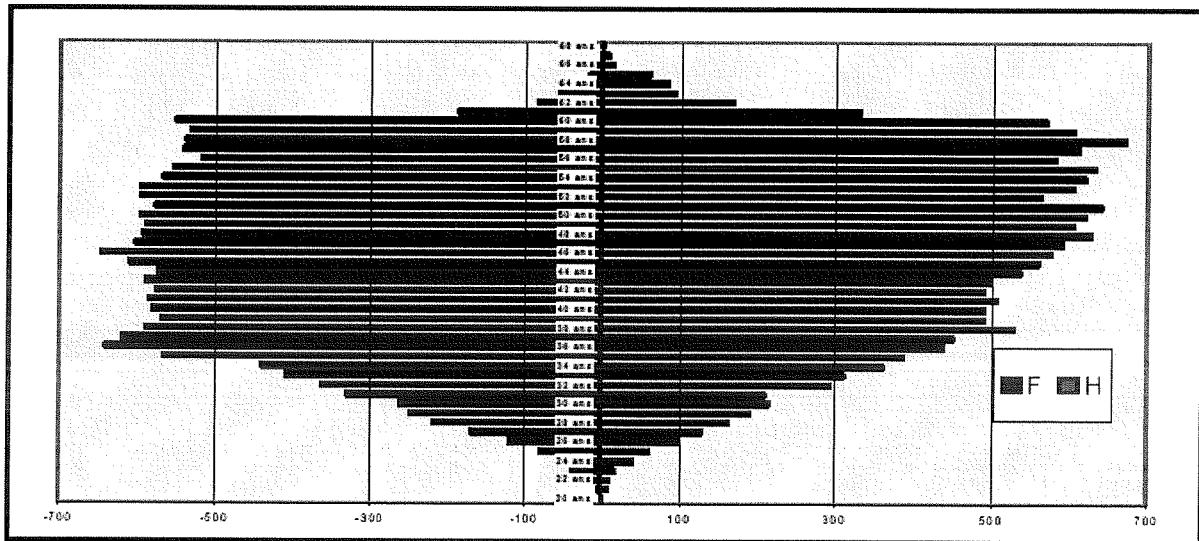
Nature des causes d'absence	N-3 (1)	% (2)	N-2 (1)	% (2)	N-1 (1)	% (2)	N (1)	% (2)
Maladie								
Maternité								
Autorisation d'absence (a)								
Journées individuelles non travaillées (b)								
Autres (c)								
Total (hors formation)								
Formation								
Total général								

- (1) En nombre de jours d'absence
- (2) Nombre de jour d'absence rapporté au nombre de jours travaillés
- (a) Naissance, événement familial, préparation concours, enfant malade, activité mutualiste.
- (b) Jours de grèves sur mots d'ordre nationaux et sur initiative locale
- (c) Jour Ministre, autorisation exceptionnelle d'absence, activité syndicale

Déterminer le taux d'absentéisme de l'opérateur (si possible par service et par sous composantes). Existe-t-il un risque systémique sur la continuité des activités de l'opérateur ?

4. Analyse de la pyramide des âges

A partir des données collectées, l'opérateur sera en mesure de constituer les pyramides présentées ci-dessous



Présenter les flux de départ en retraite des effectifs rémunérés par les opérateurs (en ETP) sur les trois exercices précédents, sur l'exercice en cours et les deux années suivantes :

	N-3	N-2	N-1	N	N+1	N+2
Nombre de départ en retraite constatés ou prévus						

Par statut						
Titulaire						
Contrat public à durée indéterminée						
Contrat public à durée déterminé						
Contrat privé à durée indéterminée						
Contrat privé à durée déterminée						
Autres (préciser)						

Par catégorie						
Personnel de direction						
Catégorie A / Encadrement						
Catégorie B / Maîtrise						
Catégorie C / Exécution						

Existe-t-il un risque systémique sur la continuité des activités de l'opérateur ?

Axe « Performance de l'opérateur »

Module « Systèmes d'information »

Contexte général

Les axes du diagnostic devront être ajustés en fonction de deux critères principaux : l'importance des investissements en matière de systèmes d'information pour l'opérateur et les marges de manœuvre dont il dispose à cette fin.

L'immobilier ayant fait l'objet d'un traitement par tous les opérateurs qui devaient avoir remis leur SPSI à France Domaine avant le 1^{er} juillet 2010, ce module ne traite que des systèmes d'information.

Objectifs du module

Ce module concerne les systèmes d'information.

L'opérateur est invité à dresser un état des lieux, puis à analyser la performance opérationnelle de l'exploitation et la gestion de ses systèmes d'information.

Documentation à utiliser

La cartographie des systèmes d'information.

Liste des fiches techniques du module :

- Fiche 1 – Diagnostic des systèmes d'information.

Axe « Performance de l'opérateur »

Module : Systèmes d'information

Fiche n° 1 : Diagnostic des systèmes d'information

1. Objectifs de la fiche

Cette fiche a pour but d'évaluer la performance du système d'information.

Les systèmes d'information jouent un rôle croissant, souvent essentiel, au sein des opérateurs de l'Etat. Les fonctions supports des organismes (comptabilité, ressources humaines, mais aussi imprimerie, gestion des archives), ainsi que la communication interne et externe, reposent désormais sur ces systèmes. Les fonctions métiers sont également dépendantes de ces systèmes, à des degrés divers, mais parfois déterminants.

C'est pourquoi **ils peuvent constituer un élément important du développement stratégique des organismes**, notamment pour améliorer leur efficacité, en réalisant des économies de gestion, ou améliorer le service apporté aux utilisateurs. Les évolutions actuelles des technologies de l'information et de la communication (développement des sites Internet, des télé-procédures, ...) peuvent même, dans certains cas, conduire à redéfinir leurs missions et leur organisation, voire à les conduire à se rapprocher d'autres organismes.

Ils présentent des coûts et des risques proportionnels à ce rôle :

Les coûts des systèmes d'information peuvent être significatifs, ce qui nécessite qu'ils soient maîtrisés, alors qu'ils ne sont pas nécessairement identifiés et isolés. Les risques des systèmes d'information ne doivent également pas être négligés : dysfonctionnements des systèmes d'information pouvant entraîner l'arrêt du fonctionnement des organismes, pertes de données, échecs de certains projets informatiques, actions de malveillance internes ou externes, comportements inappropriés des agents sur les réseaux, risques de non-conformité réglementaire.

La coordination des systèmes d'information publics, et notamment celle des opérateurs, est un sujet d'actualité de la réforme de l'Etat, avec la coordination des services offerts aux usagers (Mon.service.public.fr, actions de simplifications administratives), puis à terme aux entreprises et l'existence de problématiques juridiques communes au secteur public (conditions de réutilisation des données publiques par des acteurs commerciaux par exemple).

2. Documents à utiliser

- Schéma directeur des systèmes d'information de l'opérateur
- Cartographie des systèmes d'information de l'opérateur.
- Éléments financiers sur les SI : dépense totale ; ventilation analytique ; base de coûts ; ETP concernés.
- Dossiers d'investissement préalables au lancement des projets informatiques.
- Cartographie des risques informatiques, plan de sécurité informatique.

3 – Auto-évaluation

L'opérateur est invité à répondre aux questions suivantes :

Pilotage et stratégie :

- L'opérateur a-t-il conduit une analyse des conséquences des évolutions technologiques actuelles sur ses missions et prestations ?
- L'opérateur dispose-t-il d'un schéma directeur récent et actualisé ? Comment contribue-t-il à la stratégie de l'opérateur ?

- Comment les décisions relatives aux systèmes d'information sont-elles prises ? Par la direction générale de l'opérateur, le conseil d'administration ou uniquement par la direction informatique ? Les directions « métiers » participent-elles étroitement à ces décisions ?
- Lors du lancement d'un projet, un dossier d'investissement est-il constitué (pour choisir entre les solutions alternatives, calculer le retour anticipé sur investissement, ...) ?
- La cohérence des investissements dans les systèmes d'information avec ceux des autres acteurs intervenant dans la même politique publique est-elle recherchée ? L'opérateur participe-t-il aux projets horizontaux sectoriels ou de l'ensemble de la sphère publique (par exemple, Mon service public.fr) ?

Performance

- Quel est le poids des dépenses informatiques au sein du budget de la structure ? Préciser la ventilation des dépenses et des ETPT entre maintenance, exploitation des systèmes d'information, bureautique et nouveaux projets.
- Efficacité des systèmes d'information : quel en sont le bilan et les perspectives sur la performance de l'organisme (économies d'emplois et de locaux, et amélioration de qualité du service rendu) ? Des économies sont-elles envisagées en matière d'édition (impressions papier et courrier), compte-tenu du développement des services Internet ?
- Le recours à des solutions du marché (progiciels applicatifs, services clé en mains d'exploitation, d'hébergement informatiques, d'assistance bureautique) est-il privilégié ? Quand cela n'est pas le cas, pour quelles raisons ? Des mutualisations d'investissements ou de recours à des prestataires extérieurs sont-elles envisagées avec d'autres organismes ?
- La conduite des projets informatiques est-elle satisfaisante ? (élaboration d'un cahier des charges précis, constitution d'une équipe projet, association étroite à chaque étape des directions « métiers » bénéficiaires de ces projets, élaboration d'une documentation technique détaillée, formation des utilisateurs, mise en place d'une conduite du changement...) ?
- Quel est le retour sur investissement constaté des projets informatiques ?
- L'opérateur dispose-t-il d'une politique adaptée de gestion de ses ressources humaines en matière de systèmes d'information (formation continue, anticipation des départs, ...) ?

Sécurité informatique et contrôle interne :

- Existe-t-il un plan de sécurité informatique et/ou un plan de continuité de l'information ?
- Comment l'organisme s'est-il organisé pour s'assurer du respect de la réglementation relative aux données personnelles (CNIL) ?
- Existe-t-il une charte d'utilisation des systèmes d'information ? Validée par les agents et leurs représentants ?
- Les applications informatiques répondent-elles aux exigences du contrôle interne ? (en termes d'habilitation et de gestion des accès, de contrôles automatiques des données et des processus, ...) ?

Axe « Performance de l'opérateur »

Module : Achats

Contexte général

La nécessaire réduction des coûts et le recours au Service des achats de l'Etat

Lors de la réunion du 3 décembre 2009, le ministre en charge du budget a fixé un certain nombre d'objectifs de progrès tant pour l'État dans l'exercice de sa tutelle que pour les opérateurs de l'Etat. Cette orientation a été confirmée par une circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010. L'un de ces axes de progrès concerne les achats, les opérateurs devant réduire leurs dépenses de fonctionnement de 10%.

Dans cette perspective, le Service des achats de l'Etat a élaboré une offre de service destinée aux opérateurs qui comporte deux axes :

1. L'accès à des marchés interministériels

Les opérateurs bénéficient d'un accès immédiat à une quinzaine de marchés interministériels portés par l'UGAP sur demande du SAE ou des ministères, pour lesquels ils bénéficient du même taux partenarial que celui de l'Etat. Ces marchés leur permettent de bénéficier d'une économie de 10% à plus de 40% par rapport aux tarifs grand public.

Ultérieurement, les opérateurs pourront être associés aux marchés interministériels en cours de préparation. Pour cela, ils devront contacter le responsable ministériel achats (RMA) de leur ministère de tutelle.

2. L'association au programme de professionnalisation des achats

Les opérateurs peuvent participer aux réunions achats de leur ministère de tutelle, en prenant contact avec le responsable ministériel des achats (RMA) de ce ministère.

Ils peuvent obtenir le support du SAE sur plusieurs sujets autour de la professionnalisation des achats (plans-achats et calcul des gains, benchmark, participation au projet Calypso de recherche de gains achats, ...).

Le champ des dépenses de fonctionnement concernées

Les postes de dépenses de fonctionnement couverts dans le cadre de ce module sont :

1. variés par leur nature : nettoyage, gardiennage, surveillance, restauration, frais de déplacements, achat et location de véhicules, mobilier courant, équipement, fournitures et petit matériel, informatique, consommables et services associés...
2. communs à l'ensemble des opérateurs en raison de leur caractère générique (sauf exception) ;
3. globalement homogènes dans leur incidence financière sur le modèle économique de l'opérateur : faiblesse du montant de la dépense unitaire pouvant entraver la prise de conscience de l'enjeu financier cumulé ; difficulté à maîtriser la consommation (voire, en amont, la prescription) lorsqu'elle est atomisée ; caractère récurrent de l'impact financier des décisions passées et des pratiques établies.

Objectifs du module :

Ce module doit permettre à l'opérateur de réaliser un diagnostic rapide sur l'organisation et le pilotage de sa politique d'achats,

Précisions méthodologiques :

L'auto-évaluation portant sur la politique d'achat a vocation à être conduite en lien avec les autres modules, notamment celui relatif à la politique d'investissements, dans la mesure où certains choix d'investissements peuvent entraîner des économies ou, à l'inverse, des surcoûts de fonctionnement.

Liste des fiches techniques du module

- Fiche 1 – Organisation et pilotage de la politique d'achats

Axe « Performance de l'opérateur »

Module : Achats

Fiche n° 1 : Organisation et pilotage de la politique d'achats

1 - Objectifs de la fiche

Cette fiche vise à analyser l'organisation et le pilotage de la fonction achats de l'opérateur..

2 - Documents à utiliser

Organigramme fonctionnel du service en charge des achats.

3 – Auto-évaluation

1. Quel est le montant des achats (tous segments confondus) de l'organisme ?
2. Quel est le rapport entre les achats et le total des charges ? (en %)

Répartition des responsabilités des intervenants dans le processus achats (prescripteurs, acheteurs, approvisionneurs)

1. L'organisation adoptée est-elle efficace ?
2. La répartition des tâches est-elle formalisée ou, à défaut, clairement définie ?
3. Est-elle connue et systématiquement appliquée en pratique ?

Programmation des achats

1. Celle-ci est-elle organisée de façon à éviter les avenants, qui représentent un coût en eux-mêmes ?

Degré de centralisation et de coordination du pilotage des achats

1. Le mode de passation des contrats est-il optimal ?
2. Les fonctions d'achat et d'approvisionnement sont-elles distinctes et exercées à des niveaux différents ?

Coordination et circulation de l'information entre les intervenants

Au sein de l'opérateur, quel est le niveau de coordination :

- a. entre prescripteurs et acheteurs ? (coordination transversale)
- b. entre siège et services extérieurs ? (coordination verticale)
- c. entre différentes directions, notamment entre services support et services métier ? (coordination horizontale)

Efficience des processus d'achat

1. L'opérateur dispose-t-il d'indicateurs de performance de sa fonction achat ?
2. Procède-t-il à une mutualisation des bonnes pratiques ?
3. Met-il en commun entre ses différents services les informations relatives aux conditions (prix, délais, qualité ...) obtenues par chacun d'entre eux dans la passation de ses contrats d'achat, pour faciliter un alignement sur le meilleur rapport qualité/prix ?
4. L'opérateur coordonne-t-il sa politique d'achat avec d'autres acteurs intervenant dans le même secteur d'activité ou ayant des besoins comparables ?
5. L'opérateur recourt-il aux contrats cadres interministériels mis en place par le Service des achats de l'Etat ?
6. La tutelle est-elle impliquée dans la politique d'achat de l'opérateur et facilite-t-elle ce type de mutualisations ?
7. L'organisme développe-t-il une réflexion sur le développement durable ?