



Mission « L'État et ses agences »

Présentation de la mission - Septembre 2012

Jean-François JUÉRY – Victoire PAULHAC – Thierry WAHL



IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

Introduction

- ❑ Par lettre de mission du Premier ministre en date du 22 août 2011, l'IGF a été chargée d'une mission transversale sur « *les entités qui, quoique distinctes de l'État, sont étroitement contrôlées et largement financées par lui* » ;
- ❑ Conformément à la lettre de mission, la mission a un double objectif :
 - 1^{er} objectif : établir un état des lieux objectif sur le recours à ces entités, et sur leur insertion dans les politiques publiques auxquelles elles se rattachent ;
 - 2^{ème} objectif : produire une analyse stratégique sur la justification du recours à de telles entités pour conduire des politiques publiques.
- ❑ La mission a identifié quatre problématiques distinctes :
 - en termes de périmètre : quelles sont ces entités ?
 - en matière de finances publiques : quelle est l'ampleur du recours à celles-ci ?
 - en matière de gouvernance et de tutelle : l'État les pilote-t-il de manière satisfaisante ?
 - en matière d'organisation des politiques publiques : leur architecture est-elle satisfaisante ?
- ❑ En revanche, la mission a exclu l'examen de leur efficience, 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.



Sommaire

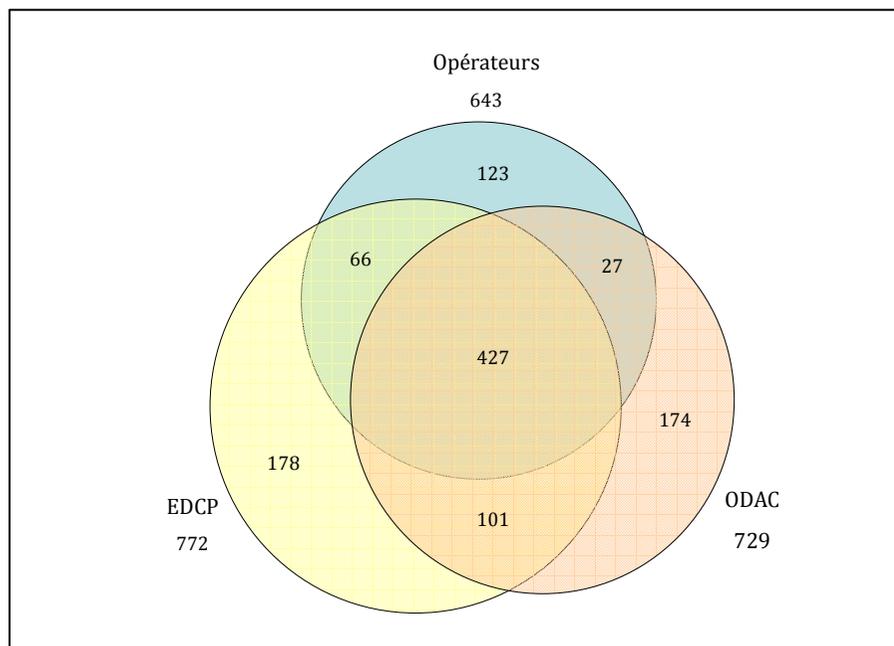
- 1. Périmètre et méthodologie retenus pour les investigations**
- 2. Les agences, qui ont vu leur poids augmenter, sont devenues un enjeu majeur de gestion publique**
- 3. La tutelle reste trop instrumentale et pas suffisamment stratégique**
- 4. Une doctrine de recours aux agences s'avère nécessaire pour rationaliser le paysage actuel**



Méthodologie de la mission (1/2)

- ❑ Première problématique identifiée par la mission : établir un périmètre et une méthode d'investigation permettant d'apprécier l'ampleur du recours à des entités gérant pour le compte de l'État des politiques publiques.
- ❑ Les travaux de la mission :
 - s'interroger sur la pertinence des périmètres administratifs ou juridiques actuels des entités gérant des politiques publiques pour le compte de l'État ;
 - établir un périmètre précis de ces entités.

Recouvrements entre les périmètres administratifs (2010)



Source : Mission.

- ❑ Le foisonnement des statuts juridiques et des périmètres administratifs a introduit une certaine confusion :
 - les différents périmètres existants ne sont pas satisfaisants (ODAC -organismes divers d'administration centrale, opérateurs, établissements suivis par la DGFIP);
 - on connaît mal l'ampleur du phénomène d'« agencisation », notamment en dynamique.
- ❑ En particulier, le périmètre des « opérateurs » présente des insuffisances, tant du point de vue de sa définition que de son suivi.



Méthodologie de la mission (2/2)

- ❑ Périmètre retenu par la mission : les « agences de l'État » ;
- ❑ Ce concept ne relevant pas d'une catégorie juridique précise, la mission a retenu pour ses investigations toutes les entités, dotées ou non de la personnalité morale :
 - qui exercent une mission de service public non marchand ;
 - et qui sont contrôlées par l'État.
- ❑ Dans les faits, la mission a retenu pour son analyse toutes les entités :
 - qui appartiennent à l'un des périmètres suivants :
 - les opérateurs de l'État ;
 - les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ;
 - les EDCP (entités dotées d'un comptable public) ;
 - les API (autorités publiques indépendantes) ;
 - les AAI (autorités administratives indépendantes – non dotées de la personnalité morale) ;
 - les SCN (services à compétence nationale - non dotés de la personnalité juridique).
 - qui respectent les deux critères précédents.
- ❑ Soit au total 1244 entités en 2010, dont 1101 avec personnalité morale (beaucoup de ces « agences » sont des établissements publics administratifs (EPA)).
- ❑ Plusieurs recommandations peuvent être formulées pour améliorer le suivi actuel :
 - 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)



Les cinq blocs constitués pour le « retour d'expériences » (1/2)

- ❑ En méthode, la mission a utilisé deux approches :
 - des analyses « macro » et transversales (état des lieux macro ; problématiques de tutelle et de gouvernance ; analyse des SCN ; analyse des taxes affectées ; benchmark sur quelques pays ciblés) ;
 - un « retour d'expérience » à partir de « blocs » cohérents d' « agences ».
- ❑ Pour les « retours d'expériences », cinq blocs cohérents d'agences ont été constitués :
 - trois blocs autour de politiques publiques (santé et médicosocial ; biodiversité ; culture et communication) ;
 - un bloc autour d'une fonction (agences « de financement ») ;
 - un bloc autour d'un statut (agences constituées ou ayant été constituées sous forme de SCN).
- ❑ Ces blocs ont été choisis pour les raisons suivantes :
 - pour la santé et de la biodiversité : champs fortement démembrés ;
 - pour la culture : problématiques de gouvernance particulièrement fortes, et champ plus stable sur moyenne période ;
 - pour les « agences » de financement : traitement de la problématique sous un angle « fonctionnel » ;
 - pour les SCN : non dotés de la personnalité juridique, ils sont proches dans leur fonctionnement des « agences » exécutives britanniques.
- ❑ Concernant le choix des « agences », deux principes ont été retenus :
 - ne pas solliciter les « agences » qui ont récemment fait (ou seront) l'objet d'un audit, ou les « agences » qui sont actuellement l'objet d'une restructuration ;
 - retenir des « agences » de tailles, statuts et métiers différents.

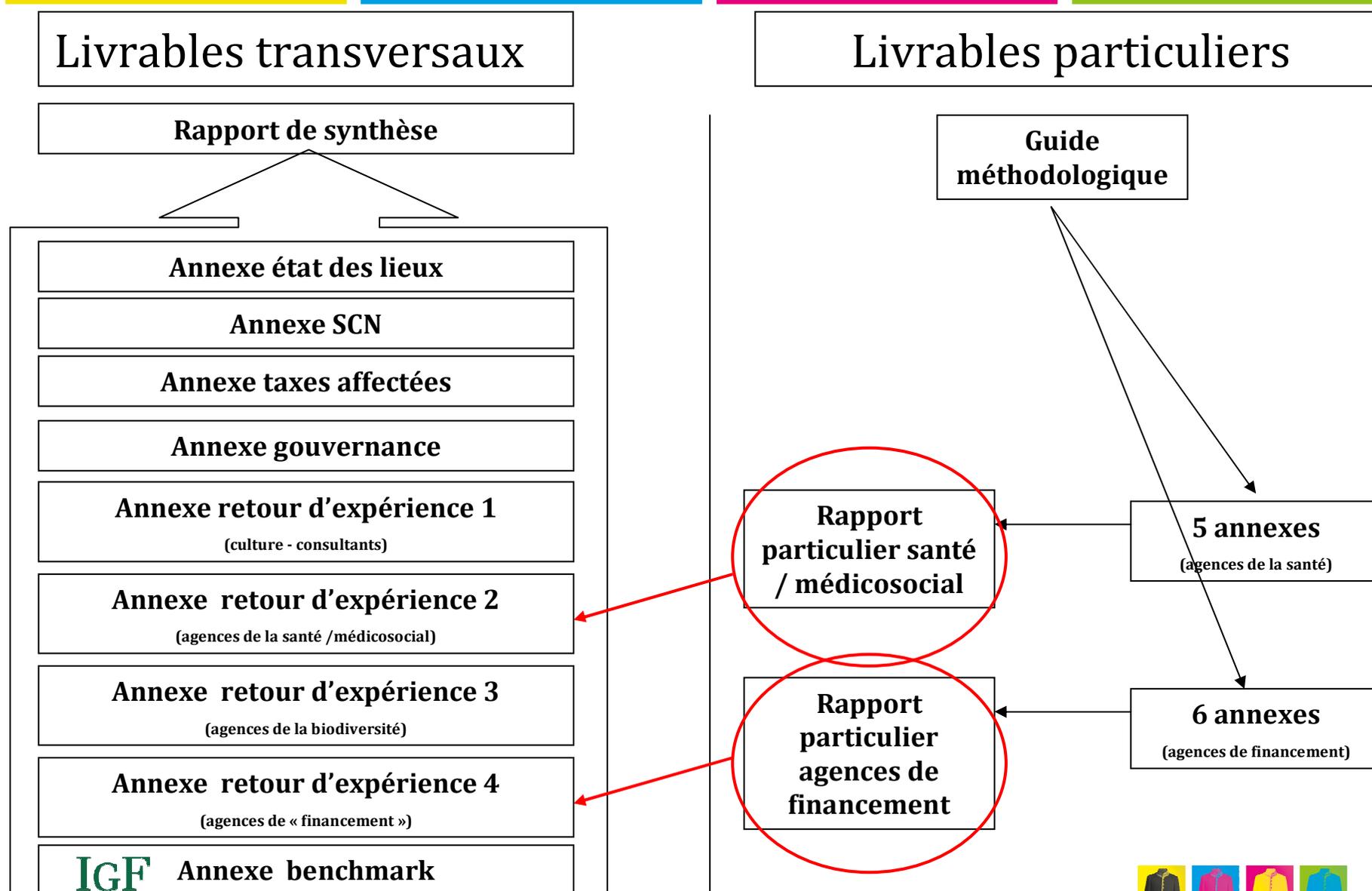


Les cinq blocs constitués pour le « retour d'expériences » (2/2)

Bloc 1 : agences de la santé	Bloc 2 : agences du développement durable	Bloc 3 : agences de financement	Bloc 4 : agences de la culture	Bloc 5 : SCN ou ex-SCN
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>ARS Rhône-Alpes</u> ▪ <u>HAS</u> (Haute autorité de santé) ▪ <u>CNG</u> (Centre national de gestion) ▪ <u>ANAP</u> (Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux) ▪ <u>ANESM</u> (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>CELRL</u> (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres) ▪ <u>Agence de l'eau</u> (Loire-Bretagne) ▪ <u>ONEMA</u> (Office national de l'eau et des milieux aquatiques) ▪ <u>EP du Marais Poitevin</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>FNPCA</u> (Fonds national de promotion et de communication à caractère national en faveur de l'artisanat) ▪ <u>AFITF</u> (Agence de financement des infrastructures de transport de France) ▪ <u>Fonds CMU</u> ▪ <u>CGLLS</u> (Caisse de garantie du logement locatif social) ▪ <u>Fonds de solidarité</u> ▪ <u>ANSP</u> (Agence nationale des services à la personne) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>CNC</u> (Centre national du cinéma et de l'image animée) ▪ <u>BNF</u> (Bibliothèque nationale de France) ▪ <u>Musée d'Orsay</u> ▪ <u>TNS</u> (Théâtre national de Strasbourg) ▪ <u>Universcience</u> ▪ <u>CMN</u> (Centre des monuments nationaux) ▪ <u>Conservatoire national de musique et de danse de Lyon</u> ▪ <u>Musée du Quai Branly</u> ▪ <u>INA</u> (Institut national de l'audiovisuel) ▪ <u>Palais de Tokyo</u> ▪ <u>École nationale supérieure d'architecture de Lyon</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>École nationale des finances publiques</u> ▪ <u>DNVSE</u> (direction nationale des vérifications des situations fiscales) ▪ <u>AFT</u> (Agence France Trésor) ▪ <u>Établissement public du château de Fontainebleau</u> (ex-SCN) ▪ <u>Archives nationales</u> ▪ <u>Service des achats de l'État</u> ▪ <u>IFEN</u> (Institut français de l'environnement – ex-SCN)



Description des livrables et de l'organisation de la mission



Sommaire

- 1. Périmètre et méthodologie retenus pour les investigations**
- 2. Les agences, qui ont vu leur poids augmenter, sont devenues un enjeu majeur de gestion publique**
- 3. La tutelle reste trop instrumentale et pas suffisamment stratégique**
- 4. Une doctrine de recours aux agences s'avère nécessaire pour rationaliser le paysage actuel**



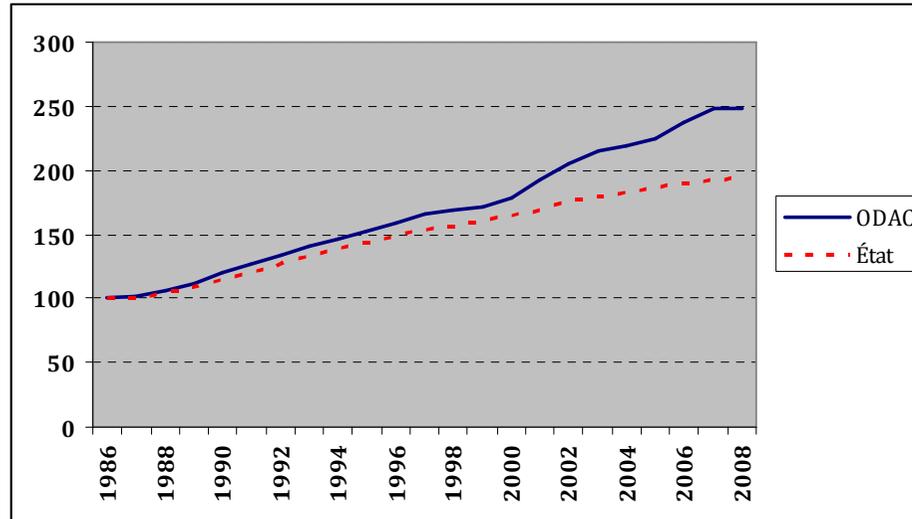
2^{ème} problématique - L'ampleur du recours aux agences

- ❑ Seconde problématique identifiée par la mission : mesurer aussi précisément que possible l'ampleur du recours aux « agences », et s'interroger sur leurs conséquences pour les finances publiques.
- ❑ Les travaux de la mission :
 - mesurer l'importance prise par les « agences », tant d'un point de vue financier (crédit, taxes affectées, trésorerie, dette) que pour le poids de leurs effectifs ;
 - évaluer les « coûts du démembrement » en cas de création d'une agence ;
 - identifier d'éventuels « points de fuite » budgétaire (passés ou présents) ;
 - mesurer la réalité de l'association des « agences » à l'effort budgétaire de l'État.



Les moyens financiers et humains alloués aux agences ont cru plus rapidement que ceux de l'État sur moyenne période (1/2)

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



Source : INSEE.

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

	2007	2012
État (ETPT hors MAD des opérateurs)	2 027 674	1 910 020
État base 100 en 2007	100,00	94,20
Opérateurs (ETP - titre 2, titre 3)	417 296	442 830
Opérateurs base 100 en 2007	100,00	106,12

Source : Mission.

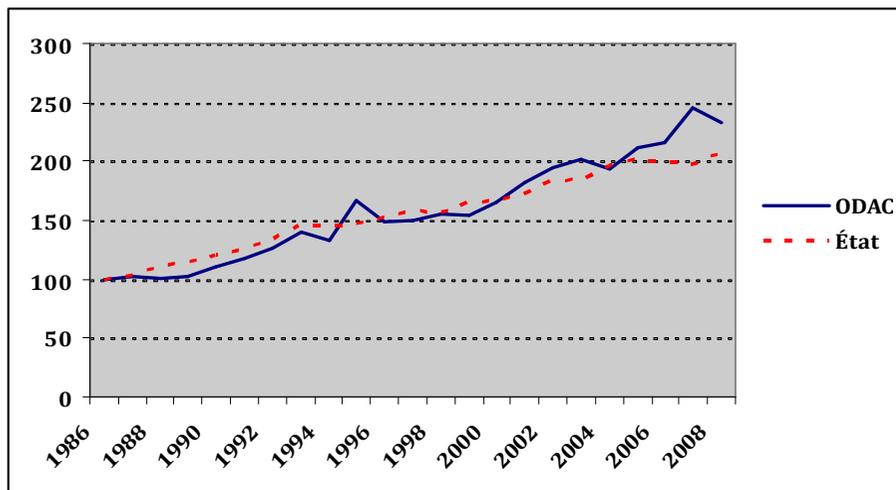
Concernant les moyens humains :

- entre 1986 et 2000, la masse salariale des ODAC a cru à un rythme supérieur à celle de l'État (+ 4,2% par an pour les ODAC, contre + 3,6% pour l'État) ; de 2000 à 2008, elle croît deux fois plus vite que celle de l'État ;
- sur un périmètre constant, les effectifs physiques des opérateurs ont cru de +6% depuis 2007, alors que ceux de l'État ont diminué de -6% ;
- en 2012, il y avait 442 830 agents dans les seuls opérateurs (un des sous champs du périmètre) ;
- les effectifs des opérateurs de plus petite taille sont ceux qui croissent le plus rapidement.



Les moyens financiers et humains alloués aux agences ont cru plus rapidement que ceux de l'État sur moyenne période (2/2)

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



Source : INSEE.

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

	2007 (LFI)	2012 (PLF)	Croissance totale (2007-2012)	Croissance annuelle (2007- 2012)
Crédits de paiement	35,29	39,82	12,84%	2,44%
Taxes Affectées	7,92	9,86	24,49%	4,48%
Total	43,20	49,69	15,02%	2,84%

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

Concernant les moyens financiers :

- les dépenses des ODAC s'élèvent en 2008 à 64,6 Md€, soit 3,3% de PIB ;
 - elles ont augmenté de +3,9% par an entre 1986 et 2008, contre + 3,4% pour l'État ;
 - leurs dépenses de fonctionnement ont cru de + 4,3% sur la même période ;
- pour les opérateurs, les moyens financiers (crédits budgétaires et taxes affectées) s'élèvent en 2012 à près de 50 Md€ ; ils ont augmenté à périmètre constant de + 15,0% entre 2007 et 2012, soit + 2,8% par an :
 - les taxes affectées ont augmenté de près de + 4,5% par an ;
 - les moyens alloués aux opérateurs augmentent ainsi près de quatre fois plus vite que ceux de l'État ;
- la plupart des opérateurs de petite taille ont bénéficié d'une forte croissance de leurs moyens financiers.



La constitution d'agences dotées de la personnalité morale 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 :
 - des coûts de tutelle. Par extrapolation de ses observations, la mission estime qu'environ 1500 agents de l'État participent, pour le seul champ des opérateurs, à l'exercice de la tutelle ;
 - 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, facilitées jusqu'à une période récente par des contraintes en matière de plafond d'emplois moins fortes pour les agences.
- ❑ Exemple : pour les agences de la santé et du secteur médico-social, la création d'agences a toujours été accompagnée d'une forte augmentation de leurs moyens humains ;
- ❑ Cette croissance des coûts des politiques publiques en cas de démembrement peut s'expliquer :
 - l'augmentation des coûts peut résulter d'une amélioration de la qualité du service public ;
 - inversement, d'une moindre efficacité de l'établissement par rapport à la gestion précédente.
- ❑ À l'inverse, les SCN ont connu un développement de leur moyens moins dynamique que les agences dotées de la personnalité morale :
 - les effectifs des SCN ont cru sur la période 2007-2010 de 1,07%, soit quatre fois moins vite que ceux des opérateurs ;
 - les moyens budgétaires alloués aux SCN ont cru de 3% sur la même période.



L'application de mesures transversales a produit des résultats contrastés (1/2)

- ❑ Depuis plusieurs années, l'État a cherché à renforcer son contrôle sur ces entités ;
 - depuis le PLF 2007: « Jaune » budgétaire relatif aux opérateurs ;
 - loi de finances pour 2008 : opérateurs soumis au respect d'un plafond d'emplois ;
 - circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2010 : principe de non remplacement d'un poste sur deux au sein des opérateurs ;
 - depuis 2010, effort de centralisation des trésoreries des opérateurs ;
 - 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 ODAC ;
 - à compter de 2011, réduction des effectifs des opérateurs de 1,5% par an, et des dépenses de fonctionnement de 10% sur le prochain triennal.

- ❑ Cette volonté se traduit par l'application de normes transversales, s'appliquant sur une « assiette » variable ;



L'application de mesures transversales a produit des résultats contrastés (2/2)

- ❑ Concernant les emplois : Les titres 2 et 3 des opérateurs font preuve d'une certaine stabilité suite à la circulaire de mars 2010 ; néanmoins :
 - les opérateurs de petite taille peuvent difficilement être associés à l'effort de réduction des effectifs; de même, les opérateurs de grande taille sont moins sollicités ;
 - certains opérateurs sont exonérés (universités, Pôle emploi) ;
 - les effectifs hors plafond connaissent une croissance annuelle moyenne particulièrement dynamique, d'environ +13% (soit + 17 075 depuis 2008).
- ❑ Concernant les dépenses de fonctionnement : leur réduction n'a pas pu être documentée :
 - au niveau macro : faiblesse de l'information disponible ;
 - au niveau micro : variabilité des pratiques, ou parfois absence de contraintes.
- ❑ Concernant la limitation de l'endettement des ODAC : cette orientation est la bienvenue ;
- ❑ Le mouvement de centralisation des trésoreries des agences a produit d'indéniables résultats, et doit être poursuivi ;
- ❑ Plusieurs propositions formulées par la mission :
 - 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 de centralisation des fonds au Trésor, et rapatrier les trésoreries non encore centralisées en revenant sur les dérogations accordées au fil du temps



De nouvelles orientations pourraient s'avérer indispensables dans un contexte difficile pour les finances publiques

- ❑ Certaines agences présentent des fonds de roulement élevés : sur un échantillon de 363 agences, le montant agrégé de fonds de roulement manifestement excessif s'élève à environ 2Md€ en 2010 ;
- ❑ La très forte augmentation des niveaux de rémunération doit être contenue :
 - sur un échantillon de 50 établissements, la masse salariale par agent croît de + 5,5%, contre +3,7% pour ceux de l'État ;
 - problématique des agences les plus petites et les plus importantes en taille (courbe en « U »).
- ❑ Les taxes affectées soulèvent d'importants problèmes :
 - renforcement du sentiment d'indépendance d'une entité vis-à-vis de l'État ;
 - contournement de la norme de dépense ;
 - dynamiques d'évolution pas toujours maîtrisées ; par exemple, elles sont un facteur favorisant l'augmentation du fond de roulement (taux de croissance du fonds de roulement des établissements bénéficiant de taxes affectées : + 32% sur la période 2007-2010, contre + 16% pour les autres).
- ❑ Plusieurs propositions :
 - 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 plus grosses rémunérations de leurs principaux collaborateurs
 - 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



Sommaire

- 1. Périmètre et méthodologie retenus pour les investigations**
- 2. Les agences, qui ont vu leur poids augmenter, sont devenues un enjeu majeur de gestion publique**
- 3. La tutelle reste trop instrumentale et pas suffisamment stratégique**
- 4. Une doctrine de recours aux agences s'avère nécessaire pour rationaliser le paysage actuel**



3^{ème} problématique – L'exercice de la tutelle et du pilotage

- ❑ La troisième problématique identifiée est l'évaluation de l'exercice de la tutelle et du pilotage des « agences » ;
- ❑ Les investigations de la mission :
 - étudier l'efficacité des outils de pilotage ;
 - étudier l'efficience de la tutelle et du pilotage de ces entités, et l'exercice du contrôle financier ;
 - apprécier la réalité du contrôle des « agences », et les facteurs clefs de succès de celui-ci ;
 - examiner les blocages qui peuvent limiter la constitution d'un bon exercice de la tutelle et la crédibilité de l'État à remplir ce rôle.



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

- ❑ Plusieurs rapports ont critiqué, dans un passé récent, l'exercice de la tutelle de l'État en la jugeant insuffisamment stratégique ;
- ❑ Afin de moderniser le pilotage de ses agences, l'État s'est en théorie doté d'un ensemble complet d'instruments (cf. circulaire de mars 2010) :
 - établissement d'un rendez-vous stratégique ;
 - signature d'un contrat de performance (COP) ;
 - envoi d'une lettre de mission.
- ❑ Les administrations se sont également réorganisées afin de moderniser leurs pratiques en matière de tutelle :
 - exemple : conseil national de pilotage (CNP) dans la sphère santé.
- ❑ 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.



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

- ❑ Le bilan de la mise en place et de l'utilisation des instruments de pilotage apparaît mitigé :
 - moins de la moitié des opérateurs ont des COP ;
 - même constat pour les lettres de missions, à l'envoi parfois très tardif ;
 - rémunérations à la performance peu discriminantes.
- ❑ Faute d'une utilisation pleinement satisfaisante, les différents outils de performance ne produisent pas tous les effets attendus et peuvent conduire à bureaucratiser l'exercice de la tutelle ;
- ❑ Par ailleurs, les conseils d'administration restent insuffisamment stratégiques ;
- ❑ Plusieurs propositions :
 - 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
 - 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



La tutelle financière doit évoluer

- ❑ L'organisation de la tutelle financière des agences de l'État n'a pas fait l'objet d'une réflexion stratégique d'ensemble ;
- ❑ Pour la direction du budget :
 - charge de travail considérable pour les bureaux sectoriels ;
 - parfois, défaut de concertation avec les tutelles techniques ;
 - de même, mauvaise allocation des ressources ;
 - déresponsabilisation des ministères techniques quant au suivi financier.
- ❑ Concernant le contrôle financier entendu au sens large (contrôles économiques et financiers et contrôle financier) :
 - existence de plusieurs structures distinctes, dialoguant peu entre elles, selon des lignes de partage non toujours justifiées ;
 - fortes variabilités des pratiques des contrôleurs ;
 - peu d'effets suite de la réforme de 2005 dans la modernisation des pratiques de contrôle ;
 - relations entre le contrôle financier et les différentes tutelles pas toujours fluides.
- ❑ Au total, la mission a pu constater que l'articulation des différents acteurs de la tutelle financière n'était pas optimale ;
- ❑ Proposition n° 18 : Conduire une réflexion sur le rôle du contrôle financier comme appui technique et stratégique des administrations exerçant une tutelle financière



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

- ❑ Au-delà de l'amélioration de son organisation et de ses instruments, l'État doit surtout se doter de leviers lui permettant d'exercer une véritable tutelle stratégique ;
- ❑ Trois orientations apparaissent importantes dans ce cadre :
 - 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 valeur ajoutée : en renonçant à faire entrer les moyens dans les contrats de performance, les ministères se privent d'un levier de négociation important ;
 - 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
- ❑ Plusieurs propositions :
 - 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



Sommaire

- 1. Périmètre et méthodologie retenus pour les investigations**
- 2. Les agences, qui ont vu leur poids augmenter, sont devenues un enjeu majeur de gestion publique**
- 3. La tutelle reste trop instrumentale et pas suffisamment stratégique**
- 4. Une doctrine de recours aux agences s'avère nécessaire pour rationaliser le paysage actuel**



4^{ème} problématique – L'architecture des politiques publiques

- ❑ Enfin, la mission a examiné l'architecture d'ensemble des politiques publiques résultant du démembrement de l'État ;
- ❑ Les investigations de la mission :
 - étudier sur les raisons qui ont conduit à la création d'une « agence » ;
 - analyser les raisons qui ont abouti à choisir un statut juridique plutôt qu'un autre ;
 - identifier certains doublons entre l'État (central et déconcentré) et ses « agences », voire entre certaines « agences » elles-mêmes ;
 - identifier certaines incohérences de politique publique du fait d'une mauvaise articulation entre l'État et ses « agences » ;
 - analyser le rôle des agences de financement ;
 - élaborer :
 - une stratégie de rationalisation du paysage actuel (stock) ;
 - une doctrine sur l'opportunité de recourir à l'avenir à de nouvelles « agences » pour conduire des politiques publiques (flux).



En l'absence de stratégie, l'État paraît être allé trop loin dans son démembrement, et doit désormais rationaliser le paysage de ses agences (1/2)

- ❑ L'opportunité et les modalités de recours à des agences n'ont pas relevé d'une stratégie d'ensemble cohérente, ce qui pose désormais des problèmes de gestion publique :
 - dans certains champs : acteurs nombreux, et répartition des compétences pas toujours suffisamment précise ;
 - agences de petite taille, n'ayant pas la taille critique ;
 - agences transparentes, et notamment les agences « de financement » : posent des problèmes importants et ne doivent pas être dotées de la personnalité morale :
 - difficile insertion dans leur politique publique de rattachement ;
 - gestion insuffisamment efficiente (affectation de taxes et petite taille des structures) ;
 - agences pouvant générer des résultats inverses aux objectifs poursuivis ;
 - phénomènes de débudgétisation massifs, avec de graves conséquences pour les finances publiques.

- ❑ Dans certains ministères totalement démembrés, les conséquences de cette situation en matière d'organisation n'ont pas été tirées.



En l'absence de stratégie, l'État paraît être allé trop loin dans son démembrement, et doit désormais rationaliser le paysage de ses agences (2/2)

- ❑ Plusieurs propositions pour rationaliser le paysage actuel (stock) :
 - Proposition n° 24 : Lancer une série d'audits transversaux portant sur tous les acteurs d'une politique publique (État et agences), afin de rationaliser le paysage actuel 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 SCN, et en tirer les conséquences pour l'administration centrale



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

- ❑ En cas de création d'une agence (i.e. pour le flux), la mission estime que cinq principes doivent être respectés :
 - efficacité de l'action publique ;
 - spécialité de l'agence ;
 - autonomie de sa gestion ;
 - contrôle effectif de la tutelle ;
 - cohérence juridique entre les missions et le statut.

- ❑ Plusieurs propositions en découlent :
 - 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 SCN



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

- ❑ D'un point de vue opérationnel, trois configurations sont possibles en cas de création d'agence :
 - pour l'exercice de missions dans le domaine de l'exercice des libertés publiques et de la régulation de certains secteurs ou marchés : autorités administratives indépendantes ;
 - pour la fourniture de services de masse, ou l'exercice d'une mission nécessitant une expertise de pointe : le recours à des agences semble justifié, mais le statut doit néanmoins être discuté ;
 - pour les situations intermédiaires (i.e. la majorité des nouveaux cas), la nécessité de recourir à l'agence ne peut pas être objectivée de manière indiscutable.
- ❑ Pour cette dernière configuration, il convient 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.
- ❑ Proposition n° 35 : Chaque projet de création d'agence doit désormais faire l'objet d'une analyse précise et interministérielle objectivant sa nécessité
 - chaque projet doit être évalué sur la base de critères précis :
 - une circulaire du Premier ministre préciserait ces critères ;
 - la mission en propose pour sa part dix, qui sont la déclinaison opérationnelle des principes précédents ;
 - il doit s'accompagner d'une étude d'impact renforcée, à la fois juridique et économique ; celle-ci doit évaluer les avantages et les inconvénients de chaque statut juridique ;
 - un projet ne peut aboutir si tous les critères ne sont pas réunis ; les créations peuvent le cas échéant être encadrées par une norme (par exemple, système de création « gagée ») ;
 - en termes de processus décisionnel :
 - le respect des critères doit être examiné par le Premier ministre ;
 - la création d'une agence doit être approuvée en conseil des ministres, après avis conforme du ministre des Finances.



Illustration (1/2) – Les critères à respecter 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 nette 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.



Illustration (2/2) - Analyse des avantages et inconvénients des différents statuts d'agence

	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 la prise 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 ▪ 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





Mission « L'État et ses agences »

Présentation de la mission - Septembre 2012

Jean-François JUÉRY – Victoire PAULHAC – Thierry WAHL



IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES