

Les agences et les opérateurs dans la modernisation de l'action publique

Le séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012 a décidé l'ouverture d'un chantier transversal sur les opérateurs de l'État, qui doivent être pleinement associés à l'exercice de modernisation de l'action publique.

Les agences et les opérateurs sont devenus un enjeu déterminant de gestion publique

La notion "d'opérateur de l'état" reste à ce jour mal définie. Si, depuis 2007, un "jaune budgétaire" est annexé au projet de loi de finances afin de les recenser, l'expérience montre que la liste ne couvre pas l'ensemble du champ des agences car seuls sont retenus les organismes répondant à certains critères de contrôle, notamment budgétaire.

Au delà des 556 opérateurs recensés dans le jaune budgétaire pour 2013, l'inspection générale des finances comptabilise 1 244 entités distinctes, dont 1 101 agences dotées de la personnalité morale, 42 autorités administratives indépendantes et 101 services à compétence nationale.

En 2013, les effectifs des 556 opérateurs au sens strict représenteront près de 435 000 équivalents temps plein (pour mémoire : un peu plus de 1 900 000 pour les services de l'État) et un effort financier de l'État, y compris recettes fiscales affectées, de 50 Md€ environ. **Les crédits budgétaires versés aux opérateurs représentent près de 40 Md€.**

Les agences et les opérateurs ont été inégalement associés aux récents efforts de modernisation

Au cours des dernières années, des mesures de fusion ou de rationalisation ont concerné une trentaine d'opérateurs : création de FranceAgriMer, de l'Agence de service et de paiement, d'Universciences, rationalisation de certains opérateurs implantés sur l'ensemble du territoire, comme le réseau des CREPS, Voies navigables de France, Météo France ou encore rapprochement entre les services de l'État et les délégations territoriales de certains opérateurs, comme l'ACSE ou FranceAgriMer.

Malgré ces évolutions, le poids des opérateurs dans les finances publiques est en augmentation. Entre 2007 et 2012, les effectifs des opérateurs ont, selon le rapport de l'inspection générale des finances sur l'État et ses agences, progressé de 6,1 % (alors que les effectifs de l'État diminuaient de 5,8 %). Leurs moyens financiers ont augmenté de plus de 15 %, alors que la progression des moyens de l'État a été limitée à l'inflation sur cette période et même gelée en valeur (hors charges de la dette et pensions) à compter de 2011.

L'Inspection générale des finances et le Conseil d'État ont formulé plusieurs propositions auxquelles le Gouvernement entend donner rapidement suite

Dans son rapport de mars 2012, l'Inspection générale des finances avance 35 propositions organisées autour de quatre axes :

- **mieux connaître les agences**, à travers la définition d'un périmètre recensant toutes les agences et la mise en place d'un système d'information dédié ;
- **mieux associer les agences à l'effort de redressement des comptes publics**, en réalisant les mêmes efforts de réduction des dépenses et des effectifs et en réexaminant, pour celles des agences qui en bénéficient, l'opportunité de maintenir une taxe affectée ;
- **constituer un environnement favorable à l'exercice d'une tutelle stratégique**, en spécialisant les instruments de pilotage en fonction de la taille et des enjeux des agences, en renforçant le suivi des contrats de performance et en rendant effectives les lettres de mission aux dirigeants ;
- **établir une doctrine d'usage des agences et rationaliser le paysage des agences de l'État**, en examinant tous les cinq ans, pour chaque politique publique, le paysage des agences et en le rationalisant le cas échéant, en évitant d'attribuer la personnalité morale à des entités trop petites et en promouvant le statut de service à compétence nationale.

Dans son étude rendue publique en septembre 2012, le Conseil d'État avance pour sa part 25 propositions, largement convergentes avec celles de l'inspection générale des finances même si elles ne portent pas exactement sur le même périmètre. Elles sont structurées autour des quatre axes suivants :

- **encadrer le recours aux agences**, en élaborant une doctrine du recours aux agences, en choisissant le statut de l'agence en fonction de règles simples définies par des lignes directrices ;
- **organiser un cadre de références commun aux agences et aux administrations de l'État**, en affirmant l'application de valeurs communes de service public à l'ensemble des personnels de l'État et des agences, en assurant la cohérence de la gestion des ressources humaines entre les ministères et les opérateurs ;
- **renouveler les relations entre l'État central et territorial et les agences**, en prévoyant la signature de contrats d'objectifs et de moyens, en développant, dans les administrations centrales, le recrutement de collaborateurs ayant acquis une expérience en agence, en redéfinissant le rôle du Préfet vis-à-vis des agences en se fondant sur sa compétence générale de garantie de la cohérence territoriale des politiques publiques ;
- **favoriser d'autres influences que celles du pouvoir exécutif sur les agences**, en faisant des conseils d'administration un lieu de dialogue stratégique, en affirmant le contrôle et l'évaluation du Parlement, en renforçant la transparence de l'action des agences à l'égard du public.

Sur ces bases, le CIMAP décide du plan d'action suivant :

Une doctrine partagée sera élaborée avant la fin du premier trimestre 2013 pour harmoniser et clarifier le recours aux opérateurs.

La création d'agences ou d'opérateurs n'obéit pas, en France, à une doctrine particulière définie *a priori* comme cela peut être observé dans d'autres pays. Cette absence de doctrine explique en partie le fait que, en dépit des rapprochements d'opérateurs réalisés au cours des dernières années, le

nombre total d'opérateurs ne diminue guère. Or le recours à une agence doit être fondé sur des critères objectifs tenant aux caractéristiques des missions qui lui sont confiées (autonomie, expertise particulière, mode de financement, spécialité des missions...).

Cette doctrine sera précisée par une **circulaire du Premier ministre** qui sera soumise au prochain CIMAP après une concertation interministérielle.

Dès à présent, le CIMAP décide d'améliorer le processus de création des agences et opérateurs, en soumettant toute création future à une étude d'impact préalable permettant de justifier :

- ▶ **les motifs de recours à une agence ;**
- ▶ **les moyens dont elle sera dotée ;**
- ▶ **les modalités d'articulation de son action avec les structures existantes ;**
- ▶ **les conditions dans lesquelles son action sera évaluée.**

Les opérateurs seront pleinement intégrés à l'exercice de modernisation de l'action publique.

La participation des opérateurs et agences aux politiques publiques sera systématiquement prise en compte dans les travaux **d'évaluation des politiques publiques**.

En parallèle, les **programmes ministériels de modernisation et de simplification** à finaliser pour le deuxième CIMAP de mars 2013 seront l'occasion de définir une stratégie de rationalisation : évolution des missions et des moyens, mutualisation ou fusion avec d'autres structures, évolution vers un autre statut (par exemple un statut de service à compétence nationale). Cet examen sera articulé, pour les opérateurs à réseau, avec les travaux conduits sur la stratégie territoriale d'offre de services publics.

Une **revue des opérateurs dont les effectifs sont inférieurs à 50 ETP** sera réalisée pour le CIMAP de juin 2013, afin de déterminer les options à privilégier ou à approfondir pour ces petits organismes.

Les **établissements de formation initiale de fonctionnaires**, dont le statut varie d'un ministère à l'autre, voire au sein d'un même ministère (établissements publics ou services à compétence nationale), feront l'objet d'une analyse particulière pilotée par le ministère en charge de la réforme de l'État et de la fonction publique.

Le pilotage stratégique des opérateurs et des agences existants sera rénové

Pour renforcer l'exercice de la tutelle et optimiser le rôle des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques de manière transversale, le CIMAP décide de confier une mission *ad hoc* à un **groupe de travail interministériel** qui remettra ses conclusions au premier semestre 2013. En s'appuyant sur les propositions du rapport de l'inspection générale des finances et de l'étude du Conseil d'État, il articulera sa réflexion autour de trois grands axes :

- ▶ **professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance**, en améliorant l'organisation de la fonction de tutelle au sein des ministères, en lançant un programme de formation à destination des agents qui en sont chargés, en achevant la démarche de contractualisation entre tutelles et agences ou opérateurs et en favorisant un positionnement des conseils d'administration sur les sujets véritablement stratégiques. Au niveau territorial, un bilan sera fait de l'application de l'article 59.1 du décret de 2004 modifié relatif au pouvoir des préfets, qui organise les relations entre le Préfet et les délégations territoriales de certains opérateurs, afin de garantir la cohérence de l'action publique dans les territoires ;
- ▶ **simplifier et harmoniser la gestion des ressources humaines** des opérateurs, en réexaminant les conditions de recrutement des contractuels au sein des opérateurs et en favorisant une gestion des ressources humaines mieux intégrée à celle des ministères de tutelle ;
- ▶ **associer les opérateurs au redressement des comptes publics**, en identifiant les leviers de maîtrise des dépenses et des emplois selon les différents types d'opérateurs, en améliorant l'informa-

tion détenue par l'État en fonction de l'importance des enjeux financiers et de gouvernance et en précisant le rôle des têtes de réseaux interministérielles en matière de fonctions support (France Domaine pour l'immobilier, la DGAFP pour les ressources humaines, la DISIC pour les systèmes d'information, le SAE pour les achats...).

À la suite des décisions récentes prises par le Gouvernement en matière de plafonnement des rémunérations des dirigeants des entreprises publiques, le ministère délégué au budget proposera un encadrement et une clarification des règles de fixation de la rémunération des dirigeants des opérateurs.

Enfin, l'association des opérateurs et agences à l'effort de redressement des comptes publics se traduira notamment par les mesures suivantes :

- ▶ Une mission sera confiée à l'Inspection générale des finances concernant le recours aux taxes affectées. Cette mission, dont les conclusions sont attendues en vue d'un rapport du Gouvernement au Parlement avant le 30 juin 2013, permettra notamment de réexaminer l'opportunité de maintenir les taxes affectées existantes.
- ▶ La mise en œuvre du décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique, qui prévoit notamment la mise en place à horizon 2016 d'un nouveau cadre budgétaire plus proche de celui de l'État et le développement du contrôle interne pour améliorer la qualité des comptes des organismes, constitue un chantier essentiel pour moderniser la gestion financière et améliorer le pilotage ainsi que le contrôle budgétaire des opérateurs.