



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

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

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2011-M-044-01

L'ÉTAT ET SES AGENCES

Établi par

JEAN-FRANÇOIS JUÉRY
Inspecteur des finances

VICTOIRE PAULHAC
Inspecteur des finances

PERRINE BARRE
Inspecteur des finances

LÉONORE BELGHITI
Inspecteur des finances

BENJAMIN HUTEAU
Inspecteur des finances

**Avec l'assistance de
CHARLES DE FRÉMINVILLE**
Assistant de vérification

Sous la supervision de THIERRY WAHL
Inspecteur général des finances

- MARS 2012 -

SYNTHÈSE

L'utilisation par l'État de techniques d'organisation de l'action publique alternatives à l'organisation « classique », hiérarchique et pyramidale, de son administration n'est pas une problématique nouvelle, comme en témoignent les développements anciens des établissements publics (EP).

Si le recours à ces modes de gestion publique alternatifs semble s'être amplifié, ce phénomène n'est pas si simple à appréhender, compte tenu du foisonnement des statuts juridiques et des périmètres de recensement. **La mission a néanmoins constaté que ce phénomène, qui s'est développé sans stratégie d'ensemble, a été inflationniste en termes de moyens humains et financiers ; par ailleurs, il ne s'est pas accompagné d'un renforcement suffisant de la tutelle de l'État.**

* *

Il n'existe pas, actuellement, de recensement exhaustif de toutes les entités à la fois contrôlées par l'État et exerçant pour son compte des missions de service public non marchand. Les définitions, critères et modes de suivi des trois principaux périmètres administratifs (opérateurs de l'État, organismes divers d'administration centrale –ODAC–, et entités dotées d'un comptable public –EDCP–) présentent d'importantes insuffisances. Plus généralement, **le critère de la personnalité juridique n'est plus suffisant pour caractériser ces entités**, comme en témoignent les développements des autorités administratives indépendantes (AAI) et des services à compétences nationales (SCN).

Ce suivi éclaté et la mauvaise qualité des informations quantitatives disponibles ne sont pas satisfaisants, et nuisent à la bonne information du Parlement. **Dans ce contexte, la mission a choisi, par convention, d'utiliser le terme générique d'« agence » pour qualifier ces différentes entités, qu'elles soient ou non dotées de la personnalité morale.** Ces entités, dont les activités, les statuts, la taille et les relations entretenues avec l'État composent un ensemble très hétérogène, **étaient en 2010 au nombre de 1244 -1101** étant dotées de la personnalité morale. Ce périmètre unique et extrêmement large est le plus pertinent pour répondre au double objectif de suivi des entités, et d'application de normes budgétaires transversales (*cf. infra*).

* *

Les données collectées par la mission indiquent que **les agences sont devenues un enjeu déterminant de gestion et de finance publique.** À titre d'exemple, pour le seul champ des opérateurs (soit un sous ensemble du périmètre de la mission), elles représentent 20 % du budget général de l'État et de ses effectifs, ce qui témoigne d'un **fort démembrement des politiques publiques :**

- ◆ **concernant les effectifs et les masses salariales** des agences, leur croissance apparaît significativement plus rapide que celle de l'État. Par exemple, les effectifs des opérateurs sont passés de 417 296 à 442 830 agents entre 2007 et 2012, soit une augmentation globale de + 6,1 %. Sur la même période, les effectifs de l'État ont à l'inverse décliné d'environ - 6 %. Par ailleurs, la croissance des moyens des agences n'est pas identique suivant leur taille ; ainsi, les entités les plus petites et les plus importantes ont bénéficié d'une évolution plus favorable que celles de taille moyenne ;
- ◆ **concernant leur poids financier**, les mêmes constats peuvent être formulés. Par exemple, les moyens financiers (crédits budgétaires et taxes affectées) alloués aux opérateurs ont augmenté de + 15,0 % entre 2007 et 2012, soit une croissance quatre fois plus rapide que celle des moyens de l'État ; ils représentent ainsi en 2012 près de

Rapport

50 Md€. Pour leur part, les taxes affectées aux opérateurs ont augmenté de manière particulièrement dynamique (+ 4,5 % par an sur la même période) ;

- ◆ **à l'inverse, les SCN, qui sont de création récente (1997), ont connu un développement moins dynamique que les agences dotées de la personnalité morale**, et proche de celui des administrations centrales.

Par ailleurs, **la constitution d'agences se traduit mécaniquement par une augmentation des coûts de structures des politiques publiques**, en particulier lorsque celles-ci sont dotées de la personnalité morale. Ces surcoûts, qui peuvent être la contrepartie d'une meilleure qualité de service public, sont constitués **de coûts de tutelle¹, de coûts de démutualisation et des augmentations d'effectifs**, facilitées jusqu'à une période récente par des contraintes en matière de plafond d'emplois moins fortes que pour l'État.

Dans ce cadre, **le gouvernement et le Parlement ont témoigné depuis plusieurs années d'une volonté commune de mieux contrôler les différents satellites de l'État. Plusieurs mesures transversales ont ainsi été adoptées**. Compte tenu de la faiblesse de l'information disponible, l'évaluation de ces mesures est complexe :

- ◆ les effectifs des opérateurs font preuve d'une certaine stabilité suite à la circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État, et à la seconde loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010. Ce résultat doit cependant être nuancé. Tout d'abord, les opérateurs de petite taille peuvent difficilement être associés à l'effort de réduction des effectifs. Ensuite, certains opérateurs sont exonérés d'effort, ce qui nuit à l'effectivité de celle-ci. Enfin, les effectifs hors plafond connaissent une croissance annuelle moyenne particulièrement dynamique, d'environ +13 % (soit + 17 075 agents depuis 2008) ;
- ◆ la réduction des dépenses de fonctionnement n'a pas pu être documentée, faute d'information de synthèse. Sur un échantillon d'établissements, certaines limites à l'effectivité de cet objectif apparaissent. D'une part, il est difficile de déterminer de manière indiscutable une assiette représentant les dépenses de fonctionnement. D'autre part, les tutelles n'ont pas demandé à tous les opérateurs de réaliser ces économies, en particulier lorsqu'ils sont financés par taxe affectée² ;
- ◆ si la décision de limitation de l'endettement des ODAC est une évolution positive, elle est trop récente pour pouvoir être évaluée ;
- ◆ le mouvement de centralisation des trésoreries des agences a produit d'indéniables résultats et doit être poursuivi. Cependant, le nombre et le niveau des trésoreries non encore centralisées ne sont pas connus.

Dans un contexte difficile pour les finances publiques, de nouvelles orientations pourraient s'avérer indispensables :

- ◆ après avoir beaucoup augmenté ces dernières années, notamment sous l'effet du plan de relance, **le niveau des fonds de roulement pourrait être réduit**. Pour l'année 2010, qui constitue à la date de la mission la dernière année disponible, le montant agrégé de fonds de roulement manifestement excessif s'établit ainsi à près de 2 Md€ ;
- ◆ **la très forte augmentation des niveaux de rémunération doit être contenue**. En effet, la masse salariale par agent de l'État croît durablement moins rapidement que celle des agences (+ 3,7 % par an pour la première entre 2007 et 2010, contre + 5,5 % pour les seconds). Par ailleurs, les rémunérations de certains dirigeants d'agences présentent une forte hétérogénéité, et atteignent des niveaux parfois élevés ;

¹ En extrapolant ses observations sur une quinzaine d'établissements, la mission estime qu'environ 1 500 agents de l'État participent, pour le seul champ des opérateurs, à l'exercice de la tutelle.

² Ceci s'explique par le fait que d'éventuelles économies n'auraient de toute façon eu aucun impact sur le budget de l'État, en raison de l'absence de crédit budgétaire.

Rapport

- ◆ enfin, **les taxes affectées, qui représentent près de 10 Md€ en 2012**, soit près de 20 % des apports financiers totaux de l'État aux opérateurs, **soulèvent d'importantes difficultés de gouvernance et d'ordre budgétaire**. Ce mode de financement va en effet souvent de pair avec le renforcement du sentiment d'indépendance vis-à-vis de l'État, entraînant l'affaiblissement de sa tutelle. En outre, les dynamiques d'évolution des taxes ne sont pas toujours maîtrisées. En cas de très forte augmentation des produits de la taxe, les agences sont ainsi surfinancées, et peuvent par exemple se constituer des « cagnottes ». Inversement, le produit des taxes affectées peut s'avérer insuffisant par rapport aux charges à couvrir, nécessitant l'attribution, imprévue à l'origine, d'une subvention d'équilibre de la part de l'État.

Le gouvernement a introduit en loi de finances initiales pour 2012 un plafonnement des ressources fiscales affectées à certains organismes et opérateurs de l'État. Au-delà de cette indispensable évolution, **l'affectation de taxes doit être mieux encadrée.**

* *

Plusieurs rapports ont critiqué, dans un passé récent, l'exercice de la tutelle de l'État en le jugeant insuffisamment stratégique. Ces constats étant largement consensuels, l'État s'est progressivement doté d'outils destinés à renforcer son pilotage stratégique. Initié avec la parution de circulaires annuelles de la direction du budget, ce mouvement a été complété par **la circulaire de cadrage général du Premier ministre de mars 2010.**

De ce fait, **l'ensemble des opérateurs de l'État est désormais soumis en théorie à l'application d'un cadre normé qui prévoit la généralisation des instruments de pilotage** (établissement d'un rendez-vous stratégique avant la fin de chaque premier semestre de l'exercice ; signature d'un contrat de performance –COP– entre la tutelle et l'établissement ; envoi d'une lettre de mission annuelle ; part variable de rémunération des membres de l'équipe de direction ; mise en place de tableaux de bord). En plus des outils de pilotage, **des efforts ont été consentis par l'ensemble des administrations afin de mieux structurer et professionnaliser l'exercice de leur tutelle.**

Si l'État a entrepris un réel effort de modernisation de sa tutelle, ces réformes n'ont généralement pas été suffisantes pour faire émerger une tutelle réellement stratégique et moins tatillonne :

- ◆ le bilan de la mise en place et de l'utilisation des instruments de pilotage apparaît mitigé, et le suivi accordé à l'exécution des objectifs apparaît encore trop limité ;
- ◆ l'organisation de la tutelle financière des agences de l'État n'a pas fait l'objet d'une réflexion stratégique d'ensemble. L'articulation de ses différents acteurs (direction du budget, direction de la sécurité sociale et contrôle financier au sens large) n'est pas optimale, conduisant à une mauvaise allocation des ressources de l'État en matière de tutelle financière ;
- ◆ les conseils d'administration restent dans la plupart des établissements insuffisamment stratégiques ;
- ◆ plus fondamentalement, les différents outils de pilotage, **faute d'une utilisation pleinement satisfaisante, peuvent conduire à bureaucratiser l'exercice de la tutelle.**

Pour être réellement stratégiques, les tutelles doivent dépasser les réponses strictement instrumentales et organisationnelles. **L'État doit donc se doter de leviers lui permettant à la fois d'exercer une véritable tutelle stratégique, et d'être crédible dans ce rôle :**

- ◆ le rapport de force entre les agences et leurs tutelles doit être rééquilibré en faveur des secondes ;
- ◆ l'État doit être crédible dans son exercice de la tutelle, en s'engageant sur les moyens des agences et en leur apportant une réelle valeur ajoutée ;

Rapport

- ◆ la réduction des fortes asymétries d'information entre l'État et ses agences, qui est une condition nécessaire à l'exercice d'une tutelle stratégique, suppose notamment une plus grande mobilité des agents.

* *

L'opportunité et les modalités de recours à des agences n'ont pas relevé d'une stratégie d'ensemble cohérente. Certes, la création d'agences présente certains avantages. En particulier, **grâce à sa spécialisation, une agence est jugée plus efficace pour la fourniture industrialisée de services publics** aux usagers. Par ailleurs, **elle facilite l'internalisation des compétences** – ce que l'administration « classique » ne permet pas toujours – et le développement d'une expertise.

Cependant, les avantages et les inconvénients que l'on attendait de leur création n'ont jamais été clairement explicités. **La plupart des agences ont ainsi été créées de façon ponctuelle, sans cohérence d'ensemble, et sans réflexion systématique sur leurs conséquences pour le reste de la sphère publique.**

Du fait de cette absence de stratégie globale, des problèmes de gestion publique se posent désormais :

- ◆ dans certains champs de politiques publiques, les acteurs apparaissent nombreux, et la répartition des compétences fixée par les textes législatifs ou réglementaires n'est pas toujours suffisamment précise pour éviter les frottements ;
- ◆ une fois créée, une agence a trop souvent tendance à perdurer dans le temps, y compris lorsqu'elle avait vocation à être temporaire ;
- ◆ les agences de petite taille n'ont pas la taille critique suffisante leur permettant d'exercer leur mission de manière efficiente ;
- ◆ les agences transparentes dotées de la personnalité morale posent d'importants problèmes de gestion publique : leur insertion dans leur politique publique de rattachement n'est pas toujours satisfaisante, leur gestion n'apparaît pas suffisamment efficiente et, en dérogeant aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, elles peuvent être à l'origine de phénomènes de débudgétisation massifs ;
- ◆ enfin, dans certains ministères fortement démembrés, les fonctions de conception de politique publique et d'exécution ne sont parfois pas clairement dissociées, ce qui peut conduire à des conflits institutionnels, à des doublons ou à des inefficiences de gestion.

En l'absence de stratégie, l'État paraît ainsi être allé trop loin dans son démembrement. Il doit désormais rationaliser le paysage de ses agences.

Pour les agences existantes, la conduite d'audits transversaux examinant, par blocs de politique publique, la pertinence du paysage actuel, devrait être envisagée ; afin d'éviter que ne perdurent certaines agences à l'efficacité ou à l'utilité contestées, un examen systématique, régulier et périodique du paysage devrait être envisagé. L'attribution de la personnalité morale pour certaines entités (entités de petite taille ; entités dérogeant au principe de spécialité ; entités exerçant des missions proches de celle de l'administration centrale ; entités « transparentes ») devrait être proscrite. À l'inverse, le recours au statut de SCN pour ces entités devrait être encouragé.

Pour les projets de création d'agences, la mission recommande de se doter d'une doctrine en matière de recours aux agences, dont elle esquisse les contours. À cet effet, elle formule des principes et propose une gouvernance visant à mieux encadrer la création de nouvelles entités. À partir de ces critères, un examen interministériel, approfondi et systématique des nouveaux projets d'agences devrait permettre de maîtriser leurs risques.

* *

Rapport

À partir de ses constats, la mission a formulé 35 propositions (*cf. synthèse des propositions p. 60*), avec pour objectifs :

- ◆ de mieux connaître les agences ;
- ◆ de mieux les associer aux efforts financiers de l'État ;
- ◆ de constituer un environnement favorable à l'exercice d'une tutelle stratégique ;
- ◆ de rationaliser le paysage des agences au moyen d'une doctrine d'usage.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. FAUTE D'UN PÉRIMÈTRE EXISTANT SATISFAISANT, LA MISSION A DÉFINI CELUI DES AGENCES DE L'ÉTAT ET A PROCÉDÉ À DES INVESTIGATIONS COMBINANT DES ANALYSES TRANSVERSALES ET DES RETOURS D'EXPÉRIENCES.....	3
1.1. Le recensement et la connaissance des entités exerçant des missions de service public non-marchand pour le compte de l'État ne sont pas satisfaisants	3
1.2. La mission a choisi de définir et d'étudier un périmètre recensant toutes les agences de l'État	5
1.3. Ce périmètre large devrait être le seul à faire l'objet d'une information annuelle au Parlement.....	6
1.4. Pour conduire ses investigations et objectiver ses constats, la mission a utilisé une approche quantitative et a procédé à des retours d'expérience sur des blocs cohérents d'agences.....	7
2. SANS QUE LEURS MOYENS PUISSENT ÊTRE QUANTIFIÉS PRÉCISÉMENT, LES AGENCES, QUI REPRÉSENTENT Désormais au moins 20 % du budget général de l'État et de ses effectifs, sont Devenues un enjeu DÉTERMINANT DE GESTION PUBLIQUE	10
2.1. Les données collectées ont nécessité un important travail de fiabilisation	10
2.2. Toutes les informations disponibles montrent que les agences ont vu leurs moyens humains et financiers augmenter plus rapidement que ceux de l'État	11
2.2.1. <i>Les effectifs et les masses salariales ont crû fortement.....</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>Les agences ont vu leur poids financier croître rapidement.....</i>	<i>13</i>
2.2.3. <i>La constitution d'agences se traduit mécaniquement par une augmentation des coûts de structures des politiques publiques.....</i>	<i>17</i>
2.3. Les SCN ont connu un développement moins dynamique que les agences dotées de la personnalité morale.....	18
2.4. L'application de mesures transversales a produit des résultats contrastés	20
2.4.1. <i>La crainte que les agences ne soient utilisées comme moyen de contournement des contraintes budgétaires a abouti à un renforcement de leur encadrement.....</i>	<i>20</i>
2.4.2. <i>La forte dynamique des emplois hors plafond limite l'effectivité de la mise sous tension en matière d'effectifs.....</i>	<i>20</i>
2.4.3. <i>La réduction des dépenses de fonctionnement n'a pas pu être documentée à un niveau agrégé.....</i>	<i>21</i>
2.4.4. <i>Le mouvement de centralisation des trésoreries des agences a produit d'indéniables résultats et doit être poursuivi.....</i>	<i>22</i>
2.5. De nouvelles contraintes pourraient s'avérer indispensables dans un contexte difficile pour les finances publiques.....	23
2.5.1. <i>Certaines agences présentent des fonds de roulement élevés au regard de leurs activités.....</i>	<i>23</i>
2.5.2. <i>La très forte augmentation des niveaux de rémunération doit être contenue.....</i>	<i>24</i>
2.5.3. <i>Les taxes affectées soulèvent d'importants problèmes et doivent être mieux encadrées.....</i>	<i>27</i>

3. S'IL A PROGRESSÉ CES DERNIÈRES ANNÉES, L'EXERCICE DE LA TUTELLE RESTE À LA FOIS TROP INSTRUMENTAL ET INSUFFISAMMENT STRATÉGIQUE, ET DOIT ENCORE ÊTRE PROFESSIONNALISÉ.....	31
3.1. La plupart des administrations ont récemment cherché à moderniser l'exercice de leur tutelle.....	31
3.1.1. <i>Plusieurs rapports ont sévèrement critiqué la manière dont l'État assure sa tutelle.....</i>	<i>31</i>
3.1.2. <i>Afin de moderniser le pilotage de ses agences, l'État s'est doté d'un ensemble complet d'instruments.....</i>	<i>31</i>
3.1.3. <i>Les administrations se sont également réorganisées afin de moderniser leurs pratiques en matière de tutelle</i>	<i>32</i>
3.2. Pour être réellement stratèges, les tutelles doivent cependant dépasser les réponses strictement instrumentales et organisationnelles	33
3.2.1. <i>Le bilan de la mise en place et de l'utilisation des instruments de pilotage apparaît mitigé.....</i>	<i>33</i>
3.2.2. <i>Certaines évolutions pourraient accroître l'efficacité des outils de pilotage existants</i>	<i>35</i>
3.2.3. <i>La tutelle financière doit impérativement évoluer</i>	<i>36</i>
3.3. Au-delà des évolutions instrumentales, l'État doit se doter des leviers pour être crédible dans son rôle de tutelle stratégique	38
3.3.1. <i>Le rapport de force entre les agences et leurs tutelles doit être rééquilibré en faveur des secondes</i>	<i>38</i>
3.3.2. <i>L'État doit être crédible dans son exercice de la tutelle en s'engageant sur les moyens des agences et en leur apportant une valeur ajoutée.....</i>	<i>39</i>
3.3.3. <i>La réduction des fortes asymétries d'information entre l'État et ses agences, qui est une condition nécessaire à l'exercice d'une tutelle stratégique, suppose une plus grande mobilité des agents.....</i>	<i>40</i>
4. LA MISSION RECOMMANDE DE RATIONALISER LE PAYSAGE ACTUEL ET ESQUISSE LES CONTOURS D'UNE STRATÉGIE ET D'UNE DOCTRINE DE RECOURS AUX AGENCES	43
4.1. L'accroissement du recours aux agences n'a pas fait l'objet d'une réflexion systémique et stratégique	43
4.1.1. <i>La création d'agences présente en théorie certains avantages</i>	<i>43</i>
4.1.2. <i>Toutefois, l'État ne s'est doté d'aucune stratégie de recours aux agences, et de fait les conditions de leur création ne sont pas toujours satisfaisantes.....</i>	<i>44</i>
4.1.3. <i>L'utilisation assez empirique des statuts juridiques confirme cette absence de stratégie.....</i>	<i>45</i>
4.2. En l'absence de stratégie, l'État paraît être allé trop loin dans son démembrement, et doit désormais rationaliser le paysage de ses agences	45
4.2.1. <i>Les doublons, qui peuvent apparaître avec l'État et entre agences, doivent être éliminés.....</i>	<i>45</i>
4.2.2. <i>Les agences de petite taille, qui n'ont pas la taille critique suffisante leur permettant d'exercer leur mission de manière efficiente, doivent être regroupées</i>	<i>49</i>
4.2.3. <i>Les agences transparentes posent des problèmes importants et ne doivent pas être dotées de la personnalité morale</i>	<i>49</i>
4.2.4. <i>Dans certains ministères fortement démembrés, les conséquences de cette situation doivent être tirées.....</i>	<i>53</i>

4.3. À l'avenir, la création de nouvelles entités doit être davantage encadrée	53
4.3.1. <i>Plusieurs principes pourraient guider la décision de l'État de créer une nouvelle agence</i>	54
4.3.2. <i>À partir de ces principes, un examen approfondi et systématique des nouveaux projets d'agences doit permettre de mesurer les risques inhérents à ces projets</i>	56
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA MISSION	60

INTRODUCTION

Par lettre de mission du Premier ministre en date du 22 août 2011 (*cf. annexe X*), **l'Inspection générale des finances (IGF) a été saisie d'une mission sur les entités dotées de la personnalité juridique qui, contrôlées et financées par l'État, exercent pour son compte des politiques publiques.**

L'utilisation par l'État de techniques d'organisation de l'action publique alternatives à l'organisation « classique », hiérarchique et pyramidale, de son administration n'est pas une problématique nouvelle, comme en témoignent les **développements anciens des établissements publics (EP), en particulier les établissements publics administratifs (EPA) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)**³. Ces modes d'organisation du service public sont en effet les illustrations les plus classiques de ce que la doctrine juridique a pu qualifier de « démembrements » de l'État, sans que ce concept ne fasse toutefois l'objet d'une définition rigoureuse et univoque.

Si le recours à ces modes de gestion publique alternatifs semble s'être amplifié, ce phénomène n'est pas si simple à appréhender, notamment d'un point de vue quantitatif :

- ◆ à côté des établissements publics, d'autres statuts juridiques ont été utilisés pour l'exercice de missions de service public, notamment des statuts juridiques de droit privé (associations, sociétés anonymes). Plus récemment, de nouvelles formes juridiques ont été créées, telles que les GIP (groupements d'intérêt public), introduits par la loi du 15 juillet 1982 ;
- ◆ **le critère de la personnalité juridique n'est plus suffisant pour les caractériser**, comme en témoignent les développements des autorités administratives indépendantes (AAI) et des services à compétences nationales (SCN), créés par le décret du 9 mai 1997. Non dotés de la personnalité juridique, ces derniers sont proches dans leur fonctionnement des « agences » exécutives britanniques ;
- ◆ **le recensement de ces différentes entités n'est pas satisfaisant**. Plusieurs périmètres ont été définis, sans qu'un travail de synthèse exhaustif ne soit effectué par les administrations. **Outre les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, recensés par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la loi organique pour les finances publiques (LOLF) a introduit un nouveau périmètre, en conduisant progressivement la direction du budget à préciser **la notion d'« opérateur » de l'État**.

Compte tenu du foisonnement des statuts juridiques et des périmètres de recensement, la mission a été contrainte d'adopter un vocable unique lui permettant de qualifier toutes ces entités. Parce qu'il ne fait pas l'objet d'une définition juridique et administrative rigoureuse, la mission a ainsi, par convention, choisi d'utiliser le terme générique d'« agence » pour qualifier ces différentes entités dont les activités, les statuts, la taille et les relations entretenues avec l'État composent un ensemble très hétérogène.

L'ampleur et le développement des agences de l'État restent aujourd'hui mal connus. Pour le seul périmètre des opérateurs de l'État, qui constitue un sous champ du périmètre retenu par la mission, les moyens financiers alloués par l'État représentent en 2012 plus de 50 Md€ de crédits budgétaires et de taxes affectées, soit près de 20 % du budget général de l'État, et plus de 400 000 équivalents temps plein (ETP), soit près de 20 % du nombre

³ Les origines de l'établissement public remontent à la création du Code civil en 1804, et à la loi de finances pour 1813.

Rapport

d'agents de la fonction publique d'État. **Avec de tels moyens, les agences sont devenues un enjeu déterminant de gestion publique. Dans ce contexte, l'État et le Parlement ont cherché depuis plusieurs années à renforcer leur contrôle sur ses agences, tant pour s'assurer de l'efficacité de leur gestion que de leur pilotage stratégique par l'État.**

À partir d'un état des lieux sur le recours aux agences et sur leur insertion dans les politiques publiques, **ce rapport vise, d'une part, à formuler des recommandations sur l'organisation actuelle des relations entre l'État et ses agences et, d'autre part, à élaborer une réflexion stratégique établissant dans quelles circonstances et sous quelles conditions l'État peut leur confier des politiques publiques.** En revanche, il a été exclu du périmètre des investigations l'examen de l'efficacité des agences, tant du point de vue de leur gestion interne que de leur action publique. Ces questions ne peuvent en effet être examinées que lors d'audits « opérateurs » approfondis.

Pour répondre à ce double objectif, la mission s'est attachée à **collecter le plus grand nombre de données pour dresser un panorama complet et objectif.** Elle a également choisi de procéder à des « retours d'expérience » sur des cas-types d'agences ; elle a ainsi étudié plus spécifiquement cinq « blocs » d'agences :

- ◆ trois blocs ont été constitués autour de politiques publiques (santé et secteur médico-social ; développement durable ; culture) ;
- ◆ un bloc a été constitué autour d'une fonction (agences de financement) ;
- ◆ enfin, un bloc a été constitué autour d'un statut juridique (les services à compétence nationale).

* *

Ce rapport s'accompagne de neuf annexes techniques :

- ◆ une annexe dressant un état des lieux, chiffré et quantifié, des agences dotées de la personnalité morale (*annexe I*) ;
- ◆ une annexe étudiant les services à compétence nationale (SCN - *annexe II*) ;
- ◆ une annexe portant sur les taxes affectées (*annexe III*) ;
- ◆ une annexe documentant les pratiques de tutelle et de gouvernance (*annexe IV*) ;
- ◆ une annexe évaluant le recours aux agences financières (*annexe V*) ;
- ◆ trois annexes évaluant le recours aux agences dans trois politiques publiques (les agences de la santé et du secteur médico-social – *annexe VI* ; les agences de la culture – *annexe VII* ; les agences de l'eau et de la biodiversité – *annexe VIII*) ;
- ◆ une annexe de comparaisons internationales, présentant la relation entre l'État et les agences de la sphère culturelle au Royaume-Uni, en Suède et aux Pays-Bas (*annexe IX*).

Par ailleurs, la mission a choisi, par souci de lisibilité, de présenter dans des documents spécifiques ses travaux méthodologiques et non transversaux :

- ◆ un guide d'audit⁴, permettant d'évaluer l'insertion d'une agence dans la politique publique à laquelle elle se rattache ;
- ◆ deux rapports particuliers, présentant les investigations de la mission sur une politique publique (le champ de la santé et du secteur médico-social)⁵ et sur un type d'agences (les agences de financement)⁶.

⁴ *Guide méthodologique : Analyse de l'insertion d'une agence dans sa politique de rattachement*, guide IGF n° 2011-M-044-02, février 2012.

⁵ *L'État et ses agences : le cas des agences de la santé et du secteur médico-social*, rapport IGF n° 2011-M-044-03, février 2012.

⁶ *L'État et ses agences : le cas des agences de financement*, rapport IGF n° 2011-M-044-04, février 2012.

1. Faute d'un périmètre existant satisfaisant, la mission a défini celui des agences de l'État et a procédé à des investigations combinant des analyses transversales et des retours d'expériences

1.1. Le recensement et la connaissance des entités exerçant des missions de service public non-marchand pour le compte de l'État ne sont pas satisfaisants

Certains rapports parlementaires ont pointé **un important développement, depuis une trentaine d'années, du recours à des modes de gestion publique alternatifs**, notamment sous l'influence des théories du « New Public Management » et de certains modèles étrangers, comme le Royaume-Uni, la Suède ou les Pays-Bas. **Cependant, le phénomène d'« agencisation »⁷ de l'État n'est pas si simple à appréhender.** En effet, **il n'existe pas, actuellement, de recensement, au sein d'un même périmètre, de toutes les entités contrôlées par l'État et exerçant pour son compte des missions de service public.**

L'établissement d'un tel périmètre exhaustif présente **deux difficultés majeures** (*cf. annexe I*) :

- ◆ **d'une part, il n'existe pas de définition ou de critères uniques de recensement. Le foisonnement et la coexistence de plusieurs périmètres et statuts sont une forte limite à l'analyse** (*cf. encadré suivant*) ;
- ◆ **d'autre part, il n'existe pas de travail de synthèse exhaustif**, permettant d'apprécier le phénomène de « démembrement » de l'État, notamment d'un point de vue quantitatif (crédits budgétaires, effectifs).

Encadré 1 : Les différentes manières d'approcher le périmètre de la mission

Il existe deux manières d'appréhender les entités constituant le périmètre de la mission (*cf. annexe I* pour le détail de la présentation des périmètres).

1/ Une première manière repose sur une approche juridique, consistant à retenir certains statuts juridiques. Il est toutefois apparu à la mission que cette approche juridique n'était pas satisfaisante :

- en premier lieu, le critère de la personnalité juridique n'est plus suffisant ;
- en second lieu, les différents statuts ont perdu de leur « pureté » juridique dans l'usage qui en est fait ;
- enfin, et surtout, les différents statuts ne font l'objet d'aucun suivi quantitatif ou de travaux réguliers de synthèse permettant, par exemple, de connaître leur nombre d'emplois, ou leur budget.

2/ Une seconde manière d'appréhender le périmètre de la mission repose sur une approche « administrative ». En effet, certaines administrations de l'État ont, dans le cadre de leur activité, constitué des périmètres rassemblant des démembrements de l'État et dépassant les catégories juridiques habituelles. Au moins trois périmètres ont ainsi été constitués⁸ :

- **les opérateurs de l'État**, au nombre de 560 en 2012, n'ont pas de définition juridique. Ils font l'objet depuis 2007 d'un recensement annuel par la direction du budget (DB) dans un « Jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances (PLF). Une entité dotée de la personnalité morale,

⁷ Rapport général fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2007, adopté par le Sénat, M. Philippe Marini, novembre 2006.

⁸ D'autres périmètres existent ; par exemple, le Contrôle général économique et financier (CGEFI) suit, pour les établissements sous son contrôle, les évolutions de la masse salariale et des effectifs. Ces périmètres n'ont pas été étudiés par la mission.

Rapport

quel que soit son statut juridique (GIP, association,...), est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'État dès lors qu'elle répond cumulativement à trois critères :

- une activité de service public ;
 - un financement assuré majoritairement par l'État ;
 - un contrôle direct par l'État.
- **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, qui étaient 825 en 2010, sont suivis par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), à partir de données transmises par la direction générale des finances publiques (DGFIP), en vue de l'établissement des comptes nationaux. Ils sont « *des organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'État, [ils] ont une activité principalement non marchande* ». **Les ODAC feront à partir du PLF 2013 l'objet d'un « Jaune » spécifique, recensant l'intégralité de leurs engagements financiers**⁹.
- **les entités dotées d'un comptable public (EDCP)**¹⁰ font l'objet d'un suivi de la DGFIP. Plus que les deux autres périmètres administratifs, ce périmètre possède une logique fonctionnelle, permettant ainsi à la DGFIP de suivre l'activité de ses comptables.

L'approche uniquement administrative du périmètre de la mission n'apparaît également pas satisfaisante. D'une manière générale, deux éléments peuvent être soulignés :

- d'une part, ces trois périmètres ont vocation à permettre à l'administration qui les a définis d'exercer un suivi entrant dans le cadre de sa mission ; **ils sont dès lors fondés sur des critères plus ou moins tautologiques.** À titre d'exemple, Pôle emploi, qui ne dispose pas de comptable public, n'est pas suivi dans le périmètre établi par la DGFIP, alors que l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), qui en avait un, l'était auparavant ;
- d'autre part, ces périmètres ne se recoupent pas totalement.

En particulier, **le périmètre des opérateurs de l'État présente de nombreuses faiblesses :**

- ◆ plusieurs indices témoignent à la fois de la **grande fragilité des critères** retenus et de leur mise en application :
 - **la volatilité du périmètre est particulièrement forte** ; par exemple, 71 structures ont été retirées de la liste en 2011, et 12 ont été ajoutées. Ces modifications de périmètre rendent difficiles les comparaisons d'une année sur l'autre, et la bonne information du Parlement ;
 - **certaines entités sont recensées dans le périmètre, alors qu'elles n'en respectent pas les critères.** C'est par exemple le cas du centre national de gestion (CNG), dont l'État ne finançait que 8 % de son budget en 2011. Plus fondamentalement, **certain établissements emblématiques d'une politique publique ne devraient pas, si l'on appliquait strictement les critères, appartenir au périmètre des opérateurs** : c'est par exemple le cas du Musée et domaine national de Versailles, dont le financement par l'État représentait en 2011 environ 10 % de son budget¹¹.
- ◆ **inversement, certaines entités ne sont pas recensées dans le périmètre, alors qu'elles répondent à tous les critères.** Ainsi, l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), qui est un EPA exerçant une mission de service public, est contrôlée par l'État¹² et

⁹ Article 107 de la loi de finances initiales pour 2012.

¹⁰ Les entités dotées d'un comptable public, parfois qualifiées « d'établissements publics » au sein de la DGFIP, rassemblent en fait plusieurs statuts juridiques différents, dont des GIP et des API. Elles ne doivent donc pas être confondues avec le statut juridique d'établissement public.

¹¹ Le budget prévisionnel de l'établissement prévoyait ainsi une subvention pour charge de service public de 6,3 M€ en 2011, pour un budget de 57,9 M€. Néanmoins, il doit être relevé que près des deux tiers des effectifs de l'établissement relève du « titre 2 », et sont donc rémunérés par l'État.

¹² L'État exerce ainsi un contrôle direct sur l'ANESM : il possède 38 % des voix au conseil d'administration ; il dispose d'un commissaire du gouvernement, nommé par le ministre en charge de l'action sociale, qui a un droit de veto suspensif sur les décisions ou les délibérations du conseil. Enfin, l'État dispose de nombreux moyens d'influence sur la politique de l'établissement : il nomme le directeur de l'agence, fixe ses objectifs, les évalue et décide de sa rémunération.

Rapport

majoritairement financé par lui (52 % du budget en 2011, en incluant le financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie - CNSA) ; il devrait donc être, selon toute logique, inclus dans le périmètre des opérateurs de l'État.

Au total, la définition actuelle des opérateurs de l'État n'apparaît pas satisfaisante. En fait, ce périmètre vise à répondre à deux objectifs différents :

- ◆ **d'une part, disposer d'un périmètre large, offrant à la fois une vision de toutes les entités** exerçant pour le compte de l'État des politiques publiques, **et une assiette sur laquelle appliquer des normes transversales** en matière de finances publiques, semblables à celles de l'État. Un tel objectif **suppose de disposer d'une assiette d'entités aussi large que possible** pour être efficiente ;
- ◆ **d'autre part, recenser les entités représentant un enjeu fort pour les politiques publiques**, afin de les soumettre à des objectifs de performance. À l'inverse du précédent objectif, celui-ci **suppose une liste plus restreinte**, incitant les tutelles à jouer leur rôle en matière de pilotage stratégique.

Ces deux objectifs, qui entrent en conflit, expliquent en grande partie la difficulté à stabiliser le périmètre des opérateurs.

1.2. La mission a choisi de définir et d'étudier un périmètre recensant toutes les agences de l'État

Parce qu'il ne fait pas l'objet d'une définition juridique et administrative rigoureuse, la mission a choisi d'utiliser le terme générique d'« agence »¹³ pour qualifier ces différentes entités dont les activités, les statuts et les relations entretenues avec l'État composent un ensemble très hétérogène. Dans ce cadre, toutes les entités, dotées ou non de la personnalité morale, sont présumées appartenir au périmètre des agences de l'État dès lors qu'elles respectent les deux critères suivants :

- ◆ **elles exercent des missions de service public non marchand ;**
- ◆ **un faisceau d'indices indique qu'elles sont contrôlées par l'État¹⁴.**

Dans les faits, **la mission a choisi de retenir dans son périmètre d'étude toutes les entités qui :**

- ◆ **appartiennent :**
 - à la liste des opérateurs de l'État ;
 - à la liste des organismes divers d'administration centrale (ODAC)¹⁵ ;
 - à la liste des entités dotées d'un comptable public (EDCP), notamment les établissements publics administratifs (EPA)¹⁶ ;

¹³ D'autres appellations génériques sont parfois utilisées pour décrire ce périmètre. Ainsi, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qualifiait ces entités d'« agences, autorités administratives et établissements publics » (*Les autres visages de la gouvernance publique*, OCDE, 2002). Pour sa part, M. le sénateur Philippe Marini a utilisé le terme de « satellites de l'État » dans un rapport récent (*Rapport d'information n° 708 fait au nom de la commission des finances du sénat, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2012*, juillet 2011).

¹⁴ Par exemple, l'État est majoritaire à leur conseil d'administration, ou nomme leur dirigeant, ou dispose d'un droit de veto, etc.

¹⁵ Dix entités ne sont toutefois pas retenues en raison de leur statut juridique (par exemple des fonds de concours, ou des établissements publics locaux).

¹⁶ Dans les faits, la majorité des EPIC exercent surtout des activités dans la sphère marchande – ce qui les exclut du champ de la mission. De plus, certaines entités, bien que dotées d'un comptable public, sont exclues du champ d'étude car leur statut juridique va l'encontre des critères d'activité nationale (par exemple, les établissements

Rapport

- à la liste des services à compétence nationale (SCN). Les raisons de l'insertion de ces entités dans le périmètre de la mission doivent cependant être précisées : d'une part, ce statut est le plus proche de celui des agences exécutives britanniques ; d'autre part, il est parfois présenté comme une alternative à l'établissement public ;
 - à la liste des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API).
- ◆ **respectent les deux critères précédemment énoncés.**

Une fois éliminés les recoupements entre les précédentes catégories, **ce périmètre représente 1244 entités distinctes**¹⁷ : 1101 agences dotées de la personnalité morale, dont près des deux-tiers sont des EPA, et 143 ne l'étant pas (42 AAI et 101 SCN).

1.3. Ce périmètre large devrait être le seul à faire l'objet d'une information annuelle au Parlement

Le foisonnement des périmètres et des statuts juridiques limite fortement l'analyse du phénomène d'« agencisation » de l'État. Le Parlement sera ainsi destinataire dès 2012 de trois annexes (« Jaunes ») au projet de loi de finances :

- ◆ une annexe relative aux opérateurs de l'État, transmise depuis 2007 ;
- ◆ deux nouvelles annexes : un « Jaune » relatif à l'endettement des ODAC¹⁸, et un « Jaune » relatif aux AAI et aux API¹⁹.

Proposition n° 1 : Constituer un seul périmètre recensant toutes les agences de l'État, et en assurer un suivi annuel et unifié devant la représentation nationale

La mission considère que l'existence de trois « Jaunes » budgétaires sera source de confusion et de lourdeur administrative. Par ailleurs, l'adoption de normes transversales s'avère plus efficace sur des périmètres larges, permettant ainsi de limiter les « points de fuite » budgétaires (*cf. infra*). Par conséquent, elle recommande de simplifier le cadre d'analyse actuel en établissant un périmètre unique rassemblant toutes les agences de l'État, sur la base des critères précédemment énoncés. **Ce périmètre unifié ferait chaque année l'objet d'un « Jaune » budgétaire unique transmis au Parlement.**

Proposition n° 2 : Accélérer la mise en place du système d'information des opérateurs (SIOPE), en l'étendant à l'ensemble des agences du périmètre et en mutualisant les projets d'ores et déjà existants dans les différents ministères

Proposition n° 3 : Améliorer l'information détenue, en disposant de la destination des subventions pour charge de service public et en décomptant les emplois des agences en équivalents temps plein travaillé (ETPT)

publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole - EPLEFPA) ou non marchande (par exemple, les établissements publics économiques -EPE).

¹⁷ En raison de cette méthode, certaines entités, comme Réseau ferré de France ou France télévision, qui n'appartiennent à aucun de ces périmètres, n'ont pas pu être examinées. La question de leur rattachement au périmètre de la mission doit cependant être posée.

¹⁸ Article 107 de la loi de finances initiale pour 2012.

¹⁹ Article 106 de la loi de finances initiale pour 2012.

Rapport

Par ailleurs, la mission recommande de fiabiliser l'information détenue sur les agences, qui est aujourd'hui de qualité insuffisante. À ce titre, l'examen des « Verts » budgétaires, qui étaient publiés avant la LOLF, révèle que l'information sur ces entités étaient, avant 2006, beaucoup plus précise qu'aujourd'hui (*cf. annexe VII*). À ce titre, trois évolutions pourraient être envisagées (*cf. annexe I*) :

- ◆ d'une part, il conviendrait d'étendre le système d'informations des opérateurs (« SIOPE »), développé par la direction du budget, à toutes les agences, et de l'interfacer avec les systèmes d'informations des autres administrations, notamment de la DGFIP ;
- ◆ d'autre part, il serait souhaitable que ce système d'informations permette de mieux connaître l'affectation de la subvention pour charge de service public, une fois le budget exécuté. En effet, celle-ci finance aujourd'hui à la fois de la masse salariale, du fonctionnement et des investissements, sans qu'il soit possible de la ventiler par nature. Compte tenu des enjeux financiers des agences (*cf. infra*), une connaissance aussi ténue de la destination des moyens financiers alloués par l'État n'est plus suffisante ;
- ◆ enfin, le décompte des emplois devra être effectué, comme pour l'État, en équivalent temps plein travaillé (ETPT), et non plus en équivalent temps plein (ETP). Sur l'échantillon d'agences examiné par la mission, une telle évolution ne semble pas soulever de difficultés particulières.

1.4. Pour conduire ses investigations et objectiver ses constats, la mission a utilisé une approche quantitative et a procédé à des retours d'expérience sur des blocs cohérents d'agences

Sur un sujet où l'objectivation pourrait être difficile, la mission a veillé à organiser ses travaux en adoptant une démarche méthodique et en définissant des principes d'investigation.

En méthode, les investigations reposent sur **deux approches complémentaires** :

- ◆ **d'une part, des analyses transversales** (état des lieux, analyse des taxes affectées, du statut de service à compétence nationale, de l'exercice de la tutelle et de la gouvernance des entités, comparaisons internationales, etc.) ;
- ◆ **d'autre part, un retour d'expérience à partir de cinq « blocs » cohérents d'agences**, choisis afin d'éviter les biais de sélection (*cf. encadré suivant*) :
 - **trois blocs ont été constitués autour de politiques publiques** (santé et médico-social ; développement durable ; culture). Ces politiques publiques ont été choisies car elles sont largement exercées par des agences plutôt que directement par l'État²⁰ ;
 - **un bloc a été constitué autour d'une fonction, le financement**. Une telle approche permet, par rapport aux trois blocs thématiques, d'examiner de nouvelles problématiques et notamment la **question des agences « transparentes »** ;
 - **enfin, un dernier bloc a été constitué autour d'un statut (les services à compétence nationale)**.

²⁰ Ainsi, selon le « Jaune » opérateurs 2012, les subventions pour charges de service public (hors taxe affectée) des opérateurs représentaient respectivement 30 % de la mission culture, 25 % de la mission écologie, développement et aménagement durables, et 48 % de la mission santé.

Encadré 2 : Les critères de sélection des agences examinées par la mission

Compte tenu des délais, la mission n'a pas pu conduire des investigations sur **toutes les agences de chacune des politiques publiques qu'elle a examinées**. Afin de disposer d'une vision d'ensemble, elle a sélectionné, pour chacun des blocs, un échantillon d'agences lui permettant ainsi de disposer d'une vue d'ensemble. De ce fait, **les travaux de la mission n'épuisent en rien les investigations et audits possibles sur ces politiques publiques**.

Afin de limiter les biais de sélection, plusieurs critères ont été utilisés pour choisir les agences :

- la plupart des statuts juridiques, des périmètres de rattachement, et des tailles (tant en termes de moyens financiers qu'en termes de moyens humains) sont représentés. Au total, les agences choisies présentent une grande diversité (cf. *tableau n° 1 et 2*) ;
- à l'inverse, les agences ont également été choisies de manière à ce qu'elles aient, à un niveau agrégé, un poids significatifs. Ainsi, leurs budgets représentaient, en 2011, près de 13,4 Md€ et leurs effectifs 19 612 équivalents temps plein (ETP)²¹ ;
- les agences qui ont récemment fait, ou seront, l'objet d'un audit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) n'ont pas été sélectionnées ; de même, les agences qui sont actuellement l'objet d'une restructuration de leur organisation ou de leurs missions ont été exclues (par exemple, les agences sanitaires, ou les universités).

Par ailleurs, afin d'objectiver ses constats, la mission a retenu les trois principes suivants :

- ◆ **les constats devaient pouvoir être quantifiés aussi précisément que possible, avec la plus grande profondeur historique.** Ainsi, une partie importante des investigations a consisté à collecter les données disponibles, et à les fiabiliser ;
- ◆ les analyses quantitatives ne pouvant pas être suffisantes sur un sujet aussi riche, **des entretiens avec les directions de tous les établissements, leurs différentes tutelles techniques et financières, le contrôle financier et, le cas échéant, les cabinets ministériels ont été conduits.** D'anciens dirigeants d'établissements et des connaisseurs des politiques publiques ont également été consultés ;
- ◆ **cependant, ces observations qualitatives devaient pouvoir être transversalisées,** ce qui supposait de disposer d'une méthodologie d'analyse commune. **Une première phase de la mission a ainsi consisté à établir un guide méthodologique²²,** permettant d'analyser dans un cadre harmonisé les agences et leur insertion dans leur politique publique de rattachement.

²¹ De ce fait, le poids des agences dotées de la personnalité morale étudiées par la mission est tout à fait significatif : par exemple, par rapport aux opérateurs de l'État, les agences sélectionnées (qui ne sont pas toutes opérateurs) représentaient 4,5 % des emplois, et 27,3 % des budgets.

²² *Guide méthodologique : Analyse de l'insertion d'une agence dans sa politique de rattachement*, guide IGF n° 2011-M-044-02, février 2012.

Rapport

Tableau 1 : Liste des agences ayant fait l'objet d'investigations approfondies

Agences de la santé et du secteur médico-social	Agences du développement durable	Agences de financement	Agences de la culture	SCN et ex-SCN
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ARS Rhône-Alpes (Agence régionale de santé) ▪ HAS (Haute autorité de santé) ▪ CNG (Centre national de gestion) ▪ ANAP (Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux) ▪ ANESM (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CELRL (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres) ▪ Agence de l'eau (Loire-Bretagne) ▪ ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques) ▪ Établissement public du Marais Poitevin 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FNPCA (Fonds national de promotion et de communication à caractère national en faveur de l'artisanat) ▪ AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France) ▪ Fonds CMU ▪ CGLLS (Caisse de garantie du logement locatif social) ▪ Fonds de solidarité ▪ ANSP (Agence nationale des services à la personne) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée) ▪ BNF (Bibliothèque nationale de France) ▪ Musée d'Orsay ▪ TNS (Théâtre national de Strasbourg) ▪ Universcience ▪ CMN (Centre des monuments nationaux) ▪ Conservatoire national de musique et de danse de Lyon ▪ Musée du Quai Branly ▪ INA (Institut national de l'audiovisuel) ▪ Palais de Tokyo ▪ École nationale supérieure d'architecture de Lyon 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ École nationale des finances publiques ▪ DNVSF (direction nationale des vérifications des situations fiscales) ▪ AFT (Agence France Trésor) ▪ Établissement public du château de Fontainebleau (ex-SCN) ▪ Archives nationales ▪ Service des achats de l'État ▪ IFEN (Institut français de l'environnement – ex-SCN)

Source : Mission.

Tableau 2 : Caractéristiques des agences étudiées (2011)

Budgets agrégés (Md€)	Effectifs agrégés (ETP)	Statuts juridiques	Statuts administratifs
13,6	23 145	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 18 établissements publics administratifs (EPA) ▪ 3 établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ▪ 2 groupements d'intérêt public (GIP) ▪ 1 société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) ▪ 2 <i>sui generis</i> ▪ 1 autorité publique indépendante (API) ▪ 7 services à compétence nationale (SCN) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 19 opérateurs et ODAC ▪ 3 opérateurs non ODAC ▪ 4 agences avec personnalité juridique n'étant ni opérateurs, ni ODAC

Source : Mission.

2. Sans que leurs moyens puissent être quantifiés précisément, les agences, qui représentent désormais au moins 20 % du budget général de l'État et de ses effectifs, sont devenues un enjeu déterminant de gestion publique

Afin de préciser le poids des agences dans les politiques publiques, et leurs développements récents, la mission a collecté des données relatives aux opérateurs de l'État, aux ODAC, aux établissements dotés d'un comptable public (*cf. annexe I*) et aux SCN (*cf. annexe II*).

En effet, l'impression d'un phénomène d'« agencisation » des politiques publiques, qui a pu susciter des inquiétudes sur le fait que celles-ci puissent constituer des « points de fuite » budgétaires compensant, en partie, les efforts réalisés par l'État²³, n'a jusqu'à présent jamais été objectivé.

2.1. Les données collectées ont nécessité un important travail de fiabilisation

Les données existantes ne permettent pas de documenter directement l'évolution et la croissance des agences de l'État. La mission a ainsi rencontré quatre types de difficultés (*cf. annexe I*) :

- ◆ **en premier lieu**, du fait de la forte volatilité annuelle des différents périmètres, **il n'est pas possible de quantifier l'évolution, sur moyenne période, du nombre d'agences** ;
- ◆ **en second lieu**, les informations suivies dans les différents périmètres **ne sont pas de même nature, et ne peuvent de ce fait pas être directement rapprochées**. Ainsi, si les données de l'INSEE et de la DGFIP fournissent des informations comptables et financières, elles ne contiennent pas de données physiques, comme le nombre d'agents dans chaque agence ; inversement, les données présentées dans le « Jaune » opérateurs sont pour l'essentiel des données budgétaires (crédits, taxes affectées, ETP) ;
- ◆ **en troisième lieu**, les séries collectées par la mission **n'ont pas la même profondeur historique**. Alors que les données de l'INSEE peuvent être analysées sur une période assez longue (1986-2008), les données relatives aux opérateurs et aux entités dotées d'un comptable public (EDCP) portent sur des périodes plus récentes (2007 à 2012 pour les premiers, contre 2007 à 2010 pour les seconds) ;
- ◆ **en dernier lieu**, les données manquent de fiabilité ; **en particulier, les travaux de la mission ont pointé d'importantes insuffisances concernant les données relatives aux opérateurs** (*cf. annexe I pour la présentation détaillée des problèmes posées par ces données*) ; **dans le cas des SCN, aucune information n'étant disponible, la mission a procédé à une enquête par questionnaire auprès des secrétaires généraux des ministères.**

Faute d'un périmètre unique rassemblant toutes les agences de l'État dotées de la personnalité morale, **la mission a apprécié leurs évolutions avec la méthode suivante** :

- ◆ **les différentes données (opérateurs, ODAC, EDCP et SCN) ont été fiabilisées et retraitées**, de manière à disposer de plusieurs bases de données exploitables (*cf. annexe I pour le détail des retraitements, parfois lourds, opérés par la mission*) ;

²³ Par exemple, cf. le *Rapport d'information n° 708 fait au nom de la commission des finances du sénat, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2012*, M. Philippe Marini, juillet 2011.

- ◆ elles ont été analysées séparément, de manière à disposer d'un éventuel faisceau d'indices convergents. Dans quelques cas, il a été possible de croiser certaines données (par exemple, en matière de rémunération – cf. *infra*) ;
- ◆ afin d'apprécier le dynamisme du développement des agences, la meilleure méthode consiste à étudier les données financières et humaines sur un périmètre constant, en choisissant la dernière année disponible (par exemple, 2012 pour les opérateurs) : à défaut de mesurer exactement l'évolution du nombre d'agences de l'État, une telle approche permet de formuler un diagnostic, sur un périmètre stable, de l'importance prise par celles-ci dans la conduite de politique publique.

2.2. Toutes les informations disponibles montrent que les agences ont vu leurs moyens humains et financiers augmenter plus rapidement que ceux de l'État

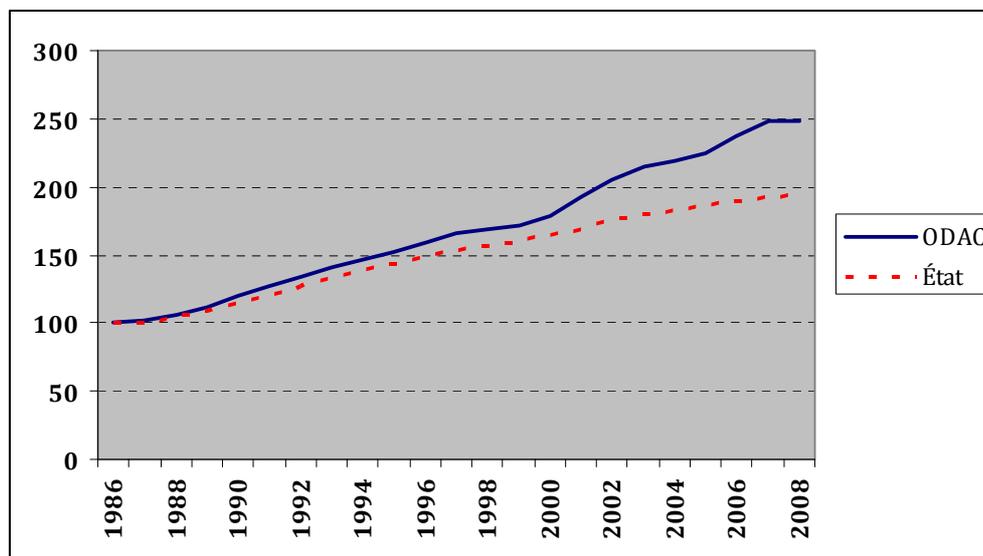
2.2.1. Les effectifs et les masses salariales ont crû fortement

2.2.1.1. La masse salariale des ODAC a cru de plus de 4 % par an depuis 1986

Les données de l'INSEE permettent de constater que, sur un périmètre presque constant²⁴ et en euros courants, la masse salariale des ODAC a cru de manière relativement constante et rapide :

- ◆ entre 1986 et 2008, la masse salariale a cru, en euros courants, à un rythme élevé de + 4,23 % par an, pour atteindre 11,5 Md€ en fin de période ;
- ◆ sa croissance est significativement plus rapide que celle de l'État (+ 149 % pour les ODAC sur toute la période, contre + 93 % pour celle de l'État).

Graphique 1 : Évolution des masses salariales de l'État et des ODAC (base 100 en 1986)



Source : INSEE.

²⁴ Compte tenu de la règle de stabilité appliquée par l'INSEE pour déterminer le périmètre des ODAC, la volatilité de celui-ci est particulièrement faible ; de fait, l'INSEE estime qu'entre 1986 et 2008 le périmètre des ODAC est « cohérent », c'est-à-dire peut être considéré comme presque constant.

Rapport

- ◆ **l'évolution des masses salariales n'est pas uniforme sur toute la période.** Alors qu'entre 1986 et 2000, la masse salariale des ODAC a cru à un rythme légèrement supérieur à celle de l'État (+ 4,2 % par an pour les ODAC, contre + 3,6 % pour l'État), **de 2000 à 2008, les ODAC croissent deux fois plus vite que l'État.**

Tableau 3 : Croissance annuelle de la masse salariale (% par an)

	1986 - 2000	2000 - 2008
État	3,65 %	2,03 %
ODAC	4,21 %	4,28 %

Source : INSEE.

Compte tenu de l'absence d'éléments physiques dans les données INSEE, il n'est pas possible d'expliquer cette divergence. Celle-ci peut néanmoins avoir en théorie trois origines non exclusives :

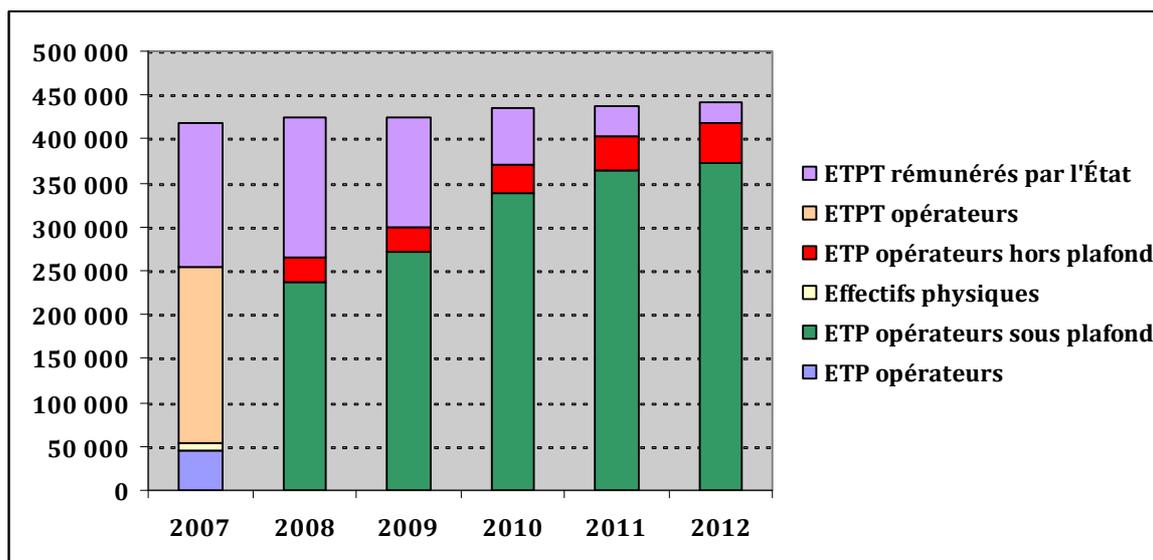
- ◆ une plus forte augmentation des effectifs des ODAC (effet volume) ;
- ◆ une plus forte augmentation des rémunérations par agent des ODAC (effet valeur) ;
- ◆ une plus forte augmentation de la qualification des agents des ODAC (effet valeur).

2.2.1.2. Les effectifs physiques des opérateurs ont crû de +6 % depuis 2007, alors que ceux de l'État ont diminué de -6 %

La lecture directe des « Jaunes » opérateurs indique que les emplois rémunérés par les opérateurs de l'État sont passés, entre 2007 et 2012, de 248 521 à 416 529. Toutefois, ces données ne peuvent être analysées en l'état, compte tenu des nombreuses modifications de périmètre et transferts d'effectifs opérés sur toute la période.

Sur un périmètre constant et retraité par la mission (cf. annexe I), les effectifs des opérateurs de l'État passent de 417 296 à 442 830 agents, soit une augmentation annuelle de + 1,2 % et une augmentation globale de + 6,1 % sur toute la période.

Graphique 2 : Évolution des emplois physiquement présents dans les opérateurs de 2007 à 2012 (périmètre constant)



Source : Mission.

Note : Les appellations reprises dans le graphique sont celles des « Jaunes » opérateurs ; par ailleurs, comme dans les « Jaunes » opérateurs (hors 2009), les contrats aidés sont comptabilisés au sein des emplois hors plafond.

Rapport

L'évolution des effectifs des opérateurs contraste avec la réduction, sur la même période, de - 6 % des effectifs de l'État.

Tableau 4 : Évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs (périmètres constants)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
État (ETPT hors mises à disposition des opérateurs)	2 027 674	2 001 995	1 972 842	1 935 824	1 941 033	1 910 020
État base 100 en 2007	100,00	98,73	97,30	95,47	95,73	94,20
Opérateurs (ETP – titre 2, titre 3)	417 296	424 078	425 218	435 529	436 644	442 830
Opérateurs base 100 en 2007	100,00	101,63	101,90	104,37	104,64	106,12

Source : Mission.

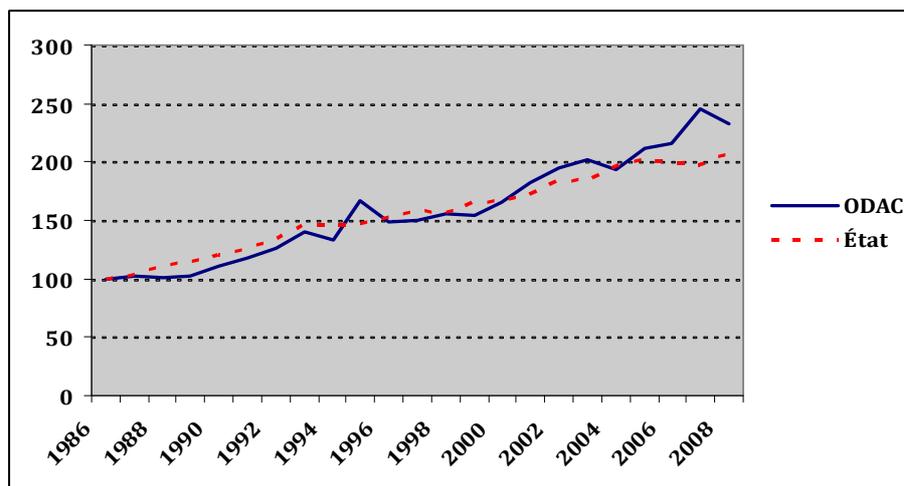
2.2.2. Les agences ont vu leur poids financier croître rapidement

2.2.2.1. Le poids financiers des ODAC a crû plus vite que celui de l'État

Entre 1986 et 2008, le poids financier des ODAC a cru, d'une part, de manière très significative et, d'autre part, à un rythme durablement plus rapide que celui de l'État :

- ◆ les dépenses des ODAC s'élèvent en 2008 à 64,6 Md€, soit 3,3 % de produit intérieur brut (PIB) :
 - elles ont augmenté sur cette période de + 132,5 %, soit un rythme annuel de +3,9 % ;
 - sur la même période, les dépenses de l'État ont pour leur part cru de + 107,6 %, soit un rythme annuel de + 3,4 % ;
- ◆ les recettes des ODAC représentent pour leur part, en 2008, 59,4 Md€ (+ 126,1 % sur la période, soit une croissance annuelle de + 3,8 % contre + 2,9 % par an pour l'État)²⁵.

Graphique 3 : Évolution des dépenses de l'État et des ODAC (base 100 en 1986)



Source : INSEE.

La décomposition des dépenses des ODAC par nature révèle que leur croissance résulte en grande partie du dynamisme de leurs dépenses de fonctionnement :

²⁵ L'écart entre les dépenses et les recettes des ODAC se justifie par le fait que ceux-ci doivent épargner pour financer la plupart de leurs investissements et le renouvellement de ceux-ci.

Rapport

- ◆ alors que l'ensemble des dépenses des ODAC a augmenté de +3,9 % par an entre 1986 et 2008, **leurs dépenses de fonctionnement ont cru de + 4,3 %** ;
 - **cette dynamique contraste avec celle de l'État**, dont les dépenses de fonctionnement ont augmenté de + 2,6 % sur la même période, et les dépenses de personnel de +3,1 % ;
 - en 2008, les dépenses de fonctionnement représentaient 34,5 % du total des dépenses des ODAC, contre 32,1 % en 1986.
- ◆ pour leur part, les dépenses d'intervention des ODAC, qui constituent toujours leur principale dépense, ont évolué au même rythme que l'ensemble de leurs dépenses.

Tableau 5 : Évolution des dépenses des ODAC par nature (1986-2008)

	1986		2008		Croissance totale (1986-2008)	% Croissance annuelle (1986-2008)
	Md€	% des dépenses totales	Md€	% des dépenses totales		
Dépenses de fonctionnement	8,9	32,1 %	22,3	34,5 %	+ 149,9 %	+ 4,3 %
<i>Dont masse salariale</i>	4,6	16,6 %	11,5	17,8 %	+ 148,9 %	+ 4,2 %
Dépenses d'intervention	16,4	59,2 %	37,8	58,5 %	+ 129,8 %	+ 3,9 %
Investissement	2,1	7,6 %	4,1	6,3 %	+ 93,2 %	+ 3,0 %
Autres	0,3	1,1 %	0,4	0,7 %	+ 39,9 %	+ 1,5 %
Total des dépenses	27,8	100,0 %	64,6	100,0 %	+ 132,5 %	+ 3,9 %

Source : INSEE ; mission.

Note : Le poids relativement moins important de la masse salariale par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement s'explique par le fait qu'une partie des agents des ODAC sont mis à disposition par l'État (et de ce fait rémunérés par ce dernier).

Tableau 6 : Évolution des dépenses de l'État par nature (1986-2008)

	1986		2008		% de croissance totale (1986-2008)	% de croissance annuelle (1986-2008)
	Md€	% des dépenses totales	Md€	% des dépenses totales		
Dépenses de fonctionnement	80,1	41,8 %	141,1	35,5 %	+ 76,2 %	+ 2,6 %
<i>Dont masse salariale</i>	60,2	31,5 %	116,8	29,4 %	+ 94,0 %	+ 3,1 %
Intérêts	13,9	7,3 %	45,1	11,4 %	+ 224,9 %	+ 5,5 %
Dépenses d'intervention	92,0	48,1 %	204,9	51,6 %	+ 122,6 %	+ 3,7 %
Investissements	5,4	2,8 %	6,3	1,6 %	+ 17,0 %	+ 0,7 %
Total des dépenses	191,4	100,0 %	397,4	100,0 %	+ 107,6 %	+ 3,4 %

Source : INSEE ; mission.

Note : Du fait de conventions et méthodes de calcul différentes, le montant des dépenses d'investissement est différent du montant des dépenses d'équipement de l'État tel que recensé en loi de finances.

Concernant l'origine des recettes des ODAC, plusieurs éléments doivent être soulignés :

- ◆ en premier lieu, les ressources propres des établissements croissent sur la période 1986-2008 plus rapidement (+ 4,8 % par an) que les ressources d'origine publique (subventions et impositions affectées) (+ 3,8 % par an) ; **toutefois, la dynamique des ressources propres se réduit très sensiblement à partir de l'année 2000, et devient inférieure à la croissance des ressources d'origine publique** ;

Rapport

- ◆ en second lieu, les ressources (non-fiscales) d'origine publique (État, collectivités locales) ont cru sur toute la période à un taux constant (près de +3,8 % par an) ;
- ◆ **en troisième et dernier lieu, les ressources d'origine fiscale ont pour leur part connu une croissance très importante, qui s'est d'ailleurs accélérée après 2000** : ainsi, celles-ci ont ainsi cru de + 9,6 % par an entre 2000 et 2008, contre + 4,8 % avant 2000.

Tableau 7 : Évolution des ressources des ODAC par nature (1986-2008)

	1986		2008		Croissance annuelle (1986-2008)	Croissance annuelle (1986 - 2000)	Croissance annuelle (2000 - 2008)
	Md€	% des recettes totales	Md€	% des recettes totales			
Ressources propres	2,9	11,0 %	4,8 %	13,7 %	4,8 %	6,0 %	2,7 %
<i>Dont production</i>	2,2	8,5 %	5,2 %	11,4 %	5,2 %	6,1 %	3,4 %
<i>Dont revenus de la propriété (dont produits financiers)</i>	0,7	2,5 %	3,3 %	2,3 %	3,3 %	5,5 %	-0,3 %
Ressources publiques	23,4	89,0 %	3,6 %	86,3 %	3,6 %	3,7 %	3,6 %
<i>Dont ressources fiscales</i>	2,6	9,8 %	6,5 %	17,4 %	6,5 %	4,8 %	9,6 %
<i>Dont autres ressources publiques (subventions et transferts en capital)</i>	20,8	79,2 %	3,1 %	68,9 %	3,1 %	3,5 %	2,4 %
Total des recettes	26,3	100,0 %	3,8 %	100,0 %	3,8 %	4,0 %	3,4 %

Source : INSEE ; mission.

Au total, il apparaît que le développement des ODAC a été facilité, jusqu'en 2000, par la croissance de nouvelles ressources financières non budgétaires ; le développement des ODAC a ainsi constitué un effet de levier pour le financement de missions de service public. Cette dynamique s'est désormais inversée :

- ◆ sans qu'il soit possible d'expliquer avec précision ce ralentissement, il est probable qu'il traduise le ralentissement des gains possibles de ressources propres : **alors que dans un premier temps des agences susceptibles de générer des ressources propres dynamiques se sont développées ou ont été constituées (musées, EPIC, etc.), le gisement potentiel s'est progressivement réduit, et désormais les entités constituées par démembrements de l'État exercent des missions de service public, assez proches de celles exercées par les administrations ;**
- ◆ **de plus en plus, le financement des ODAC se fait via l'attribution de taxes affectées : leur taux de croissance annuelle de + 9,6 % entre 2000 et 2008 est ainsi plus de deux fois supérieur à celui de la période 1986-2000, et près de 2,8 fois supérieur à celui des ressources totales.** Les ressources fiscales représentaient ainsi en 2008 17,4 % des ressources des ODAC, contre 9,8 % en 1986.

2.2.2.2. Les données relatives aux opérateurs confirment ces tendances de long terme

Comme pour les effectifs physiques, les chiffres qui ressortent de la lecture directe des différents « Jaunes » opérateurs ne peuvent pas être analysés tels quels compte tenu des modifications de périmètre particulièrement importantes intervenues depuis 2007. Afin de neutraliser ces effets de périmètre, la mission a donc procédé à des retraitements méthodologiques (cf. annexe I).

Au total, après retraitements, les moyens financiers (crédits budgétaires -CP- et taxes affectées -TA) alloués à périmètre constant aux opérateurs ont augmenté de + 15,0 % entre 2007 et 2012, soit une croissance annuelle de + 2,8 %. Pour leur part, les taxes affectées ont augmenté de manière légèrement plus dynamique que les crédits budgétaires, avec un taux de croissance annuelle de près de + 4,5 % sur la même période.

Rapport

Tableau 8 : Évolution des moyens financiers alloués aux opérateurs (périmètre constant, prévisionnel, Md€)

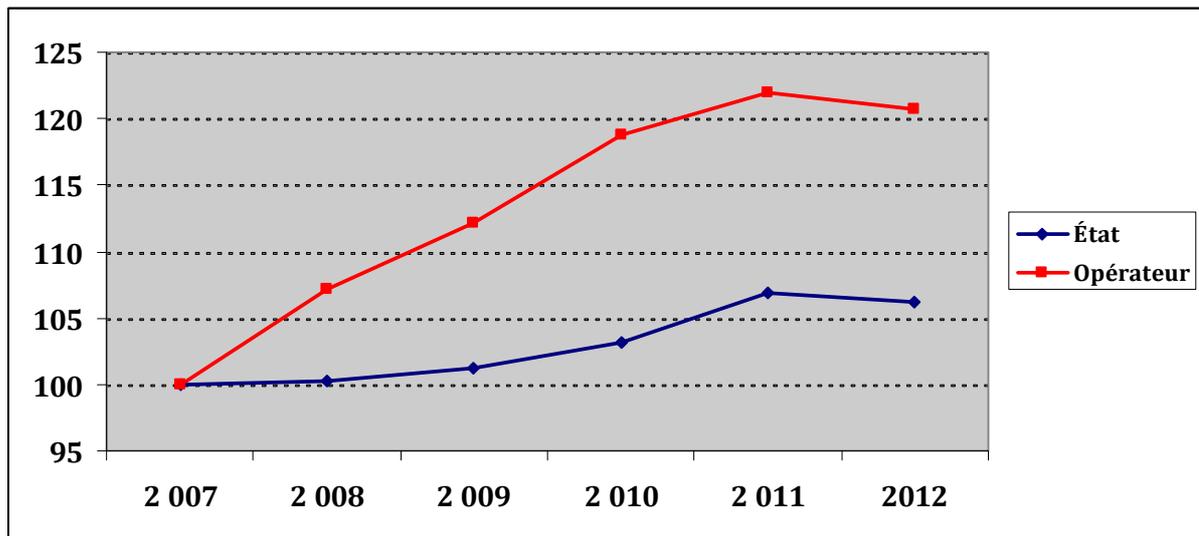
	2007 (LFI)	2008 (LFI)	2009 (LFI)	2010 (LFI)	2011 (LFI)	2012 (PLF)	Croissance totale (2007-2012)	Croissance annuelle (2007-2012)
Crédits de paiement	35,29	37,69	37,26	40,06	40,44	39,82	12,84 %	2,44 %
Taxes Affectées	7,92	7,73	8,94	8,87	9,77	9,86	24,49 %	4,48 %
Total	43,20	45,42	46,20	48,93	50,21	49,69	15,02 %	2,84 %

Source : Mission, à partir des données LFI 2007-2011 et du PLF 2012.

Concernant l'évolution des moyens financiers des opérateurs de l'État, **quatre éléments méritent d'être soulignés :**

- ◆ **si on la compare à l'évolution du budget général de l'État²⁶**, la croissance des crédits budgétaires et taxes affectées aux opérateurs apparaît encore plus dynamique ; **les moyens alloués aux opérateurs augmentent ainsi près de quatre fois plus vite que ceux de l'État ;**

Graphique 4 : Évolution comparée du budget de l'État et des crédits opérateurs (base 100)



Source : Mission, à partir des données LFI 2007-2011 et du PLF 2012 (opérateurs) et de données DB (1^{ère} sous-direction).

- ◆ **dans ce contexte, les opérateurs représentent un poids relatif croissant dans le budget global de l'État :** les crédits et taxes affectées aux opérateurs représentent 20,6 % du budget général en 2012, contre 19,0 % en 2007 ;
- ◆ l'évolution des moyens financiers des opérateurs n'est pas identique suivant la taille de ceux-ci. Ainsi, sur la période 2007-2012, **la plupart des opérateurs de petite taille ont bénéficié d'une forte croissance de leurs moyens financiers ;**

²⁶ Le budget général de l'État est considéré à périmètre courant.

Tableau 9 : Évolution des moyens financiers des opérateurs selon leurs ressources en 2007

	Seuil du décile en 2007 (CP+TA, en k€)	Total des moyens financiers du décile en 2007 (CP et TA, k€)	Total des moyens financiers du décile en 2012 (CP et TA, k€)	Évolution des moyens financiers du décile (2007-2012, k€)	Évolution médiane des moyens du décile (2007-2012, %)
1er décile	4 222	19 661	50 253	30 592	37,9 %
2ème décile	9 265	69 590	89 327	19 737	2,1 %
3ème décile	19 755	129 667	155 627	25 960	7,7 %
4ème décile	28 746	246 950	321 683	74 733	2,1 %
Médiane	45 257	336 592	405 899	69 307	5,2 %
6ème décile	74 027	519 001	831 959	312 958	10,7 %
7ème décile	131 426	971 007	1 198 417	227 410	11,7 %
8ème décile	228 345	1 550 627	2 136 163	585 536	12,2 %
9ème décile	567 463	3 827 439	4 086 178	258 739	14,6 %
10ème décile	5 267 308	16 715 435	20 379 217	3 663 782	14,6 %

Source : Mission.

Note : L'analyse porte sur un échantillon de 97 opérateurs uniques pour lesquels on dispose de données complètes et désagrégées depuis 2007.

- ◆ **enfin, l'intensité du « démembrement » des ministères, mesurée par le rapport entre les montants financiers alloués aux opérateurs rattachés à celui-ci, et le total de ses crédits, révèle des différences importantes (cf. annexe I).**

2.2.3. La constitution d'agences se traduit mécaniquement par une augmentation des coûts de structures des politiques publiques

En cas de « démembrement » d'une politique publique, des coûts supplémentaires apparaissent pour l'État. Ceux-ci peuvent être de trois natures différentes :

- ◆ **des coûts de tutelle.** En extrapolant ses observations sur une quinzaine d'établissements, la mission estime qu'environ 1 500 agents de l'État participent, pour le seul champ des opérateurs, à l'exercice de la tutelle. Ce chiffre est néanmoins un minorant du nombre réel d'agents exerçant la tutelle d'agences : d'une part, il conviendrait d'y rajouter les effectifs des corps de contrôle financier ; d'autre part, les ministères les plus « démembrés », tels que l'enseignement supérieur ou la culture, ne sont pas inclus dans cette estimation ;
- ◆ **des coûts de démutualisation,** liés à la création de services supports au sein des agences. Ces coûts sont, proportionnellement, particulièrement importants pour les petites structures ;
- ◆ **enfin, des augmentations d'effectifs,** facilités jusqu'à une période récente par des contraintes en matière de plafond d'emplois moins fortes pour les agences.

Toutes choses étant égales par ailleurs²⁷, cette croissance des coûts des politiques publiques en cas de démembrement n'est pas surprenante. Comme l'explique la Cour des comptes dans un rapport récent consacré à la politique muséale²⁸, la transformation en établissement public est immédiatement coûteuse : en effet, même dans le cadre d'une transition où les transferts de personnels d'un statut à l'autre s'effectuent sans heurts et sans

²⁷ En théorie, l'augmentation des coûts peut également résulter d'une amélioration de la qualité du service public ou, inversement, d'une moindre efficacité de l'établissement créé par rapport à la gestion précédente.

²⁸ *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, Cour des comptes, mars 2011.

Rapport

coûts, elle implique la création de postes d'encadrement sur place qui relevaient, auparavant, des administrations de l'État :

- ◆ dans le cas du musée d'Orsay, la Cour des comptes chiffrait ces coûts de démutualisation à près de 2,3 M€ par an²⁹ ;
- ◆ le même constat avait été formulé par la Cour lors de la transformation du château de Chambord en établissement public.

Pour sa part, la mission a pu constater lors de ses investigations conduites sur les agences de la santé et du secteur médico-social, que la création d'agences a toujours été accompagnée d'une forte augmentation de leurs moyens humains (cf. annexe VI).

Encadré 3 : Les augmentations des moyens humains après la création d'une agence - le cas de la santé et du secteur médico-social

Dans tous les cas examinés par la mission, la création de nouvelles structures a conduit à une augmentation des moyens humains consacrés à la mise en œuvre des missions confiées ou transférées depuis 2007³⁰ :

- les 29 équivalents temps plein (ETP) de l'ANESM correspondent à des créations nettes de postes ;
- le plafond d'emplois de l'ANAP a été augmenté de 40 ETP entre sa création en 2009 et 2011, par créations de postes ;
- le plafond d'emploi actuel du CNG correspond quasiment à un doublement des ETP initialement transférés de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, ce qui représente 48 créations nettes de postes ;
- les ETP de la HAS ont augmenté de 95 ETP entre sa création en 2005 et 2011 ;
- lors de la création des ARS, il a été arbitrée que 1 577 ETP leur seraient transférés de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), dont 310 à pourvoir par appel à candidature. Or, seuls 1 267 ETP transférés aux ARS ont été immédiatement enlevés du plafond d'emploi de la CNAMTS. Les 310 ETP restant ont été intégrés au sein d'une enveloppe de 3 950 suppressions d'effectifs auxquels la CNAMTS s'est engagée d'ici à 2013. La création des ARS s'est donc traduite par 310 créations nettes de postes par rapport aux structures à partir desquelles elles ont été constituées.

2.3. Les SCN ont connu un développement moins dynamique que les agences dotées de la personnalité morale

Créés par deux décrets du 9 mai 1997³¹, les services à compétence nationale ont vu leur nombre s'accroître régulièrement ; au 1^{er} septembre 2011, la mission a décompté 101 SCN (cf. annexe II). Du fait d'un assouplissement de leur régime, leur développement s'est par ailleurs légèrement accéléré dans les années récentes : ainsi, onze SCN ont été créés en 2009.

²⁹ En 2004, l'État avait versé 10,33 M€ au musée d'Orsay et 4,28 M€ à la Réunion des musées nationaux (RMN) en compensation de la sortie du musée du système mutualiste, soit 14,61 M€ ; en 2003, il n'avait attribué que 12,33 M€ en dotation à l'ancien SCN. Ce surcoût s'explique en partie par le recrutement immédiat de cadres et de nouveaux personnels, faute qu'ils aient pu être recrutés parmi les agents en poste à la RMN : les effectifs employés par le musée sont passés entre l'ancien (31 décembre 2003) et le nouveau statut (31 décembre 2004) de 533 à 554 ETP.

³⁰ À titre de comparaison, les effectifs cumulés de la DGOS, de la direction générale de la santé et de la direction générale de la cohésion sociale se sont accrus de 30 ETP entre 2007 et 2011.

³¹ Le premier (décret n°97-463 modifiant la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) pose le principe de leur existence ; le second (décret n°97-464 relatif à la création et à l'organisation des SCN) précise le régime de création et d'organisation de ces services.

Rapport

Tableau 10 : Nombre de créations de SCN (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de créations	9	7	4	4	7	8	5	5	11	6

Source : Mission.

Au 31 décembre 2010, et sous réserve des difficultés d'ordre méthodologique liées aux disparités de comptabilisation des effectifs et des budgets des différentes structures entre les ministères (*cf. annexe II*), **l'ensemble des SCN représentait un total de :**

- ◆ **26 732 effectifs temps plein travaillés (ETPT) en 2010** (contre 23 885 ETPT en 2008 à périmètre courant³²) ;
- ◆ **un montant de crédits de paiement égal à 1 513,92 M€ en 2010** (contre 2 054,79 M€ en 2010).

D'un point de vue budgétaire, **les SCN ont participé aux efforts budgétaires du reste de l'État**. Leurs crédits et effectifs sont en effet délégués par leurs ministères de rattachement, sans possibilité de contournement des plafonds fixés. L'analyse sur un échantillon de SCN stables (existants sans discontinuer de 2007 à 2011) montre ainsi les éléments suivants :

- ◆ d'une part, **les effectifs des SCN ont crû sur la période de 1 %, soit quatre fois moins vite que ceux des opérateurs ;**
- ◆ d'autre part, **les moyens budgétaires alloués aux SCN et ceux des administrations centrales apparaissent, sur la même période, sous contrôle** (baisse légèrement supérieure à 6 % dans le premier cas, et hausse de 3 % dans le second), tandis que les crédits de paiement alloués aux opérateurs ont augmenté de plus de 13 % sur la période 2007-2010.

Tableau 11 : Évolution des effectifs et des crédits de paiement alloués aux SCN stables (2007-2010)

	2007	2010	Évolution 2007/2010 (en %)
Effectifs			
Totaux des effectifs des SCN stables* (en ETPT)	20 249,97	20 467,17	+ 1,07 %
<i>Totaux des effectifs de l'État (en ETPT)</i>	<i>2 027 674,00</i>	<i>1 935 824,00</i>	<i>- 4,53 %</i>
<i>Totaux des effectifs des opérateurs (en ETPT)</i>	<i>417 296,00</i>	<i>435 529,00</i>	<i>+ 4,37 %</i>
Moyens financiers (crédits de paiement et taxes affectées)			
Totaux des crédits de paiement des SCN stables * (en M€)	605,56	567,51	- 6,28 %
<i>Totaux des moyens financiers de l'État (en Md€)</i>	<i>227,05</i>	<i>234,08</i>	<i>+ 3,10 %</i>
<i>Totaux des moyens financiers des opérateurs (en Md€)</i>	<i>43,20</i>	<i>48,93</i>	<i>+ 13,26 %</i>

Source : Mission IGF.

* : l'échantillon de SCN stables comprend 66 SCN s'agissant des effectifs et 61 SCN pour les crédits. Il s'agit des SCN existants sans discontinuité sur la période 2007-2011 pour lesquels l'ensemble des données sont disponibles.

³² Le périmètre courant correspond au périmètre de 2011 rétroposé en 2008 (il ne comprend donc pas les SCN existants en 2008 et supprimés avant le 1^{er} septembre 2011).

2.4. L'application de mesures transversales a produit des résultats contrastés

Le gouvernement et le Parlement ont témoigné depuis plusieurs années d'une volonté commune de mieux contrôler les différents satellites de l'État, notamment du point de vue budgétaire.

Proposition n° 4: Appliquer les normes budgétaires relatives aux dépenses de fonctionnement, aux effectifs et à l'endettement à l'ensemble des agences de l'État

À titre liminaire, il convient d'observer que ces normes ont tantôt porté sur le périmètre des opérateurs (par exemple, en matière de dépenses de fonctionnement), tantôt sur celui des ODAC (par exemple, en matière d'endettement). **Cette multiplication des assiettes n'est pas satisfaisante ; pour être réellement efficace, l'adoption de normes doit porter sur un périmètre stable, et aussi large que possible.**

2.4.1. La crainte que les agences ne soient utilisées comme moyen de contournement des contraintes budgétaires a abouti à un renforcement de leur encadrement

L'encadrement des agences s'est progressivement renforcé afin que celles-ci ne soient pas un moyen de contournement des normes de dépenses publiques :

- ◆ **depuis le PLF 2007**, le Parlement dispose, en plus des informations contenues dans les projets annuels de performance, d'une information synthétique sur les opérateurs dans une annexe au PLF, dite « **Jaune** » **budgétaire relatif aux opérateurs** ;
- ◆ **la loi de finances pour 2008 a soumis les opérateurs au respect d'un plafond d'emplois** ;
- ◆ **une circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2010³³ institue le principe de non remplacement d'un poste sur deux au sein des opérateurs** ;
- ◆ **la seconde loi de programmation des finances publiques**, en date du 28 décembre 2010, **proscrit le recours à un emprunt dont le terme est supérieur à 12 mois** pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC). Par ailleurs, cette loi associe les opérateurs à l'effort de l'État en matière de budget et d'emplois : **à compter de 2011, les opérateurs doivent réduire leurs effectifs de 1,5 % par an, et leurs dépenses de fonctionnement de 10 % sur le prochain triennal.**

2.4.2. La forte dynamique des emplois hors plafond limite l'effectivité de la mise sous tension en matière d'effectifs

En dépit d'une augmentation des effectifs en 2010, on observe que **les effectifs sous-plafond opérateurs et ministériels (« titre 2 » et « titre 3 ») des opérateurs font preuve d'une certaine stabilité suite à la circulaire précitée, et à la seconde loi de programmation des finances publiques** (*cf. annexe I* pour le détail des différents types de postes).

³³ Circulaire n°5454SG du Premier ministre en date du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

Rapport

Tableau 12 : Ventilation de la croissance des effectifs des opérateurs (2008-2012, ETP)

	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2008-2012	Taux de croissance annuelle moyen
Total titre 2 et titre 3	397 081	397 111	401 324	398 719	398 757	+ 1 676	+ 0,1 %
<i>Taux de croissance annuelle</i>	-	+ 0,0 %	+ 1,1 %	- 0,6 %	+ 0,0 %	-	-
Hors plafond	26 998	28 107	34 205	37 925	44 073	+ 17 075	+ 13,0 %
<i>Taux de croissance annuelle</i>	-	+ 4,1 %	+ 21,7 %	+ 10,9 %	+ 16,2 %	-	-

Source : Mission.

Ce résultat en apparence positif doit cependant être fortement nuancé :

- ◆ d'une part, l'application d'une norme en matière d'effectifs se heurte à une limite intrinsèque. En effet, les opérateurs de petite taille peuvent difficilement être associés à l'effort de réduction des effectifs, sans menacer leur fonctionnement ;
- ◆ d'autre part, comme indiqué précédemment, les effectifs des opérateurs ne diminuent pas, contrairement à ceux de l'État. En effet, **certains opérateurs sont exonérés** de la norme, ce qui nuit mécaniquement à l'efficacité de celle-ci. Ainsi, les universités ont vu leurs effectifs augmenter de + 8 610 ETP entre 2007 et 2012, et Pôle emploi de + 2 297 entre 2009 et 2012 ;
- ◆ **enfin, et surtout, les effectifs hors plafond connaissent une croissance annuelle moyenne particulièrement dynamique, d'environ +13 % (soit + 17 075 depuis 2008).**

Proposition n° 5 : Proscrire le recours aux emplois hors plafond pour les emplois de même nature que les emplois permanents des agences

Il semble donc important d'encadrer plus strictement l'utilisation des emplois hors plafonds, qui sont aujourd'hui massivement utilisés pour contourner les contraintes en matière d'effectifs. Ces emplois, qui doivent en théorie être financés par les ressources propres de l'établissement, pourraient ainsi être intégrés dans leur plafond d'emplois dès lors qu'ils sont de même nature que les emplois permanents des agences. Les effets d'une telle modification sur l'établissement, et notamment sur ses incitations à développer des ressources propres, ne seraient en outre pas réduits. En effet, dans un contexte de consolidation budgétaire, où les subventions pour charges de service public pourraient être amenées à diminuer, les établissements conserveront, même en l'absence d'emploi hors plafond, une forte incitation à développer leurs ressources propres.

2.4.3. La réduction des dépenses de fonctionnement n'a pas pu être documentée à un niveau agrégé

S'il est encore trop tôt pour porter un jugement global sur l'application de la norme de réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % sur trois ans des établissements, **les observations de la mission sur un nombre restreint d'agences montrent que la portée d'une telle mesure est assez réduite.**

Plusieurs limites à l'application d'une telle norme existent en effet :

- ◆ **compte tenu de la faiblesse de l'information disponible, il n'est pas possible de déterminer de manière indiscutable une assiette représentant les dépenses de fonctionnement** ; pour certains établissements, l'assiette a été l'objet de négociations entre le contrôle financier, la tutelle technique et la direction du budget ;
- ◆ **contrairement à ce que prévoit la circulaire de mars 2010, les tutelles n'ont pas demandé à tous les opérateurs de réaliser des économies sur leurs dépenses de fonctionnement** :
 - les établissements de petite taille n'ont pas été soumis à la norme ;
 - **certains établissements, financés par taxe affectée, n'ont également pas été soumis au ratio ; ce manque d'attention s'explique par le fait que d'éventuelles économies n'auraient de toute façon eu aucun impact sur le budget de l'État, en raison de l'absence de crédit budgétaire.** Par exemple, la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), entièrement financée par taxe affectée, a vu ses dépenses de fonctionnement augmenter de plus de 12 % depuis 2007, et sa masse salariale par tête de plus de 25 %, sans que de telles évolutions ne fassent l'objet de remarque en conseil d'administration (*cf. annexe V*).

2.4.4. Le mouvement de centralisation des trésoreries des agences a produit d'indéniables résultats et doit être poursuivi

En théorie, les règles en matière de gestion de la trésorerie des établissements publics nationaux dotés d'un agent comptable sont, en application du décret du 29 décembre 1962³⁴, les suivantes :

- ◆ **les correspondants du Trésor ont une obligation de dépôt de leurs fonds au Trésor** ;
- ◆ **toutefois, des dérogations prévues par les textes particuliers régissant certains établissements, ou des dérogations accordées de manière ponctuelle par le ministre des Finances**, offrent aux établissements la possibilité de déposer leurs fonds à la Banque de France ou dans une banque du secteur privé, ou encore de recourir à des produits particuliers (Sicav monétaires par exemple) ;
- ◆ pour les EPA, il existe une possibilité de placer les fonds libres en valeurs d'État ou garanties par l'État ou, pour la trésorerie, une possibilité de placement en valeurs du Trésor à court terme. Pour les EPIC en revanche, il n'existe pas de dispositions sur les placements.

Dans un contexte difficile pour les finances publiques, la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État représente un enjeu majeur. **En effet, la mutualisation des trésoreries publiques est une manière de desserrer les contraintes financières pesant sur l'État, en réduisant le recours au financement de marché** (notamment les bons du Trésor à taux fixe -BTF) **et en réduisant le ratio de dette publique.** Dans ce contexte, les dépôts des agences de l'État sur le compte unique du Trésor, dont l'encours moyen en 2010 s'élevait à 11,2 Md€, constituent une ressource de trésorerie passive qui peut contribuer au financement de l'État.

Du fait de l'accumulation de dérogations, ni l'Agence France Trésor (AFT) ni la DGFIP n'ont une vision de synthèse leur permettant de déterminer le nombre d'établissements échappant au principe de centralisation de leurs fonds auprès du Trésor, ou les montants de trésorerie en jeu. Or, ceux-ci pourraient ne pas être

³⁴ Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

négligeables. À titre d'exemple, la CGLLS, qui bénéficie d'une dérogation³⁵ en rien justifiée par la nature de ses missions, disposait à la fin de l'année 2010 d'une trésorerie de 38,4 M€.

Dans ce cadre, les agences sont devenues depuis 2006 une priorité de la politique de mutualisation des trésoreries publiques poursuivie par l'AFT et la DGFIP :

- ◆ la trésorerie structurellement excédentaire des opérateurs publics a été rapatriée sur le compte unique du Trésor. Les agences ont ainsi été incitées à déposer leur compte de dépôt des fonds au Trésor ;
- ◆ les placements des opérateurs publics, notamment leurs SICAV, ont été réorientés vers des comptes à terme et des comptes de placement rémunérés.

Selon l'AFT, cette politique a procuré un gain de trésorerie pour l'État de 4 Md€ en 2010 ; pour l'année 2011, des gains de 6 à 8 Md€ étaient anticipés. Du fait de son succès, cette politique sera poursuivie au cours des prochaines années.

Proposition n° 6 : Réaffirmer réglementairement le principe d'obligation de dépôt des fonds au Trésor, et rapatrier les trésoreries non encore centralisées en revenant sur les dérogations accordées au fil du temps

Ces efforts de mutualisation des trésoreries des agences de l'État doivent être poursuivis. En effet, la mission d'un organisme public n'est pas d'investir dans des produits financiers, et d'augmenter ses ressources au détriment de la trésorerie de l'État. Il apparaît donc important que le décret régissant la comptabilité publique, dont la réforme est envisagée, réaffirme le principe d'obligation de dépôt des trésoreries auprès du Trésor et revienne sur toutes les dérogations accordées au fil du temps. Après examen, si certaines dérogations devaient être maintenues, il conviendrait de prévoir que celle-ci soient exceptionnelles, et accordées pour une durée limitée dans le temps.

2.5. De nouvelles contraintes pourraient s'avérer indispensables dans un contexte difficile pour les finances publiques

2.5.1. Certaines agences présentent des fonds de roulement élevés au regard de leurs activités

Le fonds de roulement (FdR)³⁶ correspond à une marge de sécurité financière destinée à financer une partie de l'actif circulant. Cet indicateur financier constitue un bon indicateur de la santé financière de l'établissement : bien que le niveau de FdR doive être défini en prenant en compte la réalité de l'activité de l'établissement, il est d'usage de considérer qu'il doit financer entre 60 et 90 jours d'activité ; dès lors, un établissement peut être sur- (respectivement sous-) financé dès lors que son FdR est supérieur (respectivement inférieur) à ce seuil.

Après avoir beaucoup augmenté ces dernières années, notamment sous l'effet du plan de relance (*cf. annexe I*), **le niveau des fonds de roulement pourrait désormais être réduit. Pour l'année 2010, qui constitue à la date de la mission la dernière année disponible,**

³⁵ L'article R. 452-23 du code de la construction et de l'urbanisme permet à la CGLLS de déposer sa trésorerie auprès d'établissements de crédit.

³⁶ Le FdR se calcule à partir de la balance générale des comptes comme la somme des ressources stables de laquelle on retranche les emplois stables et les actifs immobilisés bruts.

Rapport

l'analyse des fonds de roulement d'un échantillon de 363 agences permet d'établir les éléments suivants :

- ◆ le fonds de roulement médian représentait 4,7 mois d'activité ;
- ◆ 261 agences possédaient un FdR supérieur à trois mois d'activité. Le montant agrégé de la part des FdR supérieurs à trois mois s'élève à 4,8 Md€. Parmi ces agences, cette situation est *a priori* justifiée pour certaines natures d'activité³⁷ ;
- ◆ 52 établissements ont à l'inverse un FdR inférieur à deux mois ; 398 M€ seraient nécessaires pour qu'ils atteignent ce seuil.

Au total, sur l'échantillon examiné par la mission, **le montant agrégé de fonds de roulement manifestement excessifs s'élève à près de 2 Md€ en 2010.**

Proposition n° 7 : Réduire temporairement la subvention pour charge de service public des établissements dont le fonds de roulement est manifestement trop élevé

Compte tenu de ces enjeux financiers importants, **la mission recommande une réduction des fonds de roulement manifestement excessifs.** Une telle réduction peut, techniquement, être réalisée par une réduction temporaire des subventions pour charges de service public versées à l'établissement, ou par un prélèvement sur fonds propres en cas de financement exclusif par taxe affectée. **Par ailleurs, la mission insiste sur l'importance d'affecter ces prélèvements, qui n'ont pas un caractère structurel et récurrent, de manière prioritaire au désendettement de l'État et en aucun cas au financement de dépenses de fonctionnement ou d'investissement de l'État.**

De manière plus structurelle, la mission recommande également de **réduire le nombre de mois de versement d'avance de la subvention pour charge de service public** pour les établissements n'engageant pas de dépenses lourdes et ponctuelles. Cet ajustement du rythme de versement serait par exemple adapté à des agences dont l'essentiel des dépenses est constitué de sa masse salariale.

2.5.2. La très forte augmentation des niveaux de rémunération doit être contenue

La problématique de la rémunération des agents des agences n'a pas fait l'objet, jusqu'à présent, de travaux de synthèse. Seule la rémunération des dirigeants des agences a pu faire l'objet de certains rapports d'enquête. Afin de documenter les pratiques en matière de rémunération, la mission a croisé les différentes sources d'informations à sa disposition. **Sur un échantillon de 50 établissements, pour lesquels on dispose de données comptables et physiques, certains constats peuvent être formulés (cf. annexe I) :**

- ◆ **la masse salariale par agent de l'État** est inférieure de près de 5 % à celle des établissements, sans que la nature des missions des agences de l'échantillon ne justifie un tel écart³⁸ ; elle **était inférieure de près de 20 % à celle de la moitié des établissements de plus petite taille** ;
- ◆ **la masse salariale par agent de l'État croît durablement moins rapidement entre 2007 et 2010 que celle des agences (+ 3,7 % par an pour la première, contre + 5,5 % pour les seconds).** La masse salariale des agents des établissements est ainsi passée sur la période de 51 282 € à 60 261 € par an et par agent ;

³⁷ Il s'agit notamment des sept établissements publics fonciers, de l'AFITF, des quatre établissements publics d'aménagement, des ports autonomes et des fonds d'indemnisation.

³⁸ Cf. le détail de l'échantillon - *annexe I*.

Rapport

- ◆ **la masse salariale par agent des agences les plus petites et les plus importantes est à la fois supérieure et croît plus vite** que celle des agences intermédiaires.

Tableau 13 : Évolution de la masse salariale par agent d'un échantillon d'agences (brut-État, 2007-2010)

	Effectifs initiaux (ETP, 2007)	Effectifs moyens (ETP, 2007)	Masse salariale moyenne 2007 (€ par agent par an)	Masse salariale moyenne 2010 (€ par agent par an)	Croissance annuelle moyenne par tête (%)
Ensemble des agences de l'échantillon	Entre 9 et 10 552	819	51 282	60 261	+ 5,5 %
1er quart	Entre 9 et 102	49	61 559	71 196	+ 5,0 %
2ème quart	Entre 104 et 310	185	63 329	72 003	+ 4,4 %
3ème quart	Entre et 317 889	631	50 257	60 768	+ 4,4 %
4ème quart	Entre 926 et 10 552	2526	50 369	59 264	+ 5,9 %
État	-	-	51 940	57 987	+ 3,7 %

Source : Mission, à partir de données de la DGFIP et de la DB.

Note : Les calculs portent sur un échantillon de 50 agences.

Concernant les dirigeants d'établissements, il n'existe aucune donnée permettant d'évaluer l'évolution sur moyenne période de leur rémunération. Néanmoins, sur un échantillon de 250 agences (*cf. annexe IV*), la mission a pu constater, d'une part, que ces rémunérations s'élevaient à un niveau important (122 866 € brut-agent par an en moyenne) et, d'autre part, qu'elles présentaient une forte dispersion entre agences et entre ministères de rattachement ; ainsi, il existe un écart de près de 46 % entre la plus basse et la plus élevée des rémunérations moyennes.

Ces évolutions en matière de rémunération ont plusieurs origines :

- ◆ **d'une part, la possibilité de plus en plus fréquemment utilisée par les agences de recruter des contractuels** (prenant la forme pour les fonctionnaires de détachement sur contrat de droit public – *cf. annexe IV*), et ainsi de s'affranchir des cadres d'emploi de la fonction publique, sous le contrôle, en théorie, du contrôleur financier ; ces disparités ont par ailleurs été renforcées par la libéralisation en 2008 des conditions financières du détachement sur contrat des fonctionnaires d'État ;

Encadré 4 : Libéralisation des conditions financières du détachement sur contrat des fonctionnaires d'État

La circulaire du 8 septembre 2008³⁹ du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a libéralisé les conditions financières du détachement en abrogeant une précédente circulaire de 2004⁴⁰ qui encadrait strictement les détachements de fonctionnaires sur contrat comportant un gain de rémunération supérieur à 15 %. La circulaire de 2004, qui précisait en fait les conditions dans lesquelles les contrôleurs étaient autorisés à viser les notices financières des détachements, était dans les faits interprétée comme fixant un plafond au-delà duquel la recevabilité du détachement pouvait être mise en cause.

Avec l'abrogation de cette circulaire dans l'objectif d'encourager la mobilité, toute référence à un tel seuil a ainsi disparu, avec pour conséquence potentielle un creusement des disparités de rémunération entre les fonctionnaires exerçant au sein de leur administration d'origine et ceux exerçant en agence.

³⁹ Circulaire du 8 septembre 2008 relative à la libéralisation des conditions financière du détachement des fonctionnaires de l'État, territoriaux et hospitaliers.

⁴⁰ Circulaire de la direction du budget n°2A-04-3783 du 17 novembre 2004 relative aux conditions financières du détachement des fonctionnaires de l'État.

Rapport

Afin d'éviter que la suppression de ce plafond n'ait pour conséquence un tel creusement des disparités salariales, une circulaire du 23 juillet 2010⁴¹ est venue préciser que si le gain de détachement n'était plus plafonné, celui-ci devait néanmoins être justifié, au regard d'un certain nombre de critères. La circulaire précise néanmoins que ces critères doivent être appliqués de façon souple et adaptée, sur la base d'une appréciation individuelle de chaque dossier de détachement, confirmant finalement l'assouplissement acté en 2008.

- ◆ d'autre part, s'agissant des dirigeants d'agence, les pratiques de fixation de rémunération prévoient l'attribution d'une part individuelle, qui représente en moyenne, toutes agences confondues, 13 % de la rémunération brute annuelle. **Ces pratiques peuvent être de nature à creuser les écarts entre administration centrale et agences, notamment dans certains secteurs de politique publique.**

Proposition n° 8 : Interdire le recours aux détachements sur contrats de droit public, et favoriser la position normale d'activité (PNA) et le détachement simple

Il n'entrait pas dans le champ de la mission de conduire des investigations approfondies sur la politique des ressources humaines de la fonction publique. Néanmoins, **le dynamisme des rémunérations des agences, qui s'avère problématique, doit être rapidement contenu.** D'une part, leur évolution est contraire avec l'objectif de consolidation des finances publiques. D'autre part, elle nuit au pilotage des agences ; en effet, compte tenu des écarts de rémunérations entre ces dernières et l'État, l'attractivité des fonctions de tutelle apparaît particulièrement faible. Dans ce cadre, la mission recommande l'arrêt des détachements sur contrat de droit public, qui sont particulièrement inflationnistes, et préconise un développement plus important de la position normale d'activité (PNA), sous réserve que celle-ci ne nuise pas à l'effectivité du pouvoir hiérarchique (*cf. annexe IV*). Dans le cas contraire, une évolution de celle-ci pourrait être envisagée, de manière à ce que l'agent en position normale d'activité dans une agence soit dans les faits soumis à l'autorité hiérarchique de la direction de l'établissement.

Proposition n° 9 : Rendre publique les rémunérations des dirigeants exécutifs des agences, et la somme des rémunérations les plus élevées

Par ailleurs, dans un contexte de fortes tensions pour les finances publiques, les niveaux de rémunération de certains dirigeants d'établissements publics peuvent être choquants. Afin de limiter des inflations salariales injustifiées, **la mission recommande, sur le modèle de ce qui existe dans le secteur privé, de publier chaque année la rémunération du dirigeant exécutif de l'agence, ainsi que la somme agrégée des dix rémunérations les plus élevées de son établissement.** Ces informations pourraient utilement être publiées dans le « Jaune » présenté chaque année au Parlement.

La mission constate par ailleurs que **cette transparence en matière de rémunération de hauts responsables publics est désormais largement répandue dans les pays européens, y compris ceux partageant avec la France une culture latine**⁴². Les

⁴¹ Circulaire de la direction du budget du 23 juillet 2010 n°DF-2BPSS-10-3158 relative aux conditions financières du détachement sur contrat des fonctionnaires de l'État.

⁴² Cf. notamment *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, rapport IGF n° 2010-M-098-02, avril 2011.

pratiques françaises apparaissent dans ce contexte assez archaïques, et gagneraient à évoluer⁴³.

2.5.3. Les taxes affectées soulèvent d'importants problèmes et doivent être mieux encadrées

Certaines agences de l'État sont financées partiellement ou en totalité par des ressources fiscales qui leur sont directement affectées, ressources qui, si elles ne leur étaient pas directement reversées, viendraient abonder le budget général de l'État. **Sur le périmètre des opérateurs de l'État, les recettes fiscales affectées représentent près de 10 Md€ en 2012**, soit près de 20 % des apports financiers totaux de l'État aux opérateurs. Comme mentionné *supra*, ces ressources ont un dynamisme supérieur à celui des subventions accordées par l'État aux opérateurs.

L'affectation de taxe présente certains avantages, qui expliquent le développement de ce phénomène :

- ◆ leurs bénéficiaires disposent d'une ressource pouvant faire l'objet d'une certaine prévisibilité pluriannuelle, contrairement aux dotations budgétaires ;
- ◆ elles renforcent en théorie le consentement à l'impôt des redevables (ceux-ci étant perçus comme plus disposés à payer un impôt dont ils connaissent l'affectataire et la destination précise).

Toutefois, l'affectation de ressources fiscales soulève d'importantes difficultés de gouvernance et d'ordre budgétaire (cf. annexe III) :

- ◆ elle entraîne un affaiblissement du contrôle du Parlement. Ainsi, alors que les parlementaires peuvent déposer et défendre, dans les limites prévues par la Constitution et la LOLF⁴⁴, des amendements susceptibles de moduler à la hausse ou à la baisse la dotation budgétaire de tel ou tel programme, il est beaucoup moins aisé d'adapter les financements des opérateurs affectataires de ressources fiscales ;
- ◆ elle va souvent de pair avec le renforcement du sentiment d'indépendance d'une entité vis-à-vis de l'État et, par conséquent, l'affaiblissement de la tutelle. Ce phénomène peut encore être renforcé lorsque l'établissement est en charge de recouvrer directement les taxes qui lui sont affectées ;
- ◆ elle peut avoir pour effet, sinon pour objectif, de contourner la norme de dépense que s'impose le Gouvernement pour l'élaboration du budget de l'État⁴⁵ ;
- ◆ enfin, et surtout, les dynamiques d'évolution des taxes ne sont pas toujours maîtrisées. Il n'y en effet *a priori* aucune raison pour que l'évolution du rendement d'une taxe et l'évolution des besoins d'un organisme ne soient corrélées dans le temps. Cette déconnexion peut engendrer deux conséquences défavorables pour les finances publiques :
 - en cas d'augmentation des produits de la taxe supérieure aux besoins de l'entité, les agences sont surfinancées, et peuvent être incitées à augmenter leur

⁴³ Y compris pour les rémunérations des administrations centrales et déconcentrées de l'État.

⁴⁴ Respectivement article 40 de la Constitution et article 47 de la LOLF.

⁴⁵ La transformation du financement d'une entité par subventions pour charges de service public en une affectation de ressources fiscales a en effet pour conséquence automatique une moindre dépense pour l'État. Consciente de ce risque de contournement des normes de dépenses, la direction du budget a défini, à compter du 1^{er} janvier 2012, une norme de dépenses dite élargie, dans laquelle est comptabilisée l'évolution de ces affectations de recettes en dehors de certaines catégories de taxes limitativement énumérées (Annexe VII « Charte de budgétisation de l'État » de la circulaire 1BLF-08-803 du 10 avril 2008 relative au budget pluriannuel 2009-2011).

Rapport

périmètre d'intervention⁴⁶, ou à se constituer des « cagnottes ». En effet, **l'affectation de ressources fiscales est un facteur favorisant l'augmentation du fond de roulement** (cf. *annexe I*). Ainsi, le taux de croissance du fonds de roulement des établissements bénéficiant de taxes affectées est deux fois supérieur à celui des établissements n'en bénéficiant pas (+ 49 % contre + 24 % sur la période 2006-2010) ;

Tableau 14 : Impact des taxes affectées sur l'évolution des fonds de roulement

	2006 (M€)	2007 (M€)	2008 (M€)	2009 (M€)	2010 (M€)	Évolution 2006-2010 (%)
Fonds de roulement des établissements financés par des taxes affectées	928	1 043	1 082	1 273	1 382	+ 49 %
Fonds de roulement des établissements non financés par des taxes affectées	8 270	8 940	9 223	10 973	10 468	+ 24 %

Source : Mission, à partir des données DGFIP.

Note : L'examen porte sur 17 établissements bénéficiant de taxes affectées, et de 321 n'en bénéficiant pas.

- inversement, le produit des taxes affectées peut s'avérer insuffisant par rapport aux charges à couvrir, nécessitant le plus souvent l'attribution d'une subvention d'équilibre de la part de l'État⁴⁷.

Suite au rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) relatif aux taxes affectées bénéficiant aux politiques culturelles de l'État⁴⁸, **le gouvernement a souhaité introduire en loi de finances initiales pour 2012 un plafonnement des ressources fiscales affectées à certains organismes et opérateurs de l'État.**

Encadré 5 : Le mécanisme de plafonnement des taxes affectées

Le dispositif de plafonnement mis en place⁴⁹ institue un plafond pour 46 taxes affectées au-delà duquel les produits excédentaires sont reversés au budget général de l'État. La liste des organismes faisant l'objet du plafonnement, soit 31 établissements ou groupes d'établissements concernés en 2012 (certains étant affectataires de plusieurs taxes), est fondée sur un recensement duquel ont été retranchées les entités pour lesquelles un plafonnement n'apparaissait pas justifié. **Trois types d'exemption ont ainsi été retenus :**

- les exemptions fondées sur la nature du **destinataire de la taxe**. Par principe, ont ainsi été exclues du plafonnement toutes les taxes affectées aux administrations de sécurité sociale, aux collectivités territoriales ainsi qu'à leurs établissements et aux organismes paritaires et assimilés ;
- les exemptions fondées sur **la nature de la taxe**. Ont ainsi été exclues les affectations correspondant à des redevances pour service rendu ou appliquant une logique de péréquation au sein d'un secteur économique (telles que par exemple les redevances des agences de l'eau, la

⁴⁶ À titre d'exemple, les ressources fiscales affectées au CNC ont enregistré une hausse de plus de 40 % sur la période 2007-2011 (+230 M€) ; dans le même temps, ses dépenses de soutien ont progressé de 25 % (+218 M€), et sa trésorerie atteignait 789 M€ à la fin du mois d'août 2011, soit 313 jours de fonctionnement de l'établissement.

⁴⁷ Dans le cas du fonds de solidarité, par exemple, l'État procède au versement d'une subvention en complément des recettes fiscales affectées (contribution exceptionnelle de solidarité), laquelle ne suffit plus à assurer le financement de ses missions.

⁴⁸ *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées*, rapport présenté par MM. Richard Dell'Agnola, Nicolas Perruchot et Marcel Rogemont, députés, octobre 2011.

⁴⁹ Cf. article 46 de la loi de finances initiales pour 2012, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, sur avis favorable de la commission des finances.

Rapport

redevance d'archéologie préventive affectée à l'INRAP ou encore les taxes affectées à la Caisse de garantie du logement locatif social). Ces exemptions laissent hors du champ de la mesure 3,1 Md€ de taxes affectées ;

- les exemptions des organismes pour lesquels la taxe affectée s'accompagne déjà d'un **mécanisme indirect de plafonnement**, *via* une subvention d'équilibre portée par le budget général. Cette exemption porte sur 1,6 Md€ de taxes affectées et concerne notamment l'Agence de services et de paiement ou le Fonds de solidarité.

En dépit de son caractère novateur, cette mesure ne devrait néanmoins avoir qu'un impact limité en 2012 :

- ♦ d'une part, **le plafonnement ne porte que sur 46 taxes (correspondant à un total de produit de 3,36 Md€), 267 taxes affectées demeurant non plafonnées (pour un produit de 228,62 Md€⁵⁰) ;**
- ♦ d'autre part, **la plupart des entités concernées (24 sur 31) ne subiront aucune perte de recettes par rapport au rendement prévisionnel de leurs taxes affectées.** En effet, ce n'est que dans la mesure où les taxes rapportent plus que la prévision que l'excédent sera reversé au budget général. **Pour 2012, seules sept entités voient en effet le plafond des taxes affectées fixé à un niveau inférieur aux prévisions, laissant espérer un retour potentiel vers le budget général de 25,1 M€⁵¹. Chacun des écrêtements est, en valeur absolue, inférieur à 7 M€.**

Proposition n° 10 : Réexaminer, pour chacune des agences en bénéficiant, l'opportunité de maintenir une taxe affectée afin de rebudgétiser la majeure partie d'entre elles

À la vue de ces difficultés, **la mission préconise un renforcement de l'encadrement de l'affectation de taxes aux agences.** Une telle orientation suppose au préalable une clarification des critères justifiant **l'affectation de ces ressources.** **Pour sa part, la mission recommande que les critères cumulatifs suivants servent de base à l'élaboration de cette doctrine :**

- ♦ **existence d'une externalité négative ou positive (c'est-à-dire présence d'un lien économique réel, et non seulement théorique, entre la taxe concernée et les missions de l'agence à laquelle elle est affectée) ;**
- ♦ **caractère nécessaire de l'affectation pour le bon fonctionnement d'un secteur et le renforcement du consentement au paiement de la taxe concernée ;** cette nécessité devra faire l'objet d'une démonstration par l'administration de tutelle à travers une étude d'impact des produits attendus d'une taxe en cas d'affectation ou non de cette dernière. L'affectation de taxe ne pourra être possible que s'il est prouvé que son rendement estimé est supérieur en cas d'affectation de celle-ci.

Sur ce fondement, **il conviendra ensuite de procéder à une revue complète des taxes affectées afin de déterminer lesquelles demeurent pertinentes.** Là où la justification de la nécessité de l'affectation ne pourra être apportée, **il conviendra de procéder à une rebudgétisation des ressources affectées.**

⁵⁰ Toutes ces taxes ne sont pas nécessairement affectées à des entités constituant le champ de la mission ; à titre d'exemple, certaines d'entre elles bénéficient aux organismes de sécurité sociale, qui n'appartiennent pas au périmètre de la mission.

⁵¹ Les ressources affectées concernées par l'écrêtement représentent un total de 775,9 M€. L'écrêtement ramène ce total à 750,8 M€ (- 3,2 %).

Proposition n° 11 : En cas de maintien d'une taxe affectée, rendre obligatoire le transfert annuel des bases fiscales aux tutelles techniques et financières

Dans la mesure du possible, et pour les taxes demeurant affectées après cet exercice, **il conviendra d'éviter de confier le recouvrement des taxes aux organismes eux-mêmes. À défaut, la transmission annuelle des bases de données de recouvrement par l'organisme à ses tutelles techniques et financières, ainsi qu'à la DGFIP, doit être rendue obligatoire.** Une telle transmission permettra à l'administration centrale de disposer d'un pouvoir de contre-expertise des prévisions de produits établies par les organismes bénéficiant de taxes affectées, et partant d'améliorer l'information du Parlement et la sincérité des prévisions budgétaires.

Par ailleurs, des mécanismes de plafonnement plus ambitieux devraient être envisagés sur le modèle du dispositif adopté en loi de finances initiale pour 2012. **Le plafonnement devrait en effet devenir la règle, afin de redonner au parlement un pouvoir budgétaire en la matière, et non l'exception.**

3. S'il a progressé ces dernières années, l'exercice de la tutelle reste à la fois trop instrumental et insuffisamment stratégique, et doit encore être professionnalisé

Après avoir été beaucoup critiqué pour l'exercice de sa tutelle, l'État a entrepris un réel effort de modernisation de celle-ci, en développant des instruments de pilotage et modifiant son organisation. Toutefois, ces réformes, d'inspiration essentiellement technocratique, n'ont généralement pas été suffisantes pour faire émerger une tutelle réellement stratégique et moins tatillonne. Plusieurs leviers, identifiés par la mission, pourraient être actionnés en ce sens.

3.1. La plupart des administrations ont récemment cherché à moderniser l'exercice de leur tutelle

3.1.1. Plusieurs rapports ont sévèrement critiqué la manière dont l'État assure sa tutelle

Plusieurs rapports ont critiqué, dans un passé récent, l'exercice de la tutelle de l'État en la jugeant insuffisamment stratégique. En particulier, dans deux des champs étudiés par la mission (santé et culture), les audits de modernisation réalisés en 2007 ont pointé les éléments suivants⁵² :

- ◆ le rôle de l'administration centrale restait peu stratégique, et n'était pas celui d'une tête de réseau. Le pilotage des opérateurs n'avait ainsi pas encore évolué vers une tutelle stratégique ;
- ◆ l'exercice des tutelles financière et sectorielle apparaissait plus souvent en réaction qu'en anticipation, opéré au détriment du pilotage stratégique ;
- ◆ les outils de contractualisation restaient insuffisamment développés ;
- ◆ enfin, les rôles respectifs des administrations centrales et des agences n'étaient pas clarifiés.

3.1.2. Afin de moderniser le pilotage de ses agences, l'État s'est doté d'un ensemble complet d'instruments

Ces constats étant largement consensuels, l'État s'est progressivement doté d'outils destinés à renforcer la tutelle et le pilotage stratégique de ses opérateurs, qui constituent un sous-ensemble de ses agences. Initié avec la parution de circulaires annuelles de la direction du budget, ce mouvement a été complété par la circulaire de cadrage général du Premier ministre en date du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État, puis par de nouvelles mesures adoptées en décembre 2010 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)⁵³.

⁵² Cf. par exemple pour le ministère de la culture l'audit de modernisation « *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture* », Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration des affaires culturelles, n° 2006-M-80-01, avril 2007 ; pour les ministères sociaux, cf. l'audit de modernisation « *L'adéquation missions-moyens de l'administration sanitaire et sociale* », Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, n° 2006-M-065-01, avril 2007.

⁵³ Cf. Journée opérateurs de l'État, le 13 décembre 2010.

Rapport

De ce fait, **l'ensemble des opérateurs de l'État est désormais soumis en théorie à l'application d'un cadre normé qui prévoit la généralisation des instruments de pilotage**, avec notamment :

- ◆ **l'établissement, avant la fin de chaque premier semestre de l'exercice, d'un rendez-vous stratégique** réunissant la tutelle et la direction de l'opérateur. Il vise à dégager les priorités de l'organisme ;
- ◆ **la signature d'un contrat de performance (COP)** entre la tutelle et l'établissement, précisant les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'organisme. Il peut être assorti, dans certains cas, d'engagements financiers de l'État ;

Encadré 6 : Contrat de performance (COP) et contrat d'objectifs et de moyens (COM)

L'annexe 4 de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 précise les conditions et les modalités d'élaboration des différents types de contrat avec les opérateurs.

Un contrat de performance ou d'objectifs (COP) précise la stratégie d'un opérateur et ses missions ; de même, il prévoit les modalités d'évaluation de sa contribution aux politiques publiques définies par les ministères et décrites dans les projets annuels de performance (PAP).

Dans les cas suivants, le contrat peut être assorti d'un engagement financier de l'État (contrat d'objectifs et de moyens -COM) :

- lors de la création d'un opérateur, ou à l'occasion d'un changement significatif de ses missions ;
- lorsqu'il est soumis à une activité pluriannuelle porteuse de risques budgétaires ou financiers ;
- lorsqu'il présente une situation financière fragile ou dégradée.

La DB est normalement associée à la rédaction de tout contrat de performance. Cette association est systématique dans le cadre de la négociation des COM (ces derniers nécessitant la signature du ministre du budget) et des COP d'établissements pour lesquels les ministères financiers exercent une tutelle technique et sont donc signataires. **Dans le contexte actuel de finances publiques, la position de la DB est d'éviter dans la mesure du possible la signature de COM impliquant un engagement financier pluriannuel**⁵⁴.

- ◆ **l'envoi d'une lettre de mission annuelle à chaque dirigeant d'établissement**, établie au vu des priorités et objectifs retenus par le contrat de performance, et identifiant les indicateurs à partir desquels sera calculée **sa part variable de rémunération et celles des membres de l'équipe de direction** ;
- ◆ la mise en place de tableaux de bord permettant le suivi des activités et des résultats de l'opérateur, devant être établis par les administrations de tutelle et renseignés au moins une fois par an, sous l'égide du secrétaire général du ministère concerné.

3.1.3. Les administrations se sont également réorganisées afin de moderniser leurs pratiques en matière de tutelle

En plus des outils de pilotage, des efforts ont été et sont consentis par l'ensemble des administrations afin de mieux structurer et professionnaliser l'exercice de la tutelle. Le plus souvent, ces efforts de réorganisation ont conduit à la création d'une structure *ad hoc*, au sein du secrétariat général, en charge de la tutelle, de la co-tutelle (avec les directions métiers) ou du suivi transversal des opérateurs (*cf. annexe IV*).

Certains ministères ont ainsi réformé de manière radicale leur pratique de tutelle. C'est notamment le cas dans la sphère de la santé, suite à la création des agences régionales de santé (ARS). Afin d'assurer la coordination du pilotage de ces dernières entre les différents services de l'État, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et les organismes nationaux d'assurance maladie, **un conseil national de pilotage**

⁵⁴ Cf. Note interne de juillet 2011 de la direction du budget (bureau 2MPAP) portant des « éléments de méthodologie pour la construction des contrats d'objectifs et de performance (COP) ».

(CNP)⁵⁵ a été instauré (cf. annexe VI). Sa création représente une démarche innovante, dont les premiers retours d'expérience sont positifs. Son instauration a en effet bouleversé l'exercice de la tutelle au sein des ministères sociaux :

- ◆ en premier lieu, **le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales (SGMS) joue un rôle nouveau et central** dans le pilotage des ARS. La secrétaire générale préside le CNP (en l'absence des ministres de tutelle) et arrête son ordre du jour. Elle a constitué auprès d'elle une équipe expérimentée⁵⁶ dédiée au pilotage des ARS, dont trois personnes chargées plus particulièrement du CNP ;
- ◆ en second lieu, **le pilotage des ARS est extrêmement rapproché**, beaucoup plus centralisé qu'auparavant et assuré à un haut niveau directionnel, ce qui est gage de d'efficacité et de cohérence d'action ;
- ◆ en dernier lieu, **l'instauration du CNP a conduit les directions de l'administration centrale des affaires sociales à se réorganiser, à des degrés divers**. Ces réformes visent à la fois à mieux formaliser la préparation de leurs instructions aux ARS, mais également à mieux structurer leurs relations avec les agences dont elles assurent la tutelle à titre principal. Ainsi, progressivement, les organisations des administrations s'adaptent à leur rôle de pilotage stratégique des agences.

3.2. Pour être réellement stratégiques, les tutelles doivent cependant dépasser les réponses strictement instrumentales et organisationnelles

3.2.1. Le bilan de la mise en place et de l'utilisation des instruments de pilotage apparaît mitigé

La réalité de la pratique des instruments de pilotage et de leur déploiement est apparue contrastée. **La mise en œuvre de ces outils apparaît en effet encore partielle, près de deux ans après la parution de la circulaire du Premier ministre (cf. annexe IV) :**

- ◆ **s'agissant de la signature de contrat de performance et/ou de moyens**, moins de la moitié des opérateurs disposent d'un contrat couvrant 2012 ou d'un contrat arrivé à terme en 2011 et en cours de renouvellement (40 % des opérateurs étant dotés d'une forme de contrat)⁵⁷ ;
- ◆ **l'envoi de lettre de mission annuelle est également trop peu développé** : présente dans 65 % des principaux opérateurs⁵⁸ en décembre 2010, celles-ci demeurent minoritaires sur l'ensemble du périmètre des opérateurs ;
- ◆ **enfin, l'existence d'une part variable de rémunération pour le dirigeant est insuffisamment développée**, seuls 57 % des dirigeants des principaux opérateurs en disposant en décembre 2010.

⁵⁵ Article L. 1433-1 du code de la santé publique.

⁵⁶ Cette équipe comprend par exemple un membre de l'inspection générale des affaires sociales, une ancienne déléguée territoriale d'ARS, un ancien sous-directeur de la DGS.

⁵⁷ Cf. le « Jaune » opérateurs 2012. Ces données reposent sur une base déclarative présentée pour chaque opérateur (ou catégorie d'opérateurs) par les tutelles ministérielles, lors de la campagne des projets annuels de performance (PAP) 2012.

⁵⁸ Identifiés par la direction du budget, ces 72 entités représentent 56 % des crédits et 51 % des ETP des opérateurs.

Rapport

Au-delà des limites tenant à leur insuffisant développement, l'étude des différents outils de performance tend à montrer que ceux-ci, **faute d'une utilisation pleinement satisfaisante, ne produisent pas tous les effets attendus et peuvent conduire à bureaucratiser l'exercice de la tutelle** (cf. encadré suivant). Par ailleurs, les conseils d'administration (CA) restent insuffisamment stratégiques, notamment du fait d'ordres du jour trop chargés.

Encadré 7 : Les limites des instruments de pilotage

S'agissant de la contractualisation tout d'abord, celle-ci se révèle dans les faits souvent décevante et insuffisante à assurer le caractère stratégique du pilotage des agences par leurs tutelles. Plusieurs limites sont en effet apparues dans l'utilisation de ces contrats :

- **les indicateurs suivis dans les contrats sont généralement encore très nombreux** : à titre d'exemple, dans le champ du développement durable, les contrats du conservatoire du littoral, de l'ONEMA et l'agence de l'eau Loire Bretagne comprennent respectivement 49, 58 et 24 indicateurs ;
- **le temps de négociation de ces contrats, souvent long** (12 à 18 mois en moyenne), prive l'outil de son intérêt pendant cette durée, est chronophage et facteur de démobilitation pour ceux qui l'élaborent ;
- enfin, **ces contrats font l'objet d'un suivi très faible, voire nul le plus souvent** ; en particulier, l'établissement de tableaux de bord permettant le suivi de l'activité et des résultats, ainsi que leur revue annuelle sous l'égide du secrétaire général, ne sont pas des pratiques que la mission a pu observer au cours de ses investigations.

Pour leur part, les lettres de missions aux dirigeants d'agence, quant elles existent, sont souvent adressées par la tutelle très postérieurement aux nominations, ou tardivement dans l'année, ce qui les vide en partie de leur sens, notamment s'agissant de la définition des objectifs sur lesquels est théoriquement fondée la part variable de la rémunération. À titre d'exemple, les lettres de mission des agences sous tutelle de la direction générale du patrimoine du MCC sont intervenues entre 4 et 18 mois après la nomination des dirigeants.

Enfin, la rémunération à la performance des dirigeants d'agence n'est pas utilisée à la hauteur de ses potentialités. Même quand sont définis une part variable et les indicateurs sous-tendant son calcul, l'application de ce dispositif s'avère dans les faits décevante, faute d'une discrimination suffisamment poussée. Par exemple, l'ensemble des directeurs généraux des ARS ont bénéficié en 2011 d'une rémunération variable comprise entre 80 % et 90 % du maximum.

Proposition n° 12 : Spécialiser les instruments de pilotage en fonction de la taille et des enjeux des agences

Afin d'éviter que le développement des instruments de pilotage ne devienne un exercice technocratique et quantitatif, la mission recommande à la fois leur spécialisation et une mise en œuvre proportionnée en fonction des enjeux de l'agence. Ainsi, pour les agences les plus importantes, il convient d'actionner l'ensemble des instruments de pilotage (contrat de performance, lettre de mission, part variable) ; en revanche, pour les établissements plus modestes, ou dont les enjeux sont moins importants, il convient d'adopter des modalités de pilotage adaptées et plus légères.

Proposition n° 13 : Inciter les administrations de tutelle à déployer les outils de pilotage sur leurs opérateurs à enjeux

Dans certains ministères, comme celui de la culture et de la communication (MCC), le déploiement des instruments de pilotage restait limité à la date de la mission ; en particulier,

Rapport

les principales agences du MCC n'étaient pas dotées de COP (*cf. annexe VII*). Bien que les facteurs de blocage expliquant cette situation soient à la fois nombreux et complexes, **il pourrait être utile d'inciter les tutelles à déployer pour leurs principales agences des instruments de pilotage en prévoyant, par exemple, l'existence d'un indicateur lié dans leurs propres objectifs annuels.**

Proposition n° 14 : Favoriser les débats stratégiques au sein des conseils d'administration, en allégeant leurs ordres du jour

Enfin, les conseils d'administration doivent évoluer, pour devenir des instances de dialogue et d'échange stratégique qui font actuellement défaut. Pour favoriser une telle évolution, il semble indispensable d'alléger leurs ordres du jour, trop souvent pléthoriques. Bien qu'une telle orientation puisse être obtenue à droit constant, une modification des décrets régissant les statuts des agences pourrait être envisagée, par exemple pour augmenter les seuils de marchés ou de subventions examinés par le conseil.

3.2.2. Certaines évolutions pourraient accroître l'efficacité des outils de pilotage existants

Au total, une vision purement instrumentale du pilotage n'apparaît pas satisfaisante. Sans remettre en cause ces outils, qui ont eu le mérite de faire entrer dans une logique de performance les agences de l'État, plusieurs recommandations peuvent être formulées pour améliorer leur utilisation.

Proposition n° 15 : Réduire le nombre d'indicateurs figurant dans les contrats de performance

En l'état, les contrats de performance apparaissent trop lourds, et insuffisamment stratégique. **Il convient que chaque ministère procède à une réduction drastique du nombre de leurs indicateurs**, au fur et à mesure de leur déploiement ou de leur renouvellement ; à titre indicatif, une dizaine d'objectifs stratégiques, auxquels seraient associés des indicateurs d'efficience, paraît suffisant.

Proposition n° 16 : Renforcer le suivi des contrats de performance

Les modalités de suivi de l'exécution du contrat doivent par ailleurs être renforcées. Celles-ci doivent être prévues en amont de la signature de ce dernier, et effectivement mises en œuvre. Afin de rendre le contrat réellement engageant pour les dirigeants d'opérateurs, les conséquences (financières ou non) d'une non-atteinte des objectifs par l'établissement doivent également être prévues au contrat.

Proposition n° 17 : Rendre effectives les lettres de mission et la rémunération à la performance

Les lettres de mission annuelles aux dirigeants doivent quant à elle être généralisées et utilisées de façon pertinente :

- ◆ les lettres de mission doivent être impérativement adressées avant la fin du 1^{er} trimestre de l'année en cours, faute de quoi leur utilité devient largement caduque. Afin de veiller au respect de ce calendrier, un indicateur *ad hoc* pourrait être suivi dans le cadre des procédures d'intéressement des secrétariats généraux ;
- ◆ les objectifs du dirigeant, sur lesquels est fondé le calcul de la part variable de rémunération, doivent être mentionnés de façon précise.

La rémunération à la performance doit être mise en œuvre effectivement, conformément au dispositif prévu à la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en date du 8 octobre 2007⁵⁹, et les objectifs notifiés « au plus tard au cours du premier trimestre de l'année civile sur laquelle porte l'évaluation » ; afin d'assurer l'effectivité de la variabilité des rémunérations et le caractère juste de la procédure, les mesures suivantes doivent être adoptées par les tutelles :

- ◆ d'une part, **le processus de détermination de la part variable doit être défini en amont, de façon transparente et équivalente pour l'ensemble des entités sous tutelle d'un même ministère ;**
- ◆ d'autre part, **il convient de procéder à un suivi également centralisé (au secrétariat général des ministères) de l'attribution effective des parts variables.**

3.2.3. La tutelle financière doit impérativement évoluer

Par ailleurs, l'organisation de la tutelle financière des agences de l'État n'a pas fait l'objet d'une réflexion stratégique d'ensemble, aucun texte juridique ou note interne à l'État n'explicitant de façon précise la répartition des compétences⁶⁰. De fait, **plusieurs structures sont susceptibles d'intervenir dans l'exercice de la tutelle financière**, selon une répartition le plus souvent empirique ou historique :

- ◆ la direction du budget (DB), notamment ses bureaux sectoriels ;
- ◆ la direction de la sécurité sociale (DSS), pour les agences relevant de sa compétence ;
- ◆ les ministères techniques, notamment les bureaux en charge des opérateurs au sein des secrétariats généraux ou les bureaux en charge des affaires financières des directions métier ;
- ◆ les autorités en charge du contrôle financier, au sein du contrôle général économique et financier (CGEFI), des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) et des directions régionales des finances publiques (DRFIP).

Dans les faits, la mission a pu constater que cette absence de doctrine en matière de tutelle financière soulevait deux types de dysfonctionnement.

Pour la direction du budget, elle entraîne plusieurs conséquences défavorables :

- ◆ **outre une charge de travail considérable pour les bureaux sectoriels⁶¹, elle peut entraîner un défaut de concertation** avec les tutelles techniques sur les enjeux et les risques les plus importants ;

⁵⁹ Cf. Circulaire n° SD2-07-1851 du ministre en charge du budget, en date du 8 octobre 2007, relative à la rémunération des dirigeants d'établissements publics de l'État à caractère administratif et assimilés.

⁶⁰ L'article 2 alinéa 8 du décret n° 2007-447 du 27 mars 2007 relatif à la direction du budget se contente de préciser que l'une des missions de la direction du budget est d'« exercer la tutelle financière des organismes entrant dans son champ de compétence », sans que son champ de compétence ne soit expressément défini.

⁶¹ Certains bureaux assurent ainsi le suivi d'un très grand nombre d'agence. A titre d'exemple, le bureau 3 BEPII (Bureau de l'énergie, des participations, de l'industrie et de l'innovation) de la troisième sous-direction de la DB assure le suivi de 37 entités, soit un nombre d'entités moyen par agent supérieur à 6. De même, le bureau 4 BVLT

Rapport

- ◆ **elle peut également être à l'origine d'une mauvaise allocation des ressources**, certains petits établissements faisant l'objet d'un suivi très chronophage non toujours justifié ;
- ◆ **elle est potentiellement à l'origine d'une déresponsabilisation des ministères techniques quant au suivi financier des agences.** *A contrario*, au Royaume-Uni, la tutelle financière des agences est directement exercée par les ministères techniques ; le ministère du budget (*HM Treasury*) n'intervient en effet qu'en amont, et de manière globale, dans les discussions budgétaires avec chacun des ministères.

Au vu du nombre d'agences, **il est primordial d'assurer une répartition la plus optimale possible des responsabilités en matière de tutelle financière et d'éviter ainsi tout doublon.** Pour la DB, qui continue de siéger dans plus de 200 organes de gestion d'organismes publics, un exercice de priorisation plus approfondi devrait ainsi être conduit, notamment afin d'assurer une meilleure articulation de la tutelle financière avec l'activité de contrôle financier des entités.

Concernant le contrôle financier entendu au sens large (contrôles économiques et financiers et contrôle financier), celui-ci reste dans les faits, **et en dépit de la réforme de 2005, encore sous optimal :**

- ◆ le contrôle financier reste exercé par plusieurs structures distinctes, dialoguant peu entre elles, selon des lignes de partage non toujours justifiées ; **la délimitation des périmètres d'intervention n'obéit dans la pratique, à la date de la mission, ni à un critère de statut juridique de l'organisme, ni à la nature du contrôle exercé, ni à une démarche d'analyse/risque en matière budgétaire ou comptable** ⁶² ;
- ◆ **les pratiques des contrôleurs financiers continuent de présenter une forte variabilité** en fonction des contrôleurs et des établissements contrôlés ;
- ◆ alors que la réforme intervenue en 2005 avait pour objectif de moderniser les pratiques de contrôle, en application des principes de responsabilisation introduit par la LOLF et de façon à réduire le caractère tatillon du contrôle, **la modernisation attendue des pratiques de contrôle demeure peu observable dans les faits ;**
- ◆ enfin, **les relations entre le contrôle financier et les différentes tutelles n'apparaissent pas toujours fluides.** Dans le cas du MCC, celles-ci sont même inexistantes. Compte tenu du positionnement du contrôle financier, et de sa connaissance intime des entités qu'il suit, une telle situation est préjudiciable à l'exercice de la tutelle.

Au total, la mission a pu constater que l'articulation des différents acteurs de la tutelle financière n'était pas optimale :

- ◆ côté tutelle financière *stricto sensu*, les effectifs sont souvent très réduits, jeunes (certains bureaux sectoriels de la direction du budget étant essentiellement composés d'agents de moins de trente ans, ne pouvant pas siéger en conseil d'administration) et volatiles (la durée moyenne de rotation étant inférieure à deux ans au sein de la DB) ;
- ◆ côté contrôle financier, les effectifs sont souvent supérieurs à ceux des tutelles financières (à titre d'exemples, environ 0,5 ETP sur l'ANESM côté CGEFI contre 0,1 ETP pour les tutelles financières), plus expérimentés et stables sur leur poste.

(Bureau de la ville, du logement et des territoires) de cette même direction, qui comprend cinq agents, assure le suivi de 15 entités, et consacre à l'exercice de sa tutelle 227,5 jours par an (*cf. annexe IV*).

⁶² Ce constat avait d'ores et déjà formulé par l'Inspection générale des finances dans son rapport n° 2009-M-078 *Les services de contrôle budgétaire et comptable ministériels (CBCM)*, janvier 2010.

Proposition n° 18 : Conduire une réflexion sur le rôle du contrôle financier comme appui technique et stratégique des administrations exerçant une tutelle financière

Il convient donc de conduire une réflexion destinée à assurer une meilleure allocation des ressources de l'État en matière de contrôle financier. Il pourrait ainsi être envisagé de renforcer le rôle du contrôle financier comme appui technique et stratégique des administrations de tutelle financière⁶³, lesquelles pourraient ainsi prioriser leur action sur les agences présentant les enjeux les plus importants et se désengager des petites structures dont le suivi financier serait confié aux contrôleurs économiques et financiers.

3.3. Au-delà des évolutions instrumentales, l'État doit se doter des leviers pour être crédible dans son rôle de tutelle stratégique

De façon générale et hormis quelques exceptions notamment s'agissant du pilotage des ARS, les réformes des tutelles sont restées limitées, et principalement instrumentales et organisationnelles. Or, aucune organisation n'étant *in fine* parfaite, il appartient aux ministères de dépasser les traditionnelles réponses instrumentales pour exercer une tutelle réellement stratégique.

Au-delà de l'amélioration de son organisation et de ses instruments, de nombreux obstacles structurels, en matière de rémunération, de système d'information, de gouvernance des entités demeurent et mériteraient d'être levés. **L'État doit dans ce cadre se doter de leviers lui permettant d'exercer une véritable tutelle stratégique.**

3.3.1. Le rapport de force entre les agences et leurs tutelles doit être rééquilibré en faveur des secondes

En premier lieu, la mission a pu constater, dans le cadre de ses investigations, que l'exercice effectif de la tutelle est facilité dès lors que les rapports de force entre l'administration et les agences sont à l'avantage de la première. À ce titre, les situations où les agences disposent d'un poids institutionnel ou politique important sont, dans les faits, particulièrement préjudiciables. Afin d'éviter ce type de configuration, et d'éviter ces situations asymétriques, **la mission formule deux recommandations.**

Proposition n° 19 : Encadrer les départs des cabinets ministériels vers les agences

D'une part, il convient d'encadrer la nomination des membres des cabinets ministériels à la direction des agences relevant de leur portefeuille de compétence. En effet, la direction d'un établissement par un ancien membre de cabinet, disposant de relais institutionnels et politiques puissants, introduit une relation asymétrique entre celui-ci et sa tutelle administrative, et nuit à l'effectivité de celle-ci. Par conséquent, la mission recommande de confier à la commission de déontologie⁶⁴, sur le modèle de ce qui existe actuellement pour les départs vers le secteur concurrentiel, l'examen des situations individuelles ; la commission

⁶³ Cf. recommandation formulée par le rapport de modernisation d'avril 2007 précité sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture.

⁶⁴ Une telle orientation nécessiterait une évolution législative, avec une modification de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Rapport

imposerait *a minima* un délai de deux ans avant qu'un membre (ou ancien membre) de cabinet puisse prendre la direction d'une agence.

Proposition n° 20 : Dissocier les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur exécutif
--

D'autre part, avant d'éviter toute concentration du pouvoir nuisible à l'exercice de la tutelle, la mission recommande de dissocier par principe les fonctions de président et de directeur général pour toutes les agences :

- ◆ un président non exécutif, nommé par le président de la République ou le ministre, doit idéalement être en charge d'impulser l'orientation stratégique du conseil d'administration ;
- ◆ un directeur général au profil plus administratif, et nommé par le ministre selon une procédure transparente, doit être chargé de l'ensemble des fonctions exécutives et soumis à la tutelle de l'administration. Il est ainsi désignataire d'une lettre de mission, précisant ses objectifs et ses modalités d'évaluation.

3.3.2. L'État doit être crédible dans son exercice de la tutelle en s'engageant sur les moyens des agences et en leur apportant une valeur ajoutée

En second lieu, pour exercer une tutelle effective sur ses agences, l'État doit également disposer de la crédibilité nécessaire. Deux facteurs apparaissent comme étant de nature à renforcer celle-ci.

3.3.2.1. Donner une visibilité pluriannuelle sur les moyens

En renonçant à faire entrer les moyens dans les contrats de performance, les ministères se privent d'un levier de négociation important, les opérateurs n'ayant pas de contrepartie à la signature du contrat.

Proposition n° 21 : Donner une visibilité pluriannuelle sur les moyens financiers et humains alloués aux agences, afin de crédibiliser l'État tout en facilitant la consolidation des finances publiques

L'État aurait ainsi intérêt à réintégrer un volet portant sur les moyens dans la négociation des contrats de performance, lequel serait déterminé en cohérence avec la programmation triennale des finances publiques. Dans les autres pays européens, la contractualisation sur les moyens est pratiquée : ainsi, en Grande-Bretagne, chaque agence reçoit une « *Spending Review Settlement Letter* » qui fixe pour quatre ans les ressources allouées et découle de la programmation pluriannuelle des finances publiques (*Spending review*). Aux Pays Bas, le financement des agences s'inscrit dans un cadre budgétaire quadriennal également.

Cependant, la contractualisation sur les moyens ne doit en aucun cas signifier que les établissements verraient leurs moyens automatiquement reconduits d'une année sur l'autre, selon une logique de services votés :

Rapport

- ◆ **elle doit pouvoir se traduire, le cas échéant, par des baisses de moyens importants** (par exemple, au RU, les baisses de moyens sont de l'ordre de 20 %), ou des hausses lorsque celles-ci sont justifiées par une évolution des missions ;
- ◆ la contractualisation sur les moyens, comme sur les objectifs, pourrait naturellement être revue en cours d'exercice par avenant, en cas d'événement conjoncturel imprévu ou de non atteinte des objectifs de l'agence par exemple ;
- ◆ **elle doit pouvoir se traduire, en dernier recours, par une diminution de la subvention d'équilibre si les objectifs de gestion ne sont pas atteints**⁶⁵.

Compte tenu de la situation des finances publiques, certains considèrent que la contractualisation sur les moyens pourrait seulement être un objectif de moyen terme. Néanmoins, **la mission recommande sa mise en œuvre à court terme. En effet, elle considère que cette contractualisation peut également être un instrument efficace et crédible de consolidation budgétaire, en incitant les agences et les tutelles à réexaminer l'opportunité des dépenses, et les forçant à faire des choix parmi celles-ci.**

3.3.2.2. Mettre en place une tutelle à valeur ajoutée

Pour disposer d'une crédibilité vis-à-vis de ses agences, la tutelle doit en outre être en mesure d'apporter une valeur ajoutée à ces dernières. À titre d'exemple, les agences du ministère de la culture attendent de celui-ci (*cf. annexe VII*) :

- ◆ **la production d'expertises transverses et de doctrines** (fiscalité des opérateurs, gestion des plafonds d'emploi, mécénat, gestion des fonds européens, etc.) ;
- ◆ **le soutien aux grands projets structurants pour la vie de l'établissement, et leur suivi régulier** dans le cadre de comité de pilotage ;
- ◆ **la réponse rapide à des questions de droit ou à des demandes de position du ministère sur des politiques publiques ;**
- ◆ **un dialogue et un débat sur la stratégie** de l'établissement, et son insertion dans sa politique publique de rattachement.

Or, il est apparu que certaines directions des ministères étudiés par la mission continuaient d'exercer une tutelle « sur les actes », selon une expression de la Cour des comptes, sans parvenir à se positionner sur les enjeux stratégiques des agences, à les accompagner ou à les questionner.

3.3.3. La réduction des fortes asymétries d'information entre l'État et ses agences, qui est une condition nécessaire à l'exercice d'une tutelle stratégique, suppose une plus grande mobilité des agents

En dernier lieu, et plus fondamentalement, la crédibilité de la tutelle, et le développement de son caractère stratégique, ne sont possibles que si les administrations réussissent à réduire les asymétries d'informations, aujourd'hui en leur défaveur, avec leurs agences. En effet, le modèle très théorique d'une tutelle « stratégique », face à un opérateur mettant en œuvre les politiques publiques qui lui sont assignées ne peut fonctionner dans une configuration où toutes les données, et parfois même l'expertise, sont concentrées dans les agences.

⁶⁵ Cette baisse de la subvention d'équilibre est soumise à une meilleure connaissance des agences par la tutelle et d'un renforcement des compétences financières des chargés de tutelle.

Rapport

Au-delà de la faiblesse des systèmes d'informations (cf. supra), les asymétries d'informations entre l'État et ses agences résultent en grande partie de l'insuffisante mobilité des agents. Par conséquent, les tutelles doivent chercher à faciliter une mobilité à double sens entre elles-mêmes et les agences.

La très faible mobilité actuelle (notamment des agences vers les administrations centrales) **s'explique principalement par deux facteurs structurels** (cf. annexe IV) :

- ◆ d'une part, **l'existence d'obstacles de type statutaire**, même si ceux-ci sont partiellement en voie de résorption notamment pour les fonctionnaires ;
- ◆ d'autre part, **un défaut d'attractivité notamment financier des postes en administration centrale**, lié au différentiel de rémunération existant le plus souvent entre les postes d'administration centrale et ceux en agences, à niveau de compétence égal.

En premier lieu, des obstacles de type juridique existent et freinent ainsi la mobilité des agents entre établissements et services de l'État. Ces difficultés sont de nature différente s'agissant des agents contractuels et des fonctionnaires (elles se recouvrent néanmoins partiellement lorsque ces derniers sont employés dans les agences en tant que détachés sur contrat, cf. supra) :

- ◆ **s'agissant des contractuels**, le principal obstacle à la mobilité vers les administrations centrales tient aux règles prévues par le décret de 1986 modifié relatif aux agents contractuels, qui fait de la mise à disposition (MAD) le seul outil de leur mobilité. En l'état actuel du droit, la seule possibilité de mobilité pour les agents contractuels consiste à obtenir un nouveau contrat à durée déterminée dans sa structure d'accueil (entraînant pour l'agent une perte du bénéfice de son ancienneté) ;

Encadré 8 : Le recrutement de contractuels en agence

La possibilité de recruter des contractuels en agence fait théoriquement l'objet d'un encadrement strict. L'article 3 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit ainsi que, sauf dérogation législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires. En conséquence, deux types de dispositifs législatifs peuvent permettre à des EPA de déroger à ce principe :

- d'une part, les emplois ou catégories d'emplois de ces établissements peuvent déroger à la règle édictée dans le statut général, dès lors qu'ils figurent sur une liste établie par décret en Conseil d'État après avis du conseil supérieur de la fonction publique de l'État (« décret liste » n°84-38 modifié du 18 janvier 1984) ; il est néanmoins précisé dans la loi du 11 janvier 1984 précitée que **toute dérogation établie pour les emplois ou une catégorie d'emploi d'un établissement doit être subordonnée à la particularité de ses missions qui doit être telle qu'elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires (y compris d'autres corps que ceux du ministère de tutelle) ;**
- d'autre part, la création d'un établissement par une loi *ad hoc* prévoyant explicitement une dérogation à la règle du statut générale.

La multiplication depuis la fin des années 1990 des dérogations visant à exonérer certains EPA de l'application de ce principe a eu pour conséquence un accroissement des difficultés juridiques et de gestion rencontrées par les EPA, puisqu'elle aboutit au recrutement d'agents par contrats, souvent dans le cadre de dispositifs quasi statutaires spécifiques, qui les privent dans la pratique de toute perspective de mobilité en dehors de l'établissement.

Rapport

- ◆ **s'agissant des fonctionnaires ensuite**, l'ensemble des obstacles statutaires à la mobilité ont en théorie été levés par la parution du décret n°2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice de fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État⁶⁶. **Cette disposition ne rend plus nécessaire d'un point de vue juridique la formule du détachement sur contrat de fonctionnaires au sein des agences.** L'arrêt progressif de ces détachements sur contrat et partant leur caractère inflationniste en termes de rémunération (*cf. infra*) devrait permettre à l'avenir de fluidifier les relations entre administrations centrales et agences.

En second lieu, **le principal frein à la mobilité entre administration de tutelle et agences réside**, au-delà des obstacles de type statutaire, **dans les différentiels de rémunération existant généralement en faveur des agences, lesquelles rendent peu attractif le retour des agents en administration centrale.** Ces disparités de rémunération à niveau de compétence égale, observées dans la plupart des secteurs, ont notamment pour origine la possibilité de plus en plus fréquemment utilisée par les agences (*cf. supra*) de recruter des contractuels (prenant la forme pour les fonctionnaires de détachement sur contrat).

Afin d'accroître la mobilité, deux orientations apparaissent souhaitables.

Proposition n° 22 : Réserver le recrutement de contractuels sur des postes permanents aux établissements présentant des missions réellement particulières

D'une part, **il convient surtout de limiter les dérogations non justifiées aux règles posées par le statut général**, et de réserver le recrutement de contractuels sur des postes permanents aux établissements présentant des missions réellement particulières, conformément à la loi du 11 janvier 1984, ne pouvant être exercées par des fonctionnaires. Une telle orientation emporte deux conséquences :

- ◆ le recrutement de contractuels par les établissements doit être limité ;
- ◆ les statuts particuliers des agences doivent être fermés, et s'éteindre progressivement au gré des départs en retraite des agents concernés.

Proposition n° 23 : Instaurer pour l'encadrement supérieur une obligation de retour dans son administration d'origine, par exemple après deux postes en détachement dans une agence

D'autre part, le principe d'une obligation de retour dans son administration d'origine doit être établi pour les hauts fonctionnaires en détachement dans une agence. Un tel retour, par exemple après deux postes, permettrait en effet à la tutelle administrative d'être exercée par des agents connaissant les structures, et de ce fait réduirait les asymétries d'informations actuelles. Il doit par ailleurs être relevé qu'une telle évolution peut être mise en œuvre à droit courant, car l'opportunité du détachement est une décision qui relève du gestionnaire du corps de l'agent.

⁶⁶ Ce décret élargit en effet les possibilités d'affectation des membres d'un corps, quel que soit le ministère gestionnaire, à l'ensemble des emplois des autres ministères et établissements publics, dont les fonctions correspondent aux missions qu'ils ont vocation à accomplir (défini comme une « position normale d'activité » - PNA).

4. La mission recommande de rationaliser le paysage actuel et esquisse les contours d'une stratégie et d'une doctrine de recours aux agences

L'opportunité et les modalités de recours à des agences n'ont pas relevé d'une stratégie d'ensemble cohérente. Les avantages et les inconvénients que l'on attendait de leur création n'ont jamais été clairement explicités.

En raison de cette absence de stratégie globale, des problèmes de gestion publique se posent. À l'avenir, la mission recommande de se doter d'une doctrine en matière de recours aux agences, dont elle esquisse les contours.

4.1. L'accroissement du recours aux agences n'a pas fait l'objet d'une réflexion systémique et stratégique

4.1.1. La création d'agences présente en théorie certains avantages

Une agence se caractérise par sa structure de gouvernance différenciée par rapport à une administration classique, à la hiérarchie verticale et intégrée. **Elle repose sur un double principe de spécialisation et d'autonomie de gestion. En théorie, l'existence d'une agence permet à la puissance publique d'atteindre plus efficacement ses objectifs⁶⁷ :**

- ◆ **grâce à sa spécialisation, elle est jugée plus efficace pour la fourniture « industrialisée » de services** aux usagers du service public. Par ailleurs, **elle facilite l'internalisation des compétences** – ce que l'administration ne permet pas toujours- et le développement d'une expertise ;
- ◆ **elle introduit une culture plus managériale**, et davantage tournée vers les résultats. Elle est ainsi plus responsabilisante pour les responsables qui en ont la charge. Dotés de moyens, qu'ils sont censés pouvoir gérer librement, pour atteindre leurs objectifs, ils sont jugés sur leurs capacités à remplir leur mission ;
- ◆ **elle offre une plus grande souplesse de gestion**, permettant de contourner certaines lourdeurs administratives et financières pouvant nuire à certaines missions exigeant une forte réactivité ;
- ◆ **elle permet parfois à la puissance publique d'exercer une compétence à l'abri des pressions politiques**, notamment dans le cas où des pouvoirs de régulation ou l'exercice de libertés publiques sont en jeu ;
- ◆ **enfin, elle permet également de mettre en place une culture plus partenariale**, et d'associer toutes les parties prenantes à la conduite d'une politique publique.

L'utilisation d'agences aurait l'avantage, pour l'État, de lui permettre de se distancier de l'activité de prestation de services, et de se concentrer sur ses tâches de conception et d'évaluation des politiques publiques.

⁶⁷ Cf. *Les autres visages de la gouvernance publique*, OCDE, 2002.

4.1.2. Toutefois, l'État ne s'est doté d'aucune stratégie de recours aux agences, et de fait les conditions de leur création ne sont pas toujours satisfaisantes

Les investigations de la mission ont permis d'établir que **la plupart des agences ont été créées de façon ponctuelle, sans cohérence d'ensemble, et sans réflexion systématique sur leurs conséquences pour le reste de la sphère publique. Le choix d'un mode de gestion ne résulte donc généralement pas d'une réflexion d'ensemble sur l'organisation administrative de l'État.**

À ce titre, certaines agences ont pu être créées pour des motifs ponctuels :

- ◆ **certaines agences examinées par la mission ont été constituées comme réponse à ce qui était perçu comme une inefficacité de l'administration d'origine** ; l'agence est ici pensée comme un palliatif à la difficile réforme de l'État, selon une logique que les économistes qualifient dans les pays en voie de développement d' « îlots d'excellence »⁶⁸ ;
- ◆ **l'État a pu également souhaiter qu'une personne morale autre que lui-même porte certaines politiques publiques, soit pour crédibiliser les décisions prises, soit pour faciliter les relations avec les parties prenantes** ;
- ◆ **parfois, l'agence s'inscrit dans une politique de communication de la puissance publique** ou du décideur. En institutionnalisant une politique publique, une création d'agence permet en effet de mettre en avant le fait qu'une politique publique soit prioritaire ;
- ◆ **d'autres agences ont été créées afin de sanctuariser des moyens humains et financiers**, et préserver ainsi certaines politiques publiques d'éventuelles coupes budgétaires. Dans le cas où l'agence se voit affecter une ressource fiscale qu'elle collecte elle-même, cette protection est particulièrement importante ; dans une telle configuration, l'un des objectifs poursuivis est généralement de **donner aux assujettis la garantie que les prélèvements auxquels ils sont soumis leur seront restitués** ;
- ◆ **enfin, certaines agences constituent indiscutablement, pour leurs administrations de tutelle, des postes de débouchés** disposant de rémunérations attrayantes.

Ces motifs ne justifient toutefois pas la constitution d'agences :

- ◆ dans un contexte où les ressources humaines et financières de l'État deviennent rares, le prétexte qu'une administration est inefficace n'est pas une justification suffisante pour constituer une agence. La mission a ainsi pu constater que de tels objectifs aboutissaient généralement à la constitution de doublons entre l'État et l'agence, et que les créations d'agences dans ce contexte ne semblaient pas résoudre les difficultés de l'administration. En effet, une telle configuration conduit à ce que l'exercice du contrôle de l'État soit limité, voire inexistant, car une administration non réformée se trouve inévitablement confrontée à des problèmes de suivi et de contrôle de ses démembrements ;
- ◆ que la puissance publique cherche à associer à certaines de ses politiques publiques des parties prenantes est non seulement légitime, mais indispensable. En revanche, lorsque l'État utilise des agences en considérant qu'elles seraient mieux à même d'incarner l'intérêt général, de faire preuve de neutralité ou de gérer efficacement des ressources publiques, il se fragilise en donnant l'impression qu'il n'est ni légitime, ni crédible ;

⁶⁸ Dans certains pays en voie de développement, la création d'agences s'explique par la volonté de mettre en place des « îlots d'excellence » séparés des ministères traditionnels, jugés comme inefficaces et corrompus (Source : Bob Laking, *Les agences : avantages et risques*, OCDE, 2009).

Rapport

- ◆ enfin, il est problématique de vouloir sanctuariser des ressources et rigidifier la dépense publique, à une époque où les enjeux en matière de consolidation appellent une plus grande flexibilité budgétaire. Par ailleurs, de tels motifs, qui constituent un outil de contournement des principes des finances publiques, nuisent à la lisibilité et à la sincérité des finances publiques.

4.1.3. L'utilisation assez empirique des statuts juridiques confirme cette absence de stratégie

De même, **la mission a pu constater, au cours de ses investigations, que la diversité des statuts juridiques n'avait pas relevé d'une stratégie d'ensemble cohérente.** À titre d'exemple, les éléments suivants peuvent être mentionnés :

- ◆ les deux GIP examinés par la mission⁶⁹, pourtant créés pour une durée déterminée, fonctionnent de fait comme des établissements publics, et ont vocation à être des structures pérennes ;
- ◆ certains EPIC s'apparentent, dans leur fonctionnement et leur mission, à des EPA ; inversement, certains EPA relèveraient davantage du statut d'EPIC (*cf. supra*) ;
- ◆ dans le cas des ARS, le contrôle exercé par la tutelle est particulièrement important, et leur confère *de facto* un caractère proche de services déconcentrés ;
- ◆ certains SCN, comme les Archives nationales, apparaissent avoir une autonomie décisionnelle plus importante que beaucoup d'établissements publics ;
- ◆ le recours à des statuts juridiques nouveaux, tels que celui de la société anonyme, n'est pas nécessairement justifié (*cf. annexe VII* et le cas du Palais de Tokyo).

4.2. En l'absence de stratégie, l'État paraît être allé trop loin dans son démembrement, et doit désormais rationaliser le paysage de ses agences

Cette absence de stratégie finit par poser d'importants problèmes de gestion publique. **Afin d'y remédier, le paysage actuel doit être rationalisé à partir des axes suivants, qui pourront constituer le fondement d'une stratégie de recours aux agences.**

4.2.1. Les doublons, qui peuvent apparaître avec l'État et entre agences, doivent être éliminés

Comme le souligne le rapport précité de l'OCDE, des « *agences éparses traduisent en général une solution d'expédient : souvent leur création a paru judicieuse dans des circonstances particulières, mais elle ne s'inscrit nullement dans un grand dessein* ».

Dans certains champs de politiques publiques examinés par la mission, les acteurs apparaissent nombreux, et la répartition des compétences fixée par les textes législatifs ou réglementaires n'est pas toujours suffisamment précise pour éviter les frottements. Cette situation est **en particulier observable dans les sphères de la santé et du secteur médico-social** (*cf. annexe VI*).

⁶⁹ Il s'agit de l'ANESM et de l'ANAP.

Encadré 9 : Les acteurs de l'amélioration de la qualité des établissements de santé et médico-sociaux

Plusieurs agences sont chargées d'aider les établissements de santé et médico-sociaux à améliorer la qualité de leurs prestations. L'ANAP, la HAS et l'ANESM interviennent toutes trois dans la production de recommandations à l'attention des établissements de santé et médico-sociaux (ESMS). La répartition des rôles entre elles est la suivante :

- l'ANAP travaille sur la performance des établissements, et notamment l'efficacité de leur gestion ;
- l'ANESM produit des recommandations sur la qualité des prestations fournies par les établissements médico-sociaux (notamment du point de vue de la bienveillance des personnes) ;
- la HAS produit des recommandations sur la qualité des soins et des pratiques médicales.

Si, en pratique, la coordination des acteurs permet généralement de développer des approches complémentaires, **ces situations conduisent toutefois à des dispersions d'efforts et à une grande complexité du paysage institutionnel qui brouille sa lisibilité. La distinction entre leurs compétences n'est ainsi pas toujours évidente :**

- **entre l'ANAP et l'ANESM** : la frontière entre qualité et efficacité des prestations n'est pas toujours nette. Ainsi, l'ANAP a publié en avril 2011 un guide sur les repas dans les établissements de santé et médico-sociaux sur les textures modifiées. Il s'agissait de présenter des bonnes pratiques permettant de concilier une alimentation adaptée aux capacités des personnes, en alliant plaisir gustatif et qualité nutritionnelle. L'ANESM aurait pu produire un guide équivalent ;
- **entre la HAS et l'ANESM** : sur les six recommandations produites ou engagées en 2010 par l'ANESM⁷⁰, la HAS a participé, à des niveaux d'implication divers, à quatre d'entre elles, illustrant l'importance des thématiques communes ;
- **entre la HAS et l'ANAP** : dans le cadre de ses missions sur la performance des établissements, l'ANAP est amenée à travailler sur l'efficacité de l'organisation des soins. De son côté, la HAS ne peut traiter de la qualité des pratiques médicales sans évoquer les questions d'organisation des soins. Ainsi, les deux entités travaillent ensemble sur des recommandations dans le domaine de la chirurgie ambulatoire. Sans être *stricto sensu* un doublonnage, une telle configuration se traduit par des coûts de coordination.

Cet exemple n'est pas isolé ; plusieurs rapports ont ainsi récemment pointé le foisonnement d'agences dans la sphère sanitaire, chaque agence étant constituée à la suite d'une crise ; ces rapports recommandent une consolidation du paysage actuel⁷¹. **Au-delà de la sphère sociale, les agences apparaissent, d'une manière générale, trop nombreuses** ; l'examen des périmètres des opérateurs ou des ODAC conduit à formuler plusieurs interrogations :

- ◆ certaines entités continuent d'être créées, alors que des services de l'État ou d'autres agences pourraient exercer leurs missions (*cf. encadré suivant*) ;

Encadré 10 : Les services et les opérateurs de l'État compétents sur le territoire du marais poitevin

Le marais poitevin constitue un territoire d'environ 100 000 hectares alimentés les eaux de surface et les eaux souterraines des plaines qui lui sont proches. En raison de son caractère fortement agricole, cette zone connaît des prélèvements importants en eau, qui provoquent l'assèchement du marais et la réduction de son potentiel de biodiversité. Dans ce contexte, l'enjeu central du territoire consiste, à travers une gestion équilibrée de l'eau et une coordination des différents acteurs, à concilier les intérêts écologiques et les intérêts agricoles.

Les services de l'État compétents sur le territoire sont nombreux :

- les préfets ayant compétence sur le territoire du marais poitevin (le préfet de la région Centre,

⁷⁰ Source : rapport d'activité 2010 de l'ANESM.

⁷¹ Cf. par exemple le *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur le dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire*, M^{me} Nicole Bricq, 27 juin 2007 ; Cf. également le *Rapport d'information n°3627 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la mission sur les agences sanitaires*, M. Yves Bur, 6 juillet 2011.

préfet de bassin Loire Bretagne ; le préfet de la région Poitou-Charentes, préfet coordonnateur des actions de l'État sur le marais poitevin ; le préfet de la région Pays de la Loire ; les préfets des départements de Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de Vendée) ;

- de même, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région centre (DREAL de bassin), de Poitou-Charentes et de Pays de la Loire ;
- enfin, les directions départementales des territoires (DDT) de Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de Vendée sont également compétentes sur le territoire au titre de la police de l'eau ;

Au-delà des services déconcentrés de l'État, des opérateurs peuvent également intervenir :

- **l'agence de l'eau Loire Bretagne** au titre de la **loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II »)**. Celle-ci a en effet donné aux agences la mise en œuvre d'une politique foncière de sauvegarde des zones humides (article 131, créant l'article L.213-8-2 du code de l'environnement) ;
- **le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, qui protège à certains endroits du territoire des zones humides.

La création de l'établissement public du marais poitevin (EPMP), dont le principe a été posé par l'article 158 de la loi du 12 juillet 2010, relève d'une volonté politique de réaffirmer l'intérêt et l'engagement de l'État sur ce territoire. Une solution plus simple aurait pu consister en un renforcement du positionnement du préfet coordonnateur à travers, d'une part, une augmentation des moyens humains et financiers déjà alloués pour la gestion de ce dossier et, d'autre part, l'octroi de pouvoirs dérogatoires au droit commun pour piloter l'action des services de l'État sur l'ensemble du territoire. Cette solution avait l'intérêt de trouver au sein de l'État, une réponse à la difficulté de coordonner les services déconcentrés. Toutefois, elle revenait sur la répartition sensible des compétences entre préfets de région et préfets de département.

- ◆ **certaines d'entre elles n'exercent manifestement pas de mission de service public, ou de missions relevant de l'État.** Leur existence, ou tout du moins l'implication de l'État dans leur gestion, ne semble pas être de bonne gestion publique ;
- ◆ **d'autres entités, appartenant souvent à une « catégorie » d'opérateurs présents sur tout le territoire, gagneraient à être rationalisées** sur le modèle de ce qui a été entrepris dans le cadre de la RGPP pour les Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS). À titre d'exemple, la mission recommande d'examiner la situation des trente Chancelleries des universités, des vingt Écoles nationales supérieures d'architecture, des douze Écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire, des vingt-neuf Réseaux des œuvres universitaires et scolaires, et des vingt-neuf Services culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale (SCEREN).

Proposition n° 24 : Lancer une série d'audits transversaux portant sur tous les acteurs d'une politique publique (État et agences), afin de rationaliser l'organisation actuelle et de supprimer les éventuels doublons

Si les premiers audits lancés dans le cadre de la RGPP avaient examiné la relation entre l'État et ses agences, les décisions prises lors des conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) ont initialement peu porté sur ces dernières. L'attention portée aux agences s'est néanmoins progressivement renforcée. Ainsi, à partir de mai 2009, puis de mars 2011, des audits spécifiques ont été conduits, toujours dans le cadre de la RGPP, sur certaines agences (dont certaines n'appartenant pas au périmètre des opérateurs). Au total, seize audits ont ainsi été réalisés⁷².

⁷² Il s'agit des agences suivantes : Voies navigables de France (VNF), l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI), l'Agence française du développement (AFD), l'Établissement français du sang (EFS), l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), l'Institut français du pétrole (IFP), l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), le centre Pompidou, le Louvre, l'Opéra national de Paris, Oséo, l'Agence de développement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Institut français du cheval et de l'équitation, France

Rapport

La réalisation d'audits ponctuels, portant sur une seule agence, reste indispensable : ces audits permettent en effet de documenter certaines économies, de mettre sous tension les agences et d'utiliser le cas échéant les pouvoirs de police financière des corps d'inspection. Cependant, ils ne peuvent avoir que des résultats limités car ne portent que sur une partie de la politique publique portée par l'agence. **Pour sa part, la mission recommande désormais la conduite d'audits transversaux, portant sur toute une politique publique et ses acteurs (c'est-à-dire l'État et toutes ses agences),** en complément des audits classiques ne portant que sur une seule entité. **Une telle approche,** testée par la mission à partir d'un guide méthodologique spécialement élaboré à cet effet (*cf. supra*), est apparue particulièrement fructueuse : en effet, elle **est de nature à révéler les doublons et incohérences de politique publique résultant d'une architecture insatisfaisante.** Afin que ces audits se traduisent dans les faits par des évolutions de structures, il pourrait être envisagé, le cas échéant, de fixer *ex-ante* un objectif chiffré de réduction du nombre d'agences.

Proposition n° 25 : Tous les cinq ans, examiner pour chaque politique publique le paysage des agences et le rationaliser le cas échéant

Par ailleurs, une fois créée, une agence a, trop souvent, tendance à perdurer dans le temps, y compris lorsqu'elle avait vocation à être temporaire :

- ◆ **c'est en particulier le cas des GIP, qui sont par définition des agences à vocation temporaire, mais perdurent dans le temps (*cf. supra*) ;**
- ◆ **certaines agences, dont les missions avaient un caractère temporaire⁷³, ou qui ne mettent plus en œuvre des missions relevant de politiques portées par l'État, ne disparaissent pas ;**
- ◆ **le nombre de suppression d'agences apparaît très faible ;** lorsque celles-ci disparaissent, c'est plus par regroupement au sein d'une autre entité que par fermeture ou dissolution.

Tableau 15 : Évolution des fermetures et regroupements d'opérateurs depuis 2007

	2008	2009	2010	2011	2012
Fermetures ou dissolutions	-	1	6	-	12
Regroupements	11	41	39	27	18

Source : Mission.

Par conséquent, la mission recommande, tous les cinq ans, de réexaminer, par politique publique, si le maintien des agences concourant à celle-ci est justifié, et si leur articulation avec l'État est satisfaisante. Par ailleurs, pour les agences qui viendraient à être créées à l'avenir, une clause automatique de revoyure pourrait être prévue dans leur texte institutif.

Pour les deux propositions précédentes, une gouvernance s'inspirant de celle mise en place pour la RGPP pourrait être envisagée⁷⁴.

AgriMer, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), l'Agence de services et de paiement (ASP).

⁷³ C'est par exemple le cas de l'ANSP.

⁷⁴ Elle implique notamment l'existence d'un comité de suivi, et une forte implication du pouvoir politique via une gouvernance institutionnalisée se réunissant à échéance régulière.

4.2.2. Les agences de petite taille, qui n'ont pas la taille critique suffisante leur permettant d'exercer leur mission de manière efficiente, doivent être regroupées

Le très fort démembrement de l'État a entraîné la constitution d'entités dotées de moyens très faibles ; c'est par exemple le cas des musées de petite taille du MCC, ou d'une agence comme l'ANESM, examinée par la mission. **D'une manière générale, les entités de petite taille sont nombreuses, et le paysage des agences apparaît très morcelé** : ainsi, sur le champ des opérateurs de l'État, près de la moitié des 194 opérateurs « uniques »⁷⁵ représentaient 6 397 ETP, soit moins de 3 % du total des effectifs des opérateurs ; la taille médiane de ces opérateurs uniques s'élevait par ailleurs à 169 ETP⁷⁶.

Proposition n° 26 : Rassembler les agences exerçant des métiers identiques ou proches, et n'ayant pas la taille critique

Compte tenu de la difficulté qu'ont les agences de petite taille à exercer leurs missions de manière efficiente, il conviendra d'apporter une réponse à la question de la **taille critique** de ces structures. Aussi, plusieurs possibilités sont envisageables :

- ◆ les organiser selon une logique de réseau, et encourager ainsi les actions de mutualisation ;
- ◆ **les rattacher à des agences de taille plus importante**, sous réserve que les établissements constitués respectent le principe de spécialité (*cf. infra*), afin de leur faire bénéficier de leurs moyens d'actions ;
- ◆ **les transformer en SCN**, afin de faciliter la mutualisation de leurs fonctions support avec celles de leur tutelle.

Parmi les agences de petite taille, la mission a en particulier étudié la situation des **agences de financement, qui exercent leurs missions comme des entités plus ou moins « transparentes »** suivant les cas (*cf. annexe V*).

4.2.3. Les agences transparentes posent des problèmes importants et ne doivent pas être dotées de la personnalité morale

Dans le cadre de leur activité contentieuse, les juridictions administratives et financières, notamment les chambres régionales des comptes (CRC) et la Cour des comptes, peuvent être conduites à qualifier de « transparents » des organismes de droit privé. Il s'agit le plus souvent d'associations, dénuées d'autonomie de décision et constituées pour échapper aux règles du droit public. **La jurisprudence considère ainsi qu'une association est « transparente » dès lors que celle-ci répond aux trois critères suivants**⁷⁷ :

- ◆ **elle est pilotée par des élus ;**
- ◆ **elle est financée essentiellement par des fonds publics ;**
- ◆ **elle recouvre une mission de la compétence des collectivités publiques qui la financent.**

⁷⁵ Dans le « Jaune » opérateurs, les opérateurs « uniques » s'opposent aux opérateurs rattachés à une « catégorie », comme les universités ou les écoles d'architecture. Le « Jaune » ne contient des données ventilées que pour les opérateurs uniques ; en d'autres termes, les emplois ou les crédits des universités ne sont connus que de manière agrégée, et non établissement par établissement.

⁷⁶ En titre 2 et titre 3.

⁷⁷ Cf. arrêt de la Cour des comptes du 26 mai 1992 confirmé par le Conseil d'État dans un arrêt du 6 janvier 1995.

Si la jurisprudence administrative n'a jamais étendu la théorie de la transparence aux personnes morales de droit public, cette question est en revanche l'objet d'un débat de doctrine récurrent⁷⁸.

Encadré 11 : L'arrêt *Bayrou et autres* du Conseil d'État, et les débats de doctrine

Par décrets des 2 février, 16 février et 8 mars 2006, le Premier ministre avait autorisé le transfert au secteur privé de la propriété des participations majoritaires détenues par l'État et l'établissement public « Autoroutes de France » respectivement dans la « Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France » (Sanef), la société « Autoroutes Paris Rhin Rhône » (APRR) et la société « Autoroutes du sud de la France » (ASF).

Deux actionnaires de ces sociétés, ainsi que deux associations de défense des usagers ont présenté devant le Conseil d'État des demandes de suspension et d'annulation de ces actes. Parmi les moyens invoqués à l'encontre des décrets litigieux, les requérants faisaient valoir que le législateur, et non le Premier ministre, était compétent pour autoriser de tels transferts. Ils invoquaient à ce titre les termes de l'article 7 d'une loi du 2 juillet 1986, selon lesquels une disposition législative est nécessaire pour autoriser le transfert au secteur privé des entreprises dont, notamment, l'État détient directement plus de la moitié du capital social. Les participations détenues par l'État seul dans chacune des sociétés en cause étaient certes toutes inférieures à 50 p. cent du capital mais les requérants soutenaient que ce seuil était atteint en ajoutant à celles de l'État les participations de l'établissement public « Autoroutes de France », cette addition se justifiant par le caractère transparent, sinon fictif, de l'établissement.

Le Conseil d'État a toutefois rejeté cette argumentation. Le commissaire du gouvernement a en l'espèce examiné les critères correspondant à la définition de l'association transparente⁷⁹. Tout en relevant que l'établissement en question n'avait « *pas une grande épaisseur* », et en laissant entendre que son existence n'était pas de bonne gestion publique, il s'est refusé à conclure à son caractère « *purement fictif* » en rappelant que l'application mécanique de la théorie de l'apparence peut s'avérer délicate s'agissant d'un établissement public administratif. En effet, beaucoup de ces établissements pourraient remplir les critères soulevés par la jurisprudence de manière « *automatique* ».

Cependant, il convient de relever qu'il n'existe pas de consensus sur cette question⁸⁰. De même, la Cour des comptes a pu utiliser, pour certains établissements publics, ce concept dans certaines de ses publications. C'est ainsi qu'elle a pu qualifier l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) d'organisme « *transparent* » dans son rapport public annuel 2009⁸¹.

S'il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur un débat de doctrine juridique, la notion d'organisme transparent soulève des questions importantes en termes de gestion publique et d'organisation administrative, qu'il convient d'examiner. **Les critères habituellement retenus par la jurisprudence pour les organismes de droit privé apparaissant trop imprécis, la mission a choisi, pour ce faire, d'examiner la situation de certaines agences répondant aux critères suivants** (cf. annexe V sur les « *agences de financement* ») :

- ◆ l'établissement a pour mission principale le financement d'interventions ou d'investissements pour le compte de l'État⁸² ;
- ◆ il est contrôlé par l'État ;

⁷⁸ La théorie des associations transparentes, réflexions sur la personne morale fictive, François Paquet et Clémence Paillet.

⁷⁹ Emmanuel Glaser, Conclusions sous arrêt CE, Sect. 27 septembre 2006, Bayrou et autres, novembre-décembre 2006, Revue française de droit administratif (p. 1147).

⁸⁰ Cf. par exemple *Le droit administratif français*, G. Braibant et B. Stirn, 2005 : « *Il ne faut pas exagérer les vertus de la personnalité morale. Elle ne suffit pas à assurer l'autonomie véritable d'une institution si, par ailleurs, celle-ci n'a pas de ressources ou si elle est soumise à un contrôle étroit* ».

⁸¹ Extrait du rapport public annuel 2009 de la Cour des comptes, *L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile*.

⁸² Toutes les agences examinées par la mission ne sont pas identiquement transparentes ou spécialisées. Certaines agences ont en effet développé, ou se sont vu confier, des missions connexes à leur activité de financement.

Rapport

- ◆ il est financé en grande majorité par dotations budgétaires ou taxes affectées ;
- ◆ il ne dispose d'aucune autonomie dans la prise de décision : soit l'État prend un engagement directement auprès du bénéficiaire final de l'intervention, et il délègue le rôle de payeur à l'établissement ; soit ce dernier s'engage auprès du bénéficiaire final, mais au nom de l'État et dans les conditions préalablement définies par l'État, sans qu'il ne puisse en rien les modifier (l'établissement agit ainsi en tant que mandataire d'une mission qui lui a été confiée par l'État). Dans les faits, un établissement agit de manière mécanique.

Ces agences constituent, par construction, un outil de contournement des principes des finances publiques et de la LOLF, nuisant ainsi à la lisibilité et à la sincérité des finances publiques ; **au-delà de ce constat théorique, elles posent surtout d'importants problèmes de gestion publique** (cf. annexe V) :

- ◆ **leur insertion dans leur politique publique de rattachement n'est pas satisfaisante.** Du fait de leur petite taille, les établissements ne font pas l'objet d'un suivi satisfaisant de leur tutelle **comme le montre la faible utilisation des outils de pilotage mis en avant dans la circulaire précitée de mars 2010 ;**
- ◆ **leur gestion n'apparaît pas suffisamment efficiente.** L'affectation de taxes et la petite taille des structures contribuent à ce que la gestion ne soit pas sous tension. **La mission a ainsi constaté que les dépenses de fonctionnement des agences, et notamment les rémunérations, ne faisaient pas l'objet d'une réelle surveillance par leurs tutelles.** Par ailleurs, comme toutes les agences dotées de la personnalité morale, elles se traduisent par des coûts de structure importants, et notamment par l'existence d'un fonds de roulement ;
- ◆ **faute de critères guidant leurs interventions ou leurs investissements, les agences totalement transparentes peuvent générer des résultats inverses aux objectifs poursuivis par la puissance publique.** Si la mission n'a pas procédé dans le détail à un audit des structures, elle a néanmoins constaté des dysfonctionnements dans certains établissements, qui doivent interroger les tutelles ;
- ◆ **en dérogeant aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, les agences de financement peuvent être à l'origine de phénomènes de débudgétisation massifs.** De telles dérogations peuvent avoir de graves conséquences pour les finances publiques :
 - **leur multiplication peut conduire à créer des circuits de financement illisibles ;** dans le cas de la CGLLS, trois lois ont ainsi, depuis 2009, transféré à l'établissement une partie du financement de divers dispositifs autrefois financés par l'État, donc certaines aides à la pierre et l'ANRU⁸³ ;
 - **parfois, elles peuvent engendrer des débudgétisations particulièrement massives à l'origine d'une trajectoire financière insoutenable, comme dans le cas de l'AFITF** (cf. encadré suivant).

⁸³ La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 a transféré la mission de distribution des primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) ; la loi de finances pour 2011 prévoit la création d'un « fonds de péréquation », indépendant de la CGLLS mais géré par elle, qui finance les aides à la pierre et l'ANRU. Parallèlement, les crédits budgétaires versés à l'ANRU ont été supprimés ; la loi de finances rectificative pour 2011 a mis en place un fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FAVDL), dont la gestion est également confiée à la CGLLS, qui finance par le produit des astreintes que l'État est condamné à verser en cas d'inexécution dans les délais des règles issues de la loi sur le droit au logement opposable (DALO).

Rapport

Encadré 12 : L'AFITF

En charge de financer la participation de l'État aux projets d'infrastructures de transport, l'AFITF constitue une forme de débudgétisation particulièrement massive. L'agence vote ainsi des autorisations d'engagement sans qu'aucun plafond n'ait été fixé par la loi de finances. L'AFITF procède en effet à des augmentations en cours d'année du montant des autorisations d'engagement qu'elle accorde ; cette politique est notamment à l'origine de l'absence de maîtrise des engagements qu'elle contracte au nom de l'État. Les nouvelles autorisations d'engagement sont votées sans que celles-ci n'aient été ni autorisées, ni limitées, par le Parlement qui n'en est pas même informé. À titre d'exemple, l'AFITF a adopté au cours du CA du 7 septembre 2011 une décision budgétaire modificative de 3 Md€ d'autorisation d'engagement destinés à financer le dispositif de collecte de la future écotaxe poids lourds.

Cette débudgétisation concourt à la formation d'une trajectoire financière insoutenable. En effet, tandis que l'AFITF vote régulièrement de nouvelles autorisations d'engagement qui ne sont pas limitées, ses crédits de paiement sont en revanche annuellement liés au niveau des recettes. L'écart entre les engagements et les dépenses ne cesse ainsi de croître : 21 Md€ d'engagements ont été contractés par l'AFITF et ne sont pas couverts en crédits de paiement d'ici 2014⁸⁴.

Proposition n° 27 : Proscrire le recours à la personnalité juridique pour les agences transparentes

En raison de ces inconvénients, le recours aux agences de financement (et plus généralement aux agences transparentes) doit être abandonné, d'autant plus qu'il existe, **en pratique, des alternatives à la création d'EP permettant d'isoler le financement de politiques publiques et de disposer d'équipes dédiées à leur mise en œuvre :**

- ♦ d'une part **certaines techniques budgétaires existent à cet effet ;**

Encadré 13 : Les alternatives à la débudgétisation

Quatre instruments peuvent être mobilisés en cas de rebudgétisation.

Le **budget annexe** est un budget spécial, dont sont dotés certains services publics de l'État, auxquels on veut appliquer une gestion commerciale. La loi organique du 1^{er} août 2001 limite le champ d'application des budgets annexes aux « *seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances* ». Chaque budget annexe fait l'objet d'une mission susceptible d'être assortie d'un ou plusieurs programmes ; un budget annexe n'est donc pas une débudgétisation, mais une modalité de présentation de la loi de finances.

Comme les budgets annexes, **les comptes spéciaux** ne constituent pas une véritable dérogation au principe d'unité puisqu'ils sont intégrés dans la loi de finances, mais un simple aménagement de présentation dans la mesure où ils sont distingués et présentés à côté du budget général. L'article 19 de la loi organique de 2001 fixe une liste limitative de quatre catégories de comptes spéciaux.

Les **comptes d'affectation spéciale sont des comptes spéciaux** financés par des ressources affectées ; ils retracent principalement des opérations définitives. Les recettes des comptes d'affectation spéciale peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

Par ailleurs, l'article 17 de la loi organique de 2001 prévoit que **les fonds de concours** représentent l'une des procédures permettant d'ouvrir des crédits et de les affecter au paiement de certaines dépenses. Les fonds de concours « par nature » sont des fonds versés par des personnes physiques ou morales pour contribuer avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public. Cette procédure permet d'assurer à ceux qui souhaitent participer à une dépense publique particulière que leurs fonds seront bien affectés à cette opération. C'est notamment le cas des collectivités territoriales, des établissements

⁸⁴ Cf. le rapport particulier consacré aux agences de financement, et notamment son annexe II consacrée à l'établissement.

publics ou de l'Union européenne, qui versent des contributions à l'État pour le financement de certains investissements réalisés par l'État : constructions d'infrastructures, contrats de plan État-régions, crédits des fonds structurels européens.

- ◆ d'autre part, **le recours au statut de service à compétence nationale (SCN)** permet de créer des structures, sans personnalité morale, dédiées à une activité, **dans des conditions engendrant moins de frais de gestion et un contrôle accru de l'administration sur les politiques menées** (*cf. annexe II*).

4.2.4. Dans certains ministères fortement démembrés, les conséquences de cette situation doivent être tirées

Par ailleurs, dans certains ministères fortement démembrés, comme ceux de la culture, de la ville ou des sports, des difficultés de gestion peuvent apparaître (*cf. annexes I et V*). Ainsi, les fonctions de conception de politique publique et d'exécution ne sont parfois pas clairement dissociées, ce qui peut conduire à des conflits institutionnels, à des doublons ou à des inefficiences de gestion ; de même, le poids des agences est parfois tel que toute forme de tutelle par une administration « classique » est impossible.

Pour ces politiques publiques, l'État n'est pas allé au bout de la logique constituant, *in fine*, à exercer une gestion en « mode agence », sur le modèle de ce que l'on peut observer dans d'autres pays européens (*cf. annexe IX*).

Proposition n° 28 : Expérimenter, dans un ministère fortement « démembré », la transformation des établissements publics exerçant de fait des missions d'administration centrale en service à compétence nationale (SCN), et en tirer les conséquences pour l'administration centrale

À ce titre, il pourrait être envisagé d'expérimenter, pour un ministère de petite taille, une évolution organisationnelle systémique :

- ◆ l'administration centrale serait centrée exclusivement sur des tâches de conception et d'évaluation des politiques publiques ; elle serait de petite taille et composée d'agents expérimentés et extrêmement qualifiés, sur le modèle de ce que l'on peut observer dans les pays nordiques, aux Pays-Bas ou en Grande Bretagne ;
- ◆ les agences, qui ont aujourd'hui la personnalité morale, seraient transformées en « agences exécutives » sous forme de SCN, afin d'améliorer leur insertion dans les politiques publiques et d'être mieux contrôlées par l'administration centrale.

Une telle expérimentation permettra de mesurer précisément les gains d'efficacité apportés par ce type de configuration avant son éventuelle généralisation pour les autres ministères très démembrés.

4.3. À l'avenir, la création de nouvelles entités doit être davantage encadrée

Afin de limiter à l'avenir ces difficultés, l'État doit à la fois se doter d'une réelle stratégie (*cf. la partie précédente*) en matière de recours à des agences, et se doter d'une grille analysant, pour les nouveaux projets d'agences, l'opportunité de leur création et, le cas échéant, les modalités de celle-ci. Si une telle grille d'analyse doit rester souple, aucun modèle ne permettant de traiter toutes les situations particulières, elle est néanmoins indispensable, compte tenu des enjeux, mais aussi des risques soulevés par la création d'agence.

4.3.1. Plusieurs principes pourraient guider la décision de l'État de créer une nouvelle agence

La constitution d'une agence n'apparaît jamais neutre pour l'État. Compte tenu des constats qu'elle a pu établir sur les blocs d'agences étudiés, **la mission considère que cinq principes doivent être respectés en cas de création d'une agence :**

- ◆ **un principe d'efficience de l'action publique.** Ce principe emporte les conséquences suivantes :
 - en raison du coût résultant de la création d'une agence, il convient de s'interroger, d'une part, sur le caractère nécessaire de la création d'une nouvelle entité au regard de son caractère prioritaire et, d'autre part, sur la forme juridique la plus adaptée ;
 - la création d'une agence ne doit pas se traduire par des doublons administratifs, coûteux et sources d'inefficience. De ce fait, lorsqu'une administration est démembrée, elle doit non seulement accepter de changer de fonction et de rôle, mais aussi de taille ;
 - toute création nouvelle ne pourrait être envisagée que si aucune des agences existantes n'apparaît en mesure d'exercer la mission ;
- ◆ **un principe de spécialité :** une agence n'est justifiée que dans le cas où elle est en mesure d'exercer une tâche spécialisée, dont les résultats sont mesurables et exploitables par sa tutelle ;
- ◆ **un principe d'autonomie :** la principale valeur ajoutée d'une agence par rapport à une administration classique réside dans sa culture plus managériale, qui résulte en grande partie de sa capacité à gérer de manière autonome des moyens. Dans ces conditions, il est nécessaire de mettre en cohérence ce principe d'autonomie et l'autonomie de gestion en matière de ressources humaines. Dans les agences où une partie du personnel est encore mis à disposition par l'État, on constate des rigidités dans la gestion du personnel, sources d'inefficience et de tensions sociales (*cf. annexe V*). Par conséquent, la mission recommande le transfert de la gestion des effectifs aux EP qui n'en bénéficient pas encore ;
- ◆ **un principe de contrôle :** la contrepartie au principe d'autonomie est la responsabilité des agences, et leur contrôle par l'État. **Un « démembrement » de l'État n'implique en effet pas la disparition, pour celui-ci, de toute forme de tutelle. Il est au contraire nécessaire que l'établissement continue de rendre des comptes, puisse être évalué par la représentation nationale et insère son action dans le cadre des politiques publiques auxquelles il se rattache. De ce fait, il convient :**
 - **de s'assurer que l'administration dispose de tous les leviers et instruments lui permettant de contrôler l'agence,** de s'assurer de son efficience et de sa correcte insertion dans sa politique de rattachement ;

Encadré 14 : Les facteurs clés de succès dans l'exercice de la tutelle

En termes d'efficience et d'effectivité du pilotage, la mission a pu constater, dans le cadre de ses investigations, que certains critères jouaient un rôle déterminant :

- **la taille de l'agence apparaît comme un facteur important.** Ainsi, **les agences trop petites ne sont pas pilotées, ou peu suivies par leur tutelle** (c'est par exemple le cas du FNPCA, dont le budget annuel est de l'ordre de 10 M€, ou de l'ANESM, dont le budget est de 3,7 M€) ; **à l'inverse, les établissements trop « importants », notamment par rapport à leur tutelle, sont difficilement pilotés** (le ministère de la culture est à ce titre dans une situation caractéristique, *cf. annexe VII*) ;
- **l'existence d'une taxe affectée nuit également à l'effectivité de la tutelle.** En effet, dès lors que le financement de l'État est attribué de manière automatique, sans qu'une réévaluation régulière de l'adéquation entre les missions et les moyens puisse intervenir, **les leviers de l'État**

apparaissent assez faibles ; dans certains cas, les agences peuvent même considérer qu'elles sont financées par une ressource non publique, ce qui doit être contesté avec force ;

- **dès lors que le nombre d'agences suivies par la tutelle est trop important, le pilotage peut devenir difficile.** Certaines directions d'administration centrale, qui ont plus de 50 agences en tutelle principale, sont en effet conduites à des arbitrages internes ;
 - **enfin, l'exercice de la tutelle semble d'autant plus assuré que l'État, parallèlement à l'acceptation de l'autonomie des établissements, s'est doté du plus grand nombre de leviers de pilotage.** À ce titre, on peut citer :
 - la représentation de l'État au conseil d'administration (CA) ; par exemple, la faible représentation de l'État dans les CA des agences de l'eau limite nécessairement le contrôle de ces structures ;
 - l'existence d'un comptable public, ainsi que d'un contrôle financier, sont des facteurs améliorant la qualité de l'information détenue par les tutelles ;
 - l'existence de COP, de lettre de mission et d'une part variable sont des éléments favorisant la mise sous tension stratégique de l'agence.
-
- **de s'assurer que les fonctions de conception et d'exécution soient clairement dissociées.** Sans se prononcer sur l'efficacité du CNC et sur la politique en faveur de l'industrie cinématographique, la mission considère que le statut atypique du centre, qui cumule à la fois le statut d'établissement public et celui d'administration centrale⁸⁵, crée une situation dans laquelle les grandes orientations de la politique en faveur du cinéma, impulsées par le CNC, **ne peuvent être réellement discutées et contre-expertisées au sein de l'État** (cf. annexe VII). Dans une telle configuration, où la tutelle n'existe *de facto* pas, l'efficacité de la politique publique ne repose que sur la loyauté des équipes du centre et de ses dirigeants, ce qui n'est pas suffisant ;
 - ◆ **un principe de cohérence juridique** : si la grande diversité des statuts juridiques permet de disposer d'une palette complète de réponse à des situations particulières, **il conviendra néanmoins de conduire une réflexion de clarification de l'utilisation de ces statuts. Une telle analyse, qui n'entraîne pas dans le champ de la mission, permettrait d'utiliser ces statuts de manière plus rigoureuse, afin de les mettre en cohérence avec les besoins des agences.** Dans l'attente de ces travaux complémentaires, certains éléments apparaissent néanmoins saillants (cf. encadré n° 16) :
 - la diversité actuelle des statuts est suffisante ; le recours à des statuts atypiques pour l'exercice de mission de service public, comme celui de SA, soulève davantage de questions que n'apporte de réponse (cf. annexe VII) ;
 - **les statuts juridiques doivent être cohérents avec l'objet et les missions de l'agence.** Aujourd'hui, ceux-ci sont en effet utilisés sans doctrine d'emploi, ce qui peut se traduire par certains paradoxes. Ainsi, il est apparu à la mission que les ARS, pourtant dotées d'une personnalité juridique, bénéficiaient dans les faits d'une moindre autonomie que certains SCN, comme les Archives nationales. Si l'importance du statut juridique peut ainsi être relativisée, **celui-ci joue en revanche un rôle important dans deux situations** :
 - d'une part, **les autorités indépendantes apparaissent, par construction, éloignées de toute forme de tutelle.** De ce fait, il semble particulièrement important de ne réserver ce statut qu'à l'exercice de missions mettant en jeu les libertés individuelles ou des problématiques de régulation économique (cf. annexe VI) ;

⁸⁵ Ainsi, le CNC n'a pas de tutelle : la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) ne fait que « suivre » ses activités.

Rapport

- **d'autre part, pour les entités en cours de réorganisation, ou faisant l'objet d'une redéfinition importante de leurs missions, l'absence de personnalité juridique peut faciliter les ajustements.** En effet, les structures dotées de la personnalité morale sont généralement dans les faits moins ajustables que les services de l'État (*cf. partie 2 supra*) ; par ailleurs, le constat empirique de l'existence d'un « effet cliquet », c'est-à-dire de la difficulté à supprimer un établissement, doit conduire à une certaine prudence dans l'attribution de la personnalité juridique ;
- **le statut de service à compétence nationale est apparu trop méconnu, alors qu'il offre une grande souplesse d'action, facilite les relations avec la tutelle et permet à l'agence de mutualiser certaines de ses fonctions support** avec l'administration (*cf. annexe II*). Il apparaît donc parfaitement adapté à des agences transparentes ou exerçant des missions de même nature que celle de l'administration centrale, à des agences de petite ou moyenne taille, à la poursuite de projets limités dans le temps, ou à des entités en cours de restructuration, ayant par construction besoin d'un pilotage et d'un engagement fort de l'État.

Ces principes se traduisent, dans les faits, par les propositions suivantes :

Proposition n° 29 : Éviter d'attribuer la personnalité morale à des entités trop petites

Proposition n° 30 : Éviter la constitution d'agences de taille importante dérogeant au principe de spécialité

Proposition n° 31 : Donner aux établissements une autonomie de gestion suffisante de leurs effectifs

Proposition n° 32 : Proscrire la constitution d'agences ayant le double statut d'établissement public et d'administration centrale

Proposition n° 33 : Clarifier l'utilisation des différents statuts juridiques conférant la personnalité morale et établir une doctrine d'utilisation rigoureuse

Proposition n° 34 : Promouvoir le statut de service à compétence nationale, le cas échéant en modifiant son intitulé

4.3.2. À partir de ces principes, un examen approfondi et systématique des nouveaux projets d'agences doit permettre de mesurer les risques inhérents à ces projets

En cas de création d'agence, trois configurations sont possibles :

- ♦ **pour l'exercice de missions dans le domaine de l'exercice des libertés publiques et de la régulation de certains secteurs ou marchés**, le recours à des autorités administratives indépendantes est désormais l'usage⁸⁶ ; ce statut doit néanmoins être sciemment utilisé, et ne pas être généralisé au risque de voir disparaître toute possibilité de tutelle. À titre d'exemple, le Conseil d'État a exprimé à plusieurs reprises ses doutes sur l'opportunité d'avoir confié ce statut au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD) ;
- ♦ **pour la fourniture de services de masse, ou l'exercice d'une mission nécessitant une expertise de pointe**, le recours à des agences semble aussi justifié, car gage d'efficacité ; le statut de l'agence doit néanmoins être discuté, et toutes les situations ne justifient pas que l'établissement soit doté de la personnalité morale ;

⁸⁶ *Les autorités administratives indépendantes*, rapport public annuel du Conseil d'État, 2001.

Rapport

- ◆ **pour les situations intermédiaires**, c'est-à-dire pour la majorité des nouveaux cas de création d'agences, la nécessité de recourir à l'agence ne peut pas être objectivé de manière indiscutable.

Dans cette dernière configuration, il convient donc d'analyser les cas d'espèce en gardant à l'esprit que la création d'une agence présente à la fois des opportunités pour l'État, mais constitue également un défi, tant pour la cohérence de son action que pour les finances publiques.

Rapport

Tableau 16 : Analyse des principaux statuts

	Avantages	Inconvénients	Conditions de réussite
EPA, EPIC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ culture du résultat introduite par le principe de spécialisation ▪ gestion plus managériale ▪ visibilité de la politique publique ▪ internalisation de l'expertise et des compétences 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ coûts fixes (démutualisation, fonds de roulement, coûts de tutelle etc.) et, en général, rigidification de la dépense publique ▪ asymétries d'information entre l'entité et sa tutelle ▪ risque de faible mobilité des agents 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ activité mesurable ▪ existence d'une tutelle stratégique, capable de suivre l'agence ▪ taille critique de l'entité ▪ environnement favorable à l'exercice d'une tutelle
GIP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ durée temporaire ▪ levier financier pour diversifier les ressources de l'entité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ moindre pilotage de l'État (présence de partenaires) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ réelle mise en commun des moyens ▪ existence d'un projet délimité dans le temps
AAI / API	<ul style="list-style-type: none"> ▪ indépendance totale facilitant l'autonomie de décision 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ coût de gestion important ▪ absence de leviers de contrôle de la part des tutelles 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ forme souple de contractualisation ▪ contrôle des ressources financières allouées à l'entité
SCN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gestion potentiellement plus managériale que l'administration centrale classique ▪ visibilité de la politique publique ▪ mobilité des agents (pas de statuts spécifiques) ▪ faiblesse des coûts (pas de fonds de roulement, peu de coûts de tutelle, rémunérations encadrées etc.) ▪ contrôle budgétaire plus important 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ attractivité du statut perçue comme faible ▪ autonomie moindre qu'en cas de personnalité morale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ missions proches de celle des administrations centrales ▪ projets n'ayant pas la taille critique, mais nécessitant une culture managériale

Source : Mission.

Proposition n° 35 : Chaque projet de création d'agence doit désormais faire l'objet d'une analyse précise et interministérielle objectivant sa nécessité

D'un point de vue opérationnel, la mission recommande que chaque projet fasse désormais l'objet d'une analyse précise et interministérielle. Les principes précédemment énoncés se traduiraient par le respect de certains critères.

Dans les faits, **cet examen**, qui pourrait être formalisé par une circulaire, **prendrait la forme suivante** :

- ◆ chaque projet serait évalué sur la base de critères précis ; la mission en propose pour sa part dix, qui sont la déclinaison opérationnelle des principes précédemment énoncés (*cf. encadré suivant*) ;
- ◆ il s'accompagnerait d'une étude d'impact renforcée, à la fois juridique et économique ; celle-ci évaluerait les avantages et les inconvénients de chaque statut juridique ;
 - un projet ne pourrait aboutir si tous les critères n'étaient pas réunis ;
 - chaque projet devrait être gagé par la suppression d'une agence appartenant au même champ de politique publique ;
 - en termes de processus décisionnel, **le respect des critères serait examiné par le Premier ministre ; en effet, il semble justifié que celui-ci**, qui conduit la politique du gouvernement et s'assure donc la cohérence de l'action de l'État, **soit chargé de cette évaluation** ;
 - la création d'une agence serait pour sa part approuvée par le conseil des ministres, sur avis conforme du ministère des Finances.

Encadré 15 : Les critères à réunir pour la création d'une agence

Plusieurs critères devraient être respectés pour justifier la création d'une agence :

1. L'entité doit disposer d'objectifs et de missions clairement identifiés ;
2. Ses services et activités doivent être mesurables et quantifiables ;
3. L'entité doit disposer d'une organisation sans ambiguïté. Son processus opérationnel doit être décrit avec précision ;
4. Il doit être justifié que la dotation en moyens humains et financiers de l'entité n'est ni insuffisante, ni-surcalibrée ; plus généralement, les moyens alloués aux premiers exercices doivent être connus à l'avance ;
5. Il doit être justifié qu'aucune administration ou entité existante ne peut exercer les missions de l'entité ; dans le cas où de nombreuses agences interviennent dans le champ de politique publique, les modes de coordination doivent être précisément établis ;
6. L'entité doit faire l'objet préalable d'une étude d'impact renforcée, accompagnée d'un véritable plan stratégique et d'une modélisation de son équilibre économique. En particulier, ses surcoûts par rapport à l'exercice classique de l'administration doivent être chiffrés ;
7. L'administration de tutelle doit justifier qu'il n'y aura pas de doublons à la suite de la création de l'entité ; toute éventuelle création de postes doit être précisément chiffrée, et justifiée ;
8. L'administration de tutelle doit également expliquer de quels moyens elle se dote pour suivre et contrôler de manière efficiente l'entité ; elle précise également le nombre d'agences dont elle assure la gestion, et justifie qu'elle sera en mesure de piloter une entité supplémentaire. Elle précise par ailleurs les conséquences en termes d'organisation interne, de métier et de recrutement qu'elle tire de son projet de création d'agence, afin de pouvoir préserver la cohérence de l'action des pouvoirs publics et des politiques mises en œuvre ;
9. Le statut juridique envisagé doit être justifié, adapté à la mission de l'entité et générer le moins de surcoûts ;
10. Un modèle de gestion des risques interne, et un processus de *reporting* doivent être clairement définis.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA MISSION

1^{er} axe : Mieux connaître les agences :

Proposition n° 1 : Constituer un seul périmètre recensant toutes les agences de l'État, et en assurer un suivi annuel et unifié devant la représentation nationale

Proposition n° 2 : Accélérer la mise en place du système d'information des opérateurs (SIOPE), en l'étendant à l'ensemble des agences du périmètre et en mutualisant les projets d'ores et déjà existants dans les différents ministères

Proposition n° 3 : Améliorer l'information détenue, en disposant de la destination des subventions pour charge de service public et en décomptant les emplois des agences en équivalents temps plein travaillé (ETPT)

2^{ème} axe : Mieux associer les agences aux efforts financiers de l'État :

Proposition n° 4 : Appliquer les normes budgétaires relatives aux dépenses de fonctionnement, aux effectifs et à l'endettement à l'ensemble des agences de l'État

Proposition n° 5 : Proscrire le recours aux emplois hors plafond pour les emplois de même nature que les emplois permanents des agences

Proposition n° 6 : Réaffirmer réglementairement le principe d'obligation de dépôt des fonds au Trésor, et rapatrier les trésoreries non encore centralisées en revenant sur les dérogations accordées au fil du temps

Proposition n° 7 : Réduire temporairement la subvention pour charge de service public des établissements dont le fonds de roulement est manifestement trop élevé

Proposition n° 8 : Interdire le recours aux détachements sur contrats de droit public, et favoriser la position normale d'activité (PNA) et le détachement simple

Proposition n° 9 : Rendre publique les rémunérations des dirigeants exécutifs des agences, et la somme des dix rémunérations les plus élevées

Proposition n° 10 : Réexaminer, pour chacune des agences en bénéficiant, l'opportunité de maintenir une taxe affectée afin de rebudgétiser la majeure partie d'entre elles

Proposition n° 11 : En cas de maintien d'une taxe affectée, rendre obligatoire le transfert annuel des bases fiscales aux tutelles techniques et financières

3^{ème} axe : Constituer un environnement favorable à l'exercice d'une tutelle stratégique :

Proposition n° 12 : Spécialiser les instruments de pilotage en fonction de la taille et des enjeux des agences

Proposition n° 13 : Inciter les administrations de tutelle à déployer les outils de pilotage sur leurs opérateurs à enjeux

Proposition n° 14 : Favoriser les débats stratégiques au sein des conseils d'administration, en allégeant leurs ordres du jour

Rapport

Proposition n° 15 : Réduire le nombre d'indicateurs figurant dans les contrats de performance

Proposition n° 16 : Renforcer le suivi des contrats de performance

Proposition n° 17 : Rendre effectives les lettres de mission et la rémunération à la performance

Proposition n° 18 : Conduire une réflexion sur le rôle du contrôle financier comme appui technique et stratégique des administrations exerçant une tutelle financière

Proposition n° 19 : Encadrer les départs des cabinets ministériels vers les agences

Proposition n° 20 : Dissocier les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur exécutif

Proposition n° 21 : Donner une visibilité pluriannuelle sur les moyens financiers et humains alloués aux agences, afin de crédibiliser l'État tout en facilitant la consolidation des finances publiques

Proposition n° 22 : Réserver le recrutement de contractuels sur des postes permanents aux établissements présentant des missions réellement particulières

Proposition n° 23 : Instaurer pour l'encadrement supérieur une obligation de retour dans son administration d'origine, par exemple après deux postes en détachement dans une agence

4^{ème} axe : Établir une doctrine d'usage des agences et rationaliser le paysage des agences de l'État :

Proposition n° 24 : Lancer une série d'audits transversaux portant sur tous les acteurs d'une politique publique (État et agences), afin de rationaliser l'organisation actuelle et de supprimer les éventuels doublons

Proposition n° 25 : Tous les cinq ans, examiner pour chaque politique publique le paysage des agences et le rationaliser le cas échéant

Proposition n° 26 : Rassembler les agences exerçant des métiers identiques ou proches, et n'ayant pas la taille critique

Proposition n° 27 : Proscrire le recours à la personnalité juridique pour les agences transparentes

Proposition n° 28 : Expérimenter, dans un ministère fortement « démembré », la transformation des établissements publics exerçant de fait des missions d'administration centrale en service à compétence nationale (SCN), et en tirer les conséquences pour l'administration centrale

Proposition n° 29 : Éviter d'attribuer la personnalité morale à des entités trop petites

Proposition n° 30 : Éviter la constitution d'agences de taille importante dérogeant au principe de spécialité

Proposition n° 31 : Donner aux établissements une autonomie de gestion suffisante de leurs effectifs

Proposition n° 32 : Proscrire la constitution d'agences ayant le double statut d'établissement public et d'administration centrale

Proposition n° 33 : Clarifier l'utilisation des différents statuts juridiques conférant la personnalité morale et établir une doctrine d'utilisation rigoureuse

Rapport

Proposition n° 34 : Promouvoir le statut de service à compétence nationale, le cas échéant en modifiant son intitulé

Proposition n° 35 : Chaque projet de création d'agence doit désormais faire l'objet d'une analyse précise et interministérielle objectivant sa nécessité

Rapport

À Paris, le 15 mars 2012

Les inspecteurs des finances,



Jean-François JUÉRY



Victoire PAULHAC



Perrine BARRE



Léonore BELGHITI



Benjamin HUTEAU

Sous la supervision de l'inspecteur général des finances,



Thierry WAHL

