3e CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2013

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur la spécialité:

Droit public

ÉPREUVE N° 10

Durée: 4 h
Coefficient: 4

SUJET:

Nature et spécificités juridiques des agences.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Constitution du 4 octobre 1958, article 72 [en ligne]. Version en vigueur au 29 mars 2003. Légifrance. Services du premier ministre. Direction de l'information légale et administrative. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=C137BAD99CDB3BD6A3739FF1DD956AC0.tpdjo15v_3?idArticle=LEGIARTI000006527579&cidTexte=LEGITEXT000006071194&dateTexte=20130416	**Page 3**
Document n° 2	Loi organique n° 2005-779 (12 juillet 2005), modifiant la loi organique n° 2001-692 (1er août 2001), relative aux lois de finances. Journal officiel de la République française [en ligne], 13 juillet 2005, n° 137.162, pages 11443-11444. http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20050713&numTexte=1&pageDebut=11443&pageFin=11444	**Page 4**
Document n° 3	Circulaire du premier ministre du 26 mars 2010 n° normalisé PRMX1009694C et n° interne 5454/SG relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État [en ligne]. Légifrance. Services du premier ministre. Direction de l'information légale et administrative. — 13 pages. http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2010/04/cir_30853.pdf	**Page 6**

Document n° 4	«Étude annuelle 2012: les agences: une nouvelle gestion publique? : 18 questions | 18 réponses» [en ligne]. Conseil d'État, 11 septembre 2012. — 22 pages. http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/etude-annuelle-2012.html	**Page 19**
Document n° 5	«Étude annuelle du Conseil d'État : les agences, une autre forme d'organisation pour un mieux d'État» / B. Menguy et J. Joannès. La gazette.fr [en ligne] / groupe Moniteur, 11 septembre 2012. http://www.lagazettedescommunes.com/128365/etude-annuelle-du-conseil-d%E2%80%99etat-%C2%AB-les-agences-une-autre-forme-dorganisation-pour-un-mieux-detat-%C2%BB/	**Page 41**
Document n° 6	«Étude annuelle du Conseil d'État : ne pas se réjouir trop vite de "l'agencification" de la sphère publique» / B. Menguy. La gazette.fr [en ligne] / groupe Moniteur, 12 septembre 2012. http://www.lagazettedescommunes.com/128553/etude-annuelle-du-conseil-d%E2%80%98etat-ne-pas-se-rejouir-trop-vite-de-%C2%AB-l%E2%80%99agencification-%C2%BB-de-la-sphere-publique/	**Page 45**
Document n° 7	«Les agences de développement économique à l'heure de la décentralisation» / Émilie Zapalski. Localtis / Caisse des dépôts et consignations, 24 septembre 2012. http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/Print/Actualite&cid=1250264222730	**Page 47**
Document n° 8	«Un deuxième rapport en faveur de la reprise en main par l'État de ses agences» / Valérie Liquet. Localtis / Caisse des dépôts et consignations, 17 septembre 2012. http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/Print/Actualite&cid=1250264195574	**Page 49**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

3

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Chemin :

DOCUMENT n° 1

Constitution du 4 octobre 1958

Titre XII : Des collectivités territoriales

Article 72

Modifié par Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 - art. 5

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Liens relatifs à cet article

Cite:

Constitution du 4 octobre 1958 - art. 74 (V)

Cité par:

Loi n°2004-192 du 27 février 2004 - art. 111 (VD)
Décision n°2007-559 DC du 6 décembre 2007 - art., v. init.
Délibération du 17 décembre 2007 - art., v. init.
Délibération du 17 décembre 2007 - art., v. init.
Délibération du 12 novembre 2007 - art., v. init.
Délibération du 28 janvier 2008 - art., v. init.
Décret du 8 janvier 2009, v. init.
Rapport du - art., v. init.
Délibération du 27 mars 2009 - art., v. init.
Décret du 15 juillet 2009, v. init.
Décret du 15 juillet 2009, v. init.
Décret du 15 juillet 2009, v. init.
Décret du 15 juillet 2009, v. init.
Décret du 15 juillet 2009, v. init.
Décret du 15 juillet 2009, v. init.
Décret du 15 juillet 2009, v. init.
Décret n°2009-906 du 24 juillet 2009, v. init.
Décret n°2009-907 du 24 juillet 2009, v. init.
Salsine du - art., v. init.
Décret du 17 décembre 2009, v. init.
Décret du 17 décembre 2009, v. init.
Code général des collectivités territoriales - art. L4421-1 (V)
Code général des collectivités territoriales - art. LO1113-1 (V)
Code général des collectivités territoriales - art. LO1113-7 (V)

4

LOIS

DOCUMENT n° 2

LOI organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (1)

NOR : *ECOX0400236L*

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er

Le I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 10° ainsi rédigé :

« 10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat. »

Article 2

Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 35 de la même loi, la référence : « 9° » est remplacée par la référence : « 10° ».

Article 3

La dernière phrase de l'article 49 de la même loi est ainsi rédigée :

« Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre. »

Article 4

Le 5° de l'article 51 de la même loi est complété par un *f* ainsi rédigé :

« *f)* Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ; ».

Article 5

Le 4° de l'article 54 de la même loi est complété par un *d* ainsi rédigé :

« *d)* La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 ; ».

Article 6

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 57 de la même loi est complétée par les mots : « et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet ».

Article 7

Le deuxième alinéa de l'article 8 de la même loi est complété par une phrase ainsi rédigée :

« L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique. »

Article 8

Après la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 50 de la même loi, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. »

Article 9

Après le 4° de l'article 51 de la même loi, il est inséré un 4° *bis* ainsi rédigé :

« 4° *bis* Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ; ».

Article 10

La première phrase du 7° de l'article 54 de la même loi est ainsi rédigée :

« Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes parmi lesquelles la présentation du traitement comptable des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8, ainsi qu'une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. »

Article 11

L'article 58 de la même loi est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 12 juillet 2005.

JACQUES CHIRAC

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
DOMINIQUE DE VILLEPIN

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
THIERRY BRETON

Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement,
JEAN-FRANÇOIS COPÉ

---

(1) Loi n° 2005-779.

– *Travaux préparatoires :*

Assemblée nationale :

Projet de loi organique n° 1833 ;
Rapport de M. Gilles Carrez, au nom de la commission spéciale, n° 1926 ;
Discussion et adoption le 19 novembre 2004.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 69 (2004-2005) ;
Rapport de M. Jean Arthuis, au nom de la commission des finances, n° 106 (2004-2005) ;
Discussion et adoption le 16 décembre 2004.

Assemblée nationale :

Projet de loi organique, modifié par le Sénat, n° 1995 ;
Rapport de M. Gilles Carrez, au nom de la commission spéciale, n° 2377 ;
Discussion et adoption le 20 juin 2005.

Sénat :

Projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 412 (2004-2005) ;
Rapport de M. Jean Arthuis, au nom de la commission des finances, n° 445 (2004-2005) ;
Discussion et adoption le 4 juillet 2005.

– *Conseil constitutionnel :*

Décision n° 2005-517 DC du 7 juillet 2005, publiée au *Journal officiel* de ce jour.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DOCUMENT n° 3

6

Paris, le 26 mars 2010

Le Premier Ministre

N° 5454/SG

à

Madame et Monsieur les ministres d'État,
Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État

Objet : Circulaire relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat

Les opérateurs de l'Etat jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques conduites par le Gouvernement. Ils représentent par ailleurs un enjeu important pour la maîtrise des finances publiques. Aussi est-il indispensable, d'une part de renforcer la dimension stratégique de la tutelle, d'autre part de prévoir pour ces organismes des règles de gestion et de maîtrise des dépenses publiques comparables à celles que l'Etat s'impose à lui-même.

Les principes qui suivent valent pour l'ensemble des opérateurs. Leur application sera cependant adaptée aux spécificités de certains organismes, notamment ceux d'entre eux, tels que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou les Agences régionales de santé, pour lesquels la loi a fixé des modalités particulières de gouvernance.

I. Développer un véritable pilotage stratégique

A- Donner une dimension stratégique à l'exercice de la tutelle.

Vous veillerez à déterminer avec précision les objectifs de politique publique assignés aux opérateurs de l'Etat et à évaluer régulièrement les résultats obtenus à l'aide d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité de service. Vous vous attacherez, en particulier, à éviter les redondances de missions entre opérateurs ainsi qu'entre les opérateurs et les services centraux ou déconcentrés. A cet effet, toute proposition de création d'un nouvel organisme devra s'accompagner d'une étude d'impact détaillant les ajustements en résultant dans les services de l'Etat concernés.

Chaque ministère devra se doter d'une fonction de synthèse, de coordination et de diffusion des bonnes pratiques vers les opérateurs, qui sera assurée par un interlocuteur dédié.

Dans les cas où il existe, pour un même établissement, plusieurs ministères de tutelle, le ministère dont relève le programme finançant à titre principal l'opérateur sera chargé d'animer le dialogue entre les ministères et sera l'interlocuteur unique de l'organisme.

B- Généraliser les instruments du pilotage stratégique

Le pilotage stratégique repose sur l'existence de documents préalables, négociés ou établis en concertation avec l'organisme, et d'un dispositif de suivi.

Un rendez-vous stratégique, réunissant, à un haut niveau de représentation, les ministères de tutelle et les dirigeants de l'opérateur, sera organisé avant la fin du premier semestre de chaque exercice, pour dégager les priorités de l'organisme.

Ces priorités seront inscrites dans un contrat de performance, passé entre la tutelle et l'établissement. Le contrat précisera les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'organisme. Les opérateurs représentant les enjeux financiers les plus importants devront disposer d'un tel contrat avant la fin de l'année 2010. Le ministère du budget sera associé à sa rédaction.

Le contrat de performance pourra éventuellement être assorti d'engagements financiers de l'Etat dans les trois hypothèses suivantes : s'il s'agit d'un opérateur de l'Etat qui vient d'être créé ou dont les missions, ou encore l'organisation, ont fait l'objet d'une modification substantielle ; si l'opérateur exerce une activité comportant, à une échelle pluriannuelle, des enjeux budgétaires et financiers élevés ; si sa situation financière est fragile.

En pareilles hypothèses, le contrat devra être cosigné par le ministre du budget et sa mise en place sera réalisée en concomitance avec le cycle budgétaire triennal, afin de garantir la cohérence des deux exercices. L'engagement de l'État devra obligatoirement trouver sa contrepartie dans des engagements précis, souscrits par l'organisme, de maîtrise ou de réduction de ses dépenses et de ses emplois et, le cas échéant, d'amélioration de sa performance.

Au vu des priorités et objectifs retenus par le contrat de performance, une lettre de mission sera adressée par le ministre de tutelle à chaque dirigeant d'établissement nommé par un acte du Gouvernement. Elle permettra de définir les indicateurs de performance à partir desquels sera calculée la part variable de la rémunération du dirigeant et des membres des équipes de direction. Le ministère du budget en sera destinataire dans les cas où il ne participe pas à l'exercice de la tutelle.

C- Renforcer les obligations de transparence

1. Le rapport annuel

Chaque organisme devra désormais présenter un rapport annuel dématérialisé, établi selon un format homogène, articulé avec le document de performance prévu dans les circulaires budgétaires et annexé au budget prévisionnel.

2. Le suivi et l'évaluation des objectifs stratégiques

Vous veillerez à inclure dans les lettres de mission des dirigeants et les contrats de performance des modalités de compte rendu et d'identification des résultats selon une périodicité au moins annuelle. Des tableaux de bord permettant le suivi de l'activité et des résultats devront être établis par les administrations de tutelle et renseignés au moins une fois par an, sous l'égide du secrétaire général du ministère concerné.

La pratique des réunions préparatoires aux conseils d'administration, organisées par le ministère « chef de file » en vue de coordonner la position des ministères de tutelle, sera généralisée.

3. La gouvernance interne à l'opérateur

Le fonctionnement du conseil d'administration sera détaillé dans un règlement intérieur afin de renforcer le rôle de cette instance en matière de suivi des performances. Pour les opérateurs dont la situation le justifie, des comités complémentaires (tels que le comité d'audit ou le comité stratégique) pourront être créés.

II. Associer les opérateurs de l'Etat à l'effort de modernisation de la gestion publique et de maîtrise des dépenses publiques

Des principes de gestion analogues à ceux adoptés par l'Etat doivent être généralisés.

A – Maîtriser les dépenses de personnel et moderniser la gestion des ressources humaines

La règle selon laquelle un départ en retraite sur deux n'est pas remplacé sera appliquée aux opérateurs dans des conditions d'exigence au moins équivalentes à celles applicables à l'Etat.

On généralisera également la pratique d'une part variable dans la rémunération des dirigeants et des membres des équipes de direction. Pour ces derniers, il appartiendra au principal responsable de l'établissement de mettre en place les conditions d'une rémunération à la performance. Les objectifs dont la réalisation déterminera le versement de la part variable seront obligatoirement explicités dans une lettre de mission. Ils traduiront, sur un mode opérationnel, les objectifs retenus dans le contrat de performance.

Concernant la nomination des dirigeants, vous veillerez au renforcement des procédures d'appel à candidatures et de mise en concurrence des candidats sur la base de leurs compétences et de leur expérience. Pour ceux nommés en conseil des ministres, je vous rappelle les termes de ma circulaire du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'Etat.

Vous vous assurerez que les opérateurs relevant de votre département ministériel s'associent à la politique de promotion de la diversité et de l'égalité engagée par l'Etat dans le cadre de la charte signée avec la Halde le 2 décembre 2008. Vous veillerez également au respect de l'objectif fixé par le Président de la République en juin 2008 d'un taux de 6% de travailleurs handicapés dans les organismes publics d'ici au 31 décembre 2012.

B - Optimiser la gestion du parc immobilier public

Le ratio moyen d'occupation de 12 m^2 de surface utile nette par agent, qui sert de référence au sein de l'Etat, s'appliquera à l'immobilier de bureaux des opérateurs. L'année 2010 doit permettre de valider le schéma pluriannuel de stratégie immobilière des opérateurs et de commencer à le mettre en œuvre. Par ailleurs, les biens occupés par les opérateurs de l'Etat qui peuvent être intégrés dans le dispositif des loyers budgétaires le seront à compter du 1er janvier 2012.

C – Maîtriser ou réduire les dépenses de fonctionnement (hors immobilier)

Conformément aux principes énoncés dans la première partie de la présente circulaire, une politique de réduction des dépenses de fonctionnement comparable à celle s'imposant à l'État sera appliquée. Les ministères de tutelle apporteront aux opérateurs un appui méthodologique et leur communiqueront des exemples de bonnes pratiques afin de les aider à mener à bien la maîtrise des dépenses.

Les opérateurs seront invités à recourir aux contrats cadres interministériels mis en place par le Service des achats de l'Etat.

D- Fiabiliser les comptes des opérateurs et ceux de l'Etat

Afin de garantir la fiabilité et la sincérité des comptes publics, vous vous assurerez que l'équipe dirigeante des opérateurs et les ministères responsables apportent une vigilance accrue à la qualité des comptes ainsi qu'aux délais dans lesquels ceux-ci sont transmis à la tutelle. Cet objectif de qualité comptable devra être pris en compte dans le cadre du dialogue de gestion.

III- <u>Apporter aux opérateurs de l'Etat les outils nécessaires à l'optimisation de leur gestion</u>

Il apparaît opportun de mettre en oeuvre des campagnes d'audits, réalisées sur la base d'une méthodologie homogène et commune à l'ensemble des ministères, afin d'identifier ainsi les bonnes pratiques auxquelles pourront se référer les opérateurs.

Une première vague d'audits a déjà été engagée en 2009. Elle porte sur dix organismes. Cette démarche sera amplifiée. En particulier, des rapports portant sur des problématiques communes à plusieurs opérateurs ou à l'ensemble de ceux-ci seront réalisés sous la coordination du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Les opérateurs non concernés par des audits externes procèderont à une autoévaluation, sur la base d'une méthodologie arrêtée par un collège d'inspecteurs généraux.

La mise en œuvre de ces mesures et leur suivi seront conjointement assurés par les départements ministériels sectoriellement compétents, d'une part, la direction générale de la modernisation de l'État et la direction du budget dans le cadre des rapports d'étape de la révision générale des politiques publiques, d'autre part. Le respect par les opérateurs des principes fixés par la présente circulaire sera pris en compte dans le dialogue de gestion ainsi que dans la détermination des ressources allouées.

François FILLON

Liste des annexes :

Annexe 1 : Tutelle et pilotage stratégique.

Annexe 2 : Objectifs généralement associés à la tutelle financière.

Annexe 3 : Grille d'analyse stratégique vous permettant d'engager ou de compléter vos processus de pilotage.

Annexe 4 : Caractéristiques des principaux outils (lettre de mission, contrat de performance).

Annexe 1 : Tutelle et pilotage stratégique

La tutelle comporte une dimension de pilotage stratégique, qui consiste à déterminer et à suivre les objectifs des politiques publiques mises en œuvre par un opérateur. Ce volet inclut en particulier :

- la négociation des objectifs et l'élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance, formalisées par un instrument (contrat, lettre de mission) ;
- l'analyse annuelle ou infra annuelle des résultats des indicateurs par rapport aux cibles fixées ;
- l'allocation pluriannuelle des subventions en fonction de la performance ;
- l'évaluation des résultats de l'opérateur ;
- la détermination des modalités et du montant de la rémunération à la performance des dirigeants.

Ce pilotage stratégique doit se traduire dans l'organisation des ministères de tutelle, à travers une fonction de synthèse, de coordination et de diffusion des bonnes pratiques, assurée par une équipe ou un interlocuteur dédié.

Les autorités chargées du contrôle financier ou du contrôle économique et financier et le comptable exercent des missions spécifiques de contrôle, distinctes de la tutelle. Elles peuvent néanmoins venir en appui de l'exercice de la tutelle, à travers notamment :

- le contrôle (avis ou visa) de la régularité juridique des principaux actes budgétaires ;
- le contrôle de la disponibilité des crédits, de l'imputation comptable et de la validité des dépenses et des recettes ;
- le contrôle de la soutenabilité budgétaire, la détection des risques financiers et la réalisation d'analyses financières.

Annexe 2 : les objectifs finaux de la tutelle financière déclinés en objectifs intermédiaires



Annexe 3 : Grille d'aide à l'analyse stratégique

Cette grille a pour objectif de guider l'analyse *ab initio*. D'une année sur l'autre, seules les évolutions majeures mériteront d'être signalées.

A) Objectif stratégique majeur auquel se doivent de veiller les tutelles :

L'objectif stratégique majeur imparti à tout organisme public par ses tutelles peut être résumé de la manière suivante :

➡ ***il doit réaliser les objectifs de politique publique qui lui ont été fixés, au moindre coût pour la collectivité publique nationale et au niveau de performance économique le plus élevé.***

L'analyse est appelée à se construire progressivement par la réponse aux questions des points B, C et D.

B) Grille d'analyse stratégique de l'organisme.

➡ L'organisme est-il chargé explicitement d'une mission de service public ou d'un service d'intérêt général par une autorité publique ?

➡ Quelle est la typologie de ses activités ? Toutes ses activités se sont-elles vues impartir des objectifs par l'Etat ?

➡ L'articulation entre les missions et les objectifs stratégiques de l'organisme, d'une part, et les objectifs de politique publique auxquels il participe, d'autre part, paraît-elle claire ?

➡ Les textes applicables à l'organisme identifient-ils bien les orientations stratégiques ? Y a-t-il confusion ou contradiction avec d'autres objectifs que poursuit également l'organisme ?

➡ L'organisme connaît-il bien la politique publique à laquelle il participe ?

➡ Exerce-t-il son activité dans un environnement concurrentiel ?

➡ Le cadre juridique dans lequel il intervient est-il appelé à évoluer prochainement ? De même, les conditions juridiques de son intervention sont-elles appelées à évoluer ?

➡ Quels sont les avantages et les inconvénients d'un démembrement de l'Etat dans le secteur ou domaine d'activité concerné ?

➡ Existe-t-il d'autres organismes, publics ou parapublics, qui exercent des missions similaires sur tout ou partie du champ d'intervention ? Dans quel type de relations sont-ils avec l'organisme sous revue (complémentarité, concurrence) ?

➡ La création ou le maintien de cet organisme est-il indispensable du point de vue de l'Etat ? Quelles seraient les conséquences d'un retrait de l'Etat ?

C) Analyse des conditions et modalités dans lesquelles l'organisme poursuit ses objectifs stratégiques (efficacité/efficience) :

➡ La forme juridique de l'organisme paraît-elle adaptée ? lui permet-elle d'atteindre ses objectifs stratégiques ?

➡ La gouvernance de l'organisme est-elle adéquate pour lui permettre de réaliser ses objectifs ?

➡ L'organisme dispose-t-il de l'un ou plusieurs des instruments suivants : lettre de mission des ministres aux dirigeants, contrat de performance ou d'objectifs assorti ou non d'un engagement financier de l'Etat, plan d'entreprise… ?

➡ La cartographie des risques, notamment comptables et financiers, a-t-elle été établie ? Si oui, est-elle un outil de management de l'organisme ?

➡ L'organisme s'est-il doté des outils de pilotage et de suivi des engagements pris avec la tutelle ? La tutelle et l'autorité chargée du contrôle financier ou du contrôle économique et financier ont-elles les moyens d'accéder aux informations utiles ? disposent-elles de l'assurance de leur fiabilité et de leur auditabilité ?

➡ Sa structure de financement (produits d'exploitation, fonds propres, dettes) est-elle optimale pour lui permettre de réaliser ses objectifs ?

➡ Son organisation et son fonctionnement, notamment l'effectif du personnel et son statut, sont-ils optimaux pour permettre à l'organisme d'atteindre ses objectifs stratégiques ?

➡ Y a-t-il un risque de contradiction entre la réalisation des objectifs stratégiques et la volonté de les atteindre à moindre coût (analyse de l'efficience) ?

➡ L'organisme paraît-il en mesure d'atteindre ses objectifs stratégiques tout en faisant face aux évolutions de son secteur d'activité ?

D) Analyse des possibilités d'évolution stratégique :

➡ Le périmètre et la taille de l'organisme sont-ils adaptés aux enjeux stratégiques ?

➡ L'organisme est-il susceptible de créer ou dispose-t-il déjà : (i) de sociétés filiales ; (ii) de participations dans le capital de sociétés concurrentielles ? A-t-il noué des partenariats avec de telles entreprises ?

➡ Le droit communautaire est-il susceptible d'amener l'organisme à devoir transférer ses activités concurrentielles dans un véhicule juridique ad hoc ?

➡ La filialisation de certaines parties de son activité serait-elle de nature à (i) accroître sa performance (et réduire ses coûts d'exploitation) en s'associant ou non à un partenaire industriel ou financier ; (ii) créer de la valeur (en transférant ou en individualisant une partie de ses actifs : bases de données, brevets…) susceptible d'être remontée à l'Etat-actionnaire ?

➡ Quelles conditions devraient être réunies pour mettre en œuvre une telle démarche ?

Annexe 4 : les instruments du pilotage stratégique

1 – Le contrat

1.1 – Le contrat de performance ou d'objectifs

L'élaboration d'un contrat de performance ou d'objectifs comprend généralement deux principales étapes :

❶ une réflexion stratégique sur les missions de l'opérateur (phase d'incitation pour les tutelles à formaliser les missions confiées à l'opérateur ou à l'organisme) ;

❷ la détermination de la contribution de l'opérateur aux politiques publiques définies par les ministères et décrites dans les projets annuels de performances (phase d'incitation pour l'opérateur à améliorer l'efficacité socio-économique de son action, la qualité du service rendu au public et l'efficience de sa gestion, mesurés à l'aide d'indicateurs).

Ces deux étapes doivent aboutir à la fixation d'objectifs et d'indicateurs de mesure qui peuvent être de trois types :

- les objectifs du projet annuel de performances (PAP) déclinés au niveau de l'opérateur ;
- des objectifs complémentaires correspondant à des missions ou activités non mentionnées dans les PAP ;
- des objectifs opérationnels de gestion ou d'activité.

Le contrat de performance ou d'objectifs peut présenter une trajectoire financière prévisionnelle de référence (notamment en cohérence avec le budget pluriannuel) sans pour autant constituer un engagement financier de l'Etat. Il doit en outre comporter des objectifs de qualité comptable et de maîtrise des risques comptables et financiers.

Il est aussi impératif de prévoir, dès l'élaboration du contrat, les modalités du suivi et de l'évaluation de l'atteinte des objectifs.
A cet effet, le contrat signé doit *a minima* faire l'objet :

- d'une présentation des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles fixées et des actions à mettre en œuvre dans un document annexé au budget prévisionnel lors de la présentation de celui-ci pour approbation du conseil d'administration ;
- d'un rapport de performance annuel retraçant les résultats atteints au regard des objectifs et indicateurs associés pour l'année concernée lors de l'adoption du compte financier ;
- d'une évaluation générale à la fin de la période du contrat avant l'engagement des travaux d'élaboration d'un nouveau contrat.

1.2 – Le contrat de performance ou d'objectifs assorti d'un engagement financier de l'Etat

Le contrat de performance ou d'objectifs peut contenir, dans certains cas, une trajectoire financière prévisionnelle correspondant à l'engagement de l'Etat sur les moyens accordés pendant la période contractuelle en contrepartie de l'engagement de l'organisme sur les résultats attendus en matière économique et financière. Il inclut obligatoirement pour l'organisme des engagements fermes de maîtrise ou de réduction de ses dépenses et de ses emplois ou, le cas échéant, une amélioration de sa performance. La mise en place d'un tel contrat (comportant donc un volet « moyens ») doit être réalisée concomitamment au cycle budgétaire triennal pour assurer la cohérence des deux exercices.

Ce contrat peut être envisagé dans trois situations particulières :

❶ Lors de la création d'un opérateur ou organisme de l'Etat ou à l'occasion d'un changement significatif de ses missions ou de son organisation :

Les objectifs recherchés sont :
- d'une part, s'assurer de l'adéquation entre les missions et les moyens de l'organisme ;
- d'autre part, piloter la montée en charge de l'organisme et prévenir une surbudgétisation des crédits et des emplois pendant les premières années suivant la constitution de l'organisme.

❷ Lorsqu'un opérateur ou organisme de l'Etat est soumis à une activité pluriannuelle porteuse d'enjeux et de risques budgétaires ou financiers :

Les objectifs recherchés sont d'encadrer la programmation des interventions ou des investissements, voire du fonctionnement courant de l'organisme.

La contractualisation, qui peut porter sur tout ou partie de l'activité de l'organisme, doit permettre :
- de disposer d'une vision claire et partagée du calendrier et du volume des engagements pris par l'organisme ;
- de déterminer avec précision la contribution de l'organisme lorsque les programmes d'intervention ou d'investissement sont cofinancés ;
- de s'assurer de la mise en place de dispositifs de garantie contre la dérive éventuelle des coûts.

❸ Lorsqu'un opérateur ou organisme de l'Etat présente une situation financière fragile ou dégradée :

Les principaux critères d'appréciation sont :
- un déficit de fonctionnement (du compte de résultat) entraînant un prélèvement sur le fonds de roulement au moins au cours des trois derniers exercices ou un accroissement de la contribution de l'Etat ;
- un déséquilibre du tableau de financement abrégé depuis au moins trois exercices, trahissant un plan d'investissement surdimensionné par rapport aux ressources disponibles.

L'objectif principal du contrat est le rétablissement de la situation financière de l'organisme à travers notamment :

- une redéfinition du périmètre d'activité de l'organisme (missions et moyens associés) ;
- une contraction des dépenses, un redimensionnement des effectifs et le développement de ressources annexes.

Le plan de redressement de la situation financière doit être établi sur une période courte (3 ans) et doit s'accompagner de dispositifs d'analyse et de suivi des coûts.

2 – La lettre de mission

Elle permet de constituer un plan d'action visant à relayer la ou les politiques publiques mises en œuvre par les ministres, en cohérence avec le contrat de performance.

De manière générale, une lettre de mission comprend :

- un rappel des orientations stratégiques et des priorités fixées par le ou les ministres ;
- la fixation d'objectifs principaux (cinq à dix au maximum) pour la durée du mandat, qui sont déclinés plus précisément en sous-objectifs associés à des résultats à atteindre et à des indicateurs de suivi et de mesure.

La déclinaison des objectifs principaux en sous-objectifs et en indicateurs permet, d'une part, de garantir un caractère opérationnel à la lettre de mission et, d'autre part, de servir de fondement au dispositif de suivi de la performance des dirigeants lorsque leur rémunération prévoit une part variable.

Par ailleurs, une clause de révision peut aussi être prévue, permettant soit de corriger un sous-calibrage initial des objectifs, soit de prendre en compte d'éventuels changements dans les priorités fixées par les ministres.

CONSEIL D'ÉTAT

DOCUMENT n° 4

19

Étude annuelle 2012

« *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* »

18 questions / 18 réponses

1.

Pourquoi le Conseil d'État a-t-il retenu le thème des agences pour son étude annuelle 2012 ?

L'étude annuelle de 2012 marque la volonté du Conseil d'État de poursuivre la réflexion entamée en 2011 sur l'administration publique et ses modes de fonctionnement[1], après deux rapports consacrés en 2009 et 2010 à des politiques sectorielles[2]. Cette année, l'étude est centrée sur une question institutionnelle – les agences - plus que sur une approche procédurale.

Pourquoi les agences ?

Aucune étude n'avait encore appréhendé ce sujet dans toute sa complexité conceptuelle et fonctionnelle[3]. Certes, des rapports administratifs importants tels que ceux rédigés par Christian Blanc[4] en 1993 ou par Jean Picq[5] en 1994 ont abordé la question des agences mais dans des problématiques beaucoup plus générales concernant la structure de l'État. La création d'agences n'est pourtant pas un phénomène récent. En effet, on peut dater l'apparition de celles-ci dans le paysage administratif français au début du XXème siècle, avec la mise en place des offices. Si ce processus d'« agencification » n'est pas nouveau, il n'a donc pas encore fait l'objet d'une réelle conceptualisation.

L'objectif de cette étude consiste à **analyser** ce phénomène et **comprendre** la logique qui pousse les pouvoirs publics à se doter de nouvelles agences.
Les raisons de recourir à une agence sont en effet multiples : gestion de difficultés d'ordre opérationnel, réponse à une crise ponctuelle, contournement de contraintes budgétaires ou de gestion. Le recours aux agences n'a cessé de se développer, si bien que l'on observe actuellement une véritable profusion de ce type d'organismes dans l'environnement administratif français. Empreinte d'un certain empirisme, la création constante d'agences ne semble pas procéder d'une politique volontariste tant de la part du gouvernement que du législateur mais plutôt résulter d'évènements circonstanciels pour répondre à des besoins circonscrits. Les agences apparaissent comme un remède commode à de nombreux problèmes face auxquels l'administration se trouverait démunie ou mal adaptée.

Le Conseil d'État ne se contente pas de décrire et d'analyser ce phénomène. Il formule **25 propositions à destination des pouvoirs publics**. Les objectifs de compréhension du phénomène et de remise en ordre conceptuelle de cette étude se doublent en effet d'une volonté d'apporter un certain nombre de **préconisations**, afin de **rationaliser le recours aux agences** et d'**organiser au mieux les rapports entre les agences et l'administration centrale**.

---

[1] L'étude annuelle 2011 « Consulter autrement, participer effectivement » cherchait à mesurer le retard supposé de la France en matière de « démocratie administrative » et dessinait les traits d'une administration qualifiée de « délibérative » en ce qu'elle vise à favoriser des procédures de gouvernance caractérisées par la transparence, l'ouverture, le débat public et le compte rendu.

[2] En 2009, « Droit au logement, droit du logement » et en 2010, « L'eau et son droit ».

[3] Le récent rapport de l'Inspection générale des finances, remis au Premier ministre en mars 2012 et intitulé « L'Etat et ses agences » traite, en réalité et conformément à la lettre de mission du Premier ministre, des opérateurs de l'Etat qui constituent un ensemble beaucoup plus large de 1244 organismes.

[4] *Pour un État-stratège garant de l'intérêt général*, Commissariat au Plan, préparation du IX^{ème} plan, La Documentation française, janvier 1993.

[5] *L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde*, La Documentation française, mai 1994.

Cette analyse et les recommandations qui la suivent visent à donner les clés d'une meilleure répartition des rôles entre l'Etat et ses agences, et, partant, d'une amélioration de l'ensemble de notre structure administrative. Au terme de cette étude, le Conseil d'État a acquis la conviction que réfléchir aux agences conduit en fait à s'interroger sur les fondements mêmes de l'Etat et de son action.

2.

Quelle définition le Conseil d'État donne-t-il des agences ?

La définition dégagée résulte d'une démarche progressive. Le Conseil d'État s'est d'abord efforcé de déterminer ce que n'était pas une agence – l'agence n'est ni un opérateur de l'Etat, ni une autorité administrative indépendante - avant de donner une définition positive de l'agences, articulée autour de deux critères : l'autonomie et le rôle structurant. Le Conseil d'État définit l'agence comme un « ***organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale*** ». Les agences apparaissent comme des organismes disposant d'une autonomie forte dans leur gestion et apportant un concours décisif dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale, préalablement définie par l'autorité investie de cette mission, le plus souvent une administration centrale.

Elaborer une définition des agences ne fut pas une entreprise aisée. Les catégories juridiques ne s'avèrent d'aucune aide. Si l'établissement public administratif est le statut le plus couramment employé, on trouve des agences sous la forme de service à compétence nationale, d'établissement public industriel et commercial, de groupement d'intérêt public ou même d'association ou de société. La grande diversité des missions exercées par les agences ajoute à cette difficulté. On compte ainsi des agences opérationnelles, des agences d'expertise, des agences de financement, des agences de mutualisation des moyens et enfin des agences d'animation de réseaux.

Les agences se caractérisent donc par leur **autonomie**. Elles se posent par là même comme une alternative au schéma administratif classique. Cette autonomie se traduit souvent par l'existence d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat, même si les services à compétence nationale en sont dépourvus, tout en disposant d'une certaine autonomie au sein des services centraux de l'Etat. L'agence n'est ni indépendante ni inscrite dans le schéma hiérarchique traditionnel de l'administration centrale et des services déconcentrés. Si l'agence jouit d'une importante autonomie dans son fonctionnement, elle reçoit néanmoins des instructions du pouvoir exécutif qui peut nommer et révoquer son dirigeant, et assurer un contrôle de sa gestion. L'agence assure librement la mise en œuvre opérationnelle d'une politique publique élaborée en amont par les pouvoirs publics, avec les exigences d'objectifs et de résultats qui l'accompagnent.

Le second trait distinctif de l'agence réside dans le rôle **structurant** qu'elle exerce dans la mise en œuvre d'une politique nationale. L'agence n'est pas un simple opérateur, elle structure le domaine dans lequel elle intervient. Ce rôle structurant peut se manifester par l'exercice d'un rôle normatif, financier, ou d'expertise. Une agence occupe ainsi un rôle dominant dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. C'est par exemple le cas de l'Agence nationale de la recherche par rapport aux nombreux établissements de recherche, de l'ADEME en matière d'environnement et de maîtrise de l'énergie, de l'ANRU pour la rénovation urbaine, de l'agence nationale de sécurité du médicament (ex-AFSSAPS) en matière de médicaments ... Contrairement aux opérateurs, l'agence n'est pas duplicable, et se caractérise la plupart du temps par son unicité, sauf quelques exceptions telles les agences régionales de santé ou les agences de l'eau. Ces dernières sont néanmoins des agences au sens du rapport, dans la mesure où chacune exerce des responsabilités structurantes au sein de son ressort territorial.

3.

Pourquoi et comment le Conseil d'État distingue-t-il les agences des autorités administratives indépendantes ?

Les agences et les autorités administratives indépendantes se ressemblent en ce qu'elles apparaissent toutes deux comme des alternatives au schéma administratif classique. Elles se sont d'ailleurs développées de manière concomitante, à partir de la fin des années 70 et du début des années 80. Certaines AAI s'appellent d'ailleurs « agence » (Agence nationale de lutte contre le dopage, Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur). Les agences se distinguent des autorités administratives indépendantes en ce qu'elles sont **autonomes** vis-à-vis du pouvoir central, tandis que les autorités administratives indépendantes en sont quant à elles totalement **indépendantes**.
La personnalité morale n'est pas un critère permettant de distinguer ces deux types d'organismes dans la mesure où certaines agences s'en trouvent dépourvues, -c'est le cas des services à compétence nationale-, alors que certaines autorités administratives indépendantes en sont dotées.

L'indépendance des autorités administratives indépendantes se traduit en premier lieu par l'irrévocabilité de leurs membres. Les dirigeants d'agence sont quant à eux nommés et révocables par l'administration centrale.

Contrairement aux agences qui, si elles disposent d'une autonomie dans la mise en œuvre des politiques publiques qui leur sont confiées, reçoivent des instructions de l'Etat central, les autorités administratives jouissent, quant à elles, d'une complète indépendance des pouvoirs publics. L'ensemble des agences se trouve également soumis à un contrôle financier, dont les autorités administratives sont systématiquement dispensées.
Dans le cas particulier des agences d'expertise, il est à noter que l'indépendance scientifique de ces agences (qui en tant que telles ne sont qu'autonomes et non indépendantes), se trouve garantie par certaines précautions telles l'absence d'intervention des organes dirigeants de l'agence dans la production de l'expertise, la collégialité de cette dernière et la publication des déclarations d'intérêt qui contribuent à assurer l'indépendance de l'expertise.

4.

Pourquoi et comment le Conseil d'État distingue-t-il les agences de la notion d'opérateur ?

Les notions d'agence et d'opérateur se superposent à plusieurs égards, mais ne sont pas pour autant interchangeables. La définition des agences formulée par la présente étude s'est efforcée d'opérer les distinctions nécessaires et identifier les zones de recouvrements entre les deux notions.

D'une part, de nombreux opérateurs ne sont pas des agences. Les opérateurs les plus connus, tels que les universités, les musées, les établissements publics de recherche ou les parcs nationaux, ne sauraient être considérés comme des agences dans la mesure où ils n'exercent pas une **responsabilité transversale et structurante** dans leur domaine d'intervention. Une agence est l'opérateur exclusif ou dominant dans la mise en œuvre d'une **politique publique nationale**. Elle est en principe unique dans sa catégorie, là où les opérateurs peuvent être nombreux. La taille n'est pas davantage un critère déterminant : le CNRS compte plus de 35 000 agents, mais il est un organisme de recherche parmi d'autres. L'Agence nationale des services à la personne compte 19 collaborateurs, mais la loi lui confie une mission spécifique de promotion du développement des activités de service à la personne. C'est bien le caractère national, unique et structurant de la mission qui permet de distinguer l'agence de l'opérateur. Les seules exceptions à ce principe d'unicité sont les agences régionales de santé et les agences de l'eau. Bien qu'elles exercent leur responsabilité chacune dans leur ressort territorial, elles assurent la mise en œuvre d'une politique nationale, ce qui les distingue d'un simple opérateur qui se borne à fournir un service.

D'autre part, toutes les agences ne sont pas des opérateurs au sens où le droit positif français a défini ce terme par des textes à caractère budgétaire[6]. Le « jaune » budgétaire fixe en 2012 une liste de 560 opérateurs, en fonction de quatre critères[7]. Ainsi, les services à compétence nationale ne sont pas des opérateurs au sens de la LOLF puisqu'ils sont dépourvus de personnalité morale. Pourtant, compte tenu leur identification au sein de l'administration et de leur responsabilité dans la mise en œuvre d'une politique nationale, des SCN tels que l'Agence France Trésor, l'Agence des participations de l'État ou l'Agence du patrimoine immatériel de l'État doivent être considérés comme des agences. Par ailleurs, le critère financier, qui se justifie pleinement dans une approche budgétaire, conduit à écarter du champ des opérateurs des agences financées majoritairement par des ressources propres, comme c'est le cas de l'Agence française pour le développement (AFD) ou d'Oséo. Les organismes financés par des ressources publiques mais qui ne sont pas des ressources d'État, comme de nombreux organismes de Sécurité sociale, sont également écartés du champ des opérateurs, même si l'État exerce sur eux un réel pouvoir d'orientation et que l'on peut les ranger dans la catégorie des agences.

---

[6] Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

[7] Une personnalité morale distincte de l'État ; une activité de service public ; un financement assuré majoritairement par l'État ; un contrôle direct par l'État, qui implique l'exercice d'une tutelle.

5.

Une typologie des agences est-elle possible ?

Elle est possible bien que délicate à dresser compte tenu de la **grande diversité des missions et fonctions** des agences. L'empirisme qui préside à leur création explique le caractère disparate des missions assurées par ces organismes, créés en fonction des circonstances. La typologie proposée par l'étude du Conseil d'État classe les agences par grandes familles de missions.

Les agences de **production** et de **prestation de services** se caractérisent par la dimension très opérationnelle des leurs missions. Les plus nombreuses, elles exercent directement une mission de service aux usagers et correspondent le mieux au schéma théorique selon lequel l'Etat leur délègue des tâches de « production ».Les exemples les plus typiques sont Pôle emploi qui accompagne les demandeurs d'emploi, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) qui fournit des prestations de formation, UbiFrance qui aide les entreprises à se développer à l'exportation ou encore l'Agence France Trésor qui place sur les marchés des titres de la dette de l'État.

Les agences de **police** et de **contrôle** exercent des compétences constitutives d'une police spéciale. Parmi les cas les plus connus, on citera celui de l'Office national des forêts ou de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. On peut mentionner également les agences régionales de santé ou le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)[8]. Le pouvoir de police s'accompagne en règle générale d'une activité matérielle de contrôle. Certaines agences sanitaires exercent ce pouvoir de police au nom de l'État. C'est ainsi la responsabilité de l'État, et non celle de l'établissement public, qui est engagée.

Les agences d'**expertise,** tels l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), composées d'experts, sont chargées de développer la recherche et formulent à l'Etat un certain nombre de propositions ou de précautions.

Les agences de **financement** attribuent des concours financiers à des porteurs de projet, dont ils assurent la sélection. De telles agences existent de longue date dans le domaine de l'aide au développement, avec l'Agence française de développement, ainsi que dans celui du soutien au développement des entreprises avec l'ANVAR et désormais Oséo. Dans les deux cas, le métier de ces organismes s'apparente à celui d'une banque. La période récente a vu l'apparition, plus innovante, d'agences de financement dans des domaines administratifs. L'ANRU attribue aux communes et aux intercommunalités les subventions du programme national de rénovation urbaine. L'Agence nationale de la recherche (ANR) finance depuis 2005 des programmes de recherche sélectionnés par appel d'offres. Ces deux agences exercent une mission qui était assurée jusqu'à leur création par des services administratifs centraux de l'État.
Les agences de **mutualisation des moyens** consistent à mettre en commun des moyens matériels et humains pour assurer certaines fonctions. L'agence de mutualisation des universités et établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE), notamment chargée de la maîtrise d'ouvrage de systèmes d'information commun à ses membres, s'inscrit dans ce schéma, de même que la

[8] Cet établissement public administratif, récemment instauré par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2), est chargé, au nom de l'État, de l'agrément et du contrôle de certaines professions de sécurité privée (agents de recherches privées, gardiennage, transport de fonds, protection physique des personnes, sûreté aéroportuaire).

Réunion des musées nationaux (RMN), qui assure encore aujourd'hui diverses fonctions transversales au profit des musées nationaux. Plus récemment, des agences de mutualisation ont été créées au sein même de l'État, pour regrouper, sous forme de service à compétence nationale, certaines fonctions auparavant exercées séparément par chaque service. Les exemples les plus notables sont sans doute le Service des achats de l'État (SAE) et l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE).

Les agences d'**animation de réseaux** concourent par leurs actions à la structuration d'un secteur, sans pour autant exercer un pouvoir normatif ou un rôle opérationnel. C'est notamment le cas de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) qui assure des missions d'information, d'observation statistique, de promotion de la qualité et d'impulsion de la négociation collective.

Enfin, certaines agences peuvent avoir un **objet mixte**, telle la Caisse nationale de solidarité (CNSA) pour l'autonomie qui, à la fois, exerce un rôle de financement et se révèle également une agence d'animation auprès de différents réseaux partenaires. On peut encore citer le Centre national du cinéma (CNC), qui assure l'ensemble des fonctions énoncées ci-dessus.

6.

Combien d'agences au sens de l'étude a-t-il été dénombré ? Que représentent-elles au plan budgétaire et des effectifs ?

103 organismes peuvent être considérés comme des agences au sens de la présente étude.

La liste précise en est donnée à la fin de l'étude. Un autre classement présente par ailleurs l'ensemble des agences en fonction de leur domaine d'intervention.

Les ressources allouées par l'Etat aux agences s'élèvent **à 330 milliards d'euros** (72,8 milliards en excluant les trois caisses de sécurité sociale), soit une partie non négligeable des dépenses de l'Etat toutes missions confondues.

Les effectifs des agences représentent environ **8 %** des effectifs totaux de la fonction publique de l'Etat.

Ces chiffres illustrent l'importante présence des agences dans le paysage administratif français.

7.

Quelles sont les leçons tirées des comparaisons internationales ?

De nombreux pays ont recours aux agences, et ce de manière beaucoup plus systématique qu'en France. L'étude du Conseil d'État fait ressortir des comparaisons internationales qu'aux **Etats-Unis** et en **Suède**, dans lesquels le recours aux agences est très ancien, les agences ont une autonomie très marquée à l'égard du pouvoir exécutif et en contrepartie entretiennent des liens fort avec le Parlement. Au **Royaume-Uni** et en **Nouvelle-Zélande**, le recours systématique aux agences a été l'instrument de la réforme de l'Etat, avec toutes les vicissitudes afférentes à ce processus. En **Inde**, exemple d'un pays émergent, les agences interviennent dans un système quasi-fédéral. Le phénomène a également connu une certaine extension au niveau de **l'Union européenne**.

Si aucun des pays étudiés dans cette étude n'envisagent de remettre en cause le recours aux agences, tous font face à un certain nombre d'interrogations. Trois enseignements peuvent être tirés de ces expériences.

Le premier porte sur l'ampleur des similitudes entre ces différents pays. Le phénomène le plus frappant est la **récurrence des enjeux de la réforme** de l'Etat, à savoir l'objectif d'**efficacité** et la volonté de **séparer les fonctions de conception et de gestion**. Ces organismes se caractérisent tous en effet par une distance, plus ou moins affirmée vis-à-vis de l'Etat central, sauf aux Etats-Unis où l'emprise du pouvoir législatif sur les agences demeure considérable.

D'un point de vue plus politique, l'idée selon laquelle les agences procéderaient d'une révolution libérale ne semble pas vérifiée. La création d'agences a en effet rarement constitué la première étape d'un processus de privatisation, et n'a pas abouti à une mise en concurrence organisée par l'Etat entre ses propres agences et des prestataires privés. Cette organisation a cependant permis dans certains pays de profondes **transformations dans la structure de l'Etat**, qui n'auraient pas été possibles dans le cadre de ministères traditionnels.

Le troisième enseignement concerne la **gestion publique**. Aucun des pays étudiés ne semble envisager de remettre en cause l'organisation en agence. Des **interrogations communes** apparaissent cependant. La première concerne la question pilotage qui n'est jamais traitée de façon satisfaisante. On rencontre partout une **disproportion de moyens et d'expertise** entre les ministères et les agences, en faveur de ces dernières. La seconde difficulté concerne les **contraintes budgétaires actuelles**. Celles-ci encouragent certains pays à engager des démarches de rationalisation, qui se traduisent par un effort de mutualisation, voire par des fusions d'organismes.

Loin de ce qu'une approche un peu rapide en terme de « modèle » peut suggérer, il n'existe aucun pays dans lequel le recours aux agences soit exempt de critiques ou d'interrogations.

8.

Quels sont les avantages attendus des agences ?

Toujours situés sur le terrain d'une efficacité accrue, les avantages attendus sont les suivants :

- Un **renforcement des moyens** affectés à la mise en œuvre des politiques publiques : les agences permettent souvent de mobiliser des moyens supplémentaires, les agences bénéficiant en effet de moyens humains, de facilités de recrutement et de ressources financières importantes, parfois par prélèvement affecté, pour mener à bien la mise en œuvre des politiques publiques qui leur sont confiées.

- Un **professionnalisme incontesté** : plusieurs éléments permettent de vérifier le renforcement des compétences dans l'accomplissement des missions dévolues aux agences. La dissociation entre la conception des politiques publiques et la mise en œuvre assurée par les agences permet des gains d'efficience associés à la spécialisation des agences et la mutualisation de l'ensemble des moyens de l'Etat.
Cette dissociation permet également de placer la structure chargée de la mise en œuvre de la mission en situation d'être pilotée, ce qui ne serait pas possible sans l'extériorité des agences vis-à-vis de l'Etat central. L'administration centrale est alors mieux à même de fixer ses objectifs et de veiller à leur respect.

- Une **capacité accrue à recruter et mobiliser des experts** : elle s'explique par une gestion émancipée des contraintes de recrutement dans les corps fonctionnaires. Cette souplesse leur permet ainsi de proposer une rémunération et des conditions de travail plus attractives. On peut aussi relever des éléments d'ordre plus psychologique ou sociologique. L'agence peut véhiculer une image plus dynamique et moins bureaucratique que l'administration centrale. Les agences revêtent une large autonomie dans la conduite de leurs travaux, de par l'existence d'une plus grande distance institutionnelle vis-à-vis de l'autorité politique ou encore l'existence de conseils scientifiques.

- Une **meilleure implication des « parties prenantes » issues du milieu professionnel au sein duquel l'agence est implantée**. Les « parties prenantes » peuvent participer à la gouvernance des agences dotées de la personnalité morale à un degré allant au-delà de la simple consultation, parfois jusqu'à la cogestion.

De plus, force est de constater que la signature d'une agence inspire parfois plus confiance que celle de l'Etat. Distinctes de l'Etat, les agences échappent aux conflits politiques qui peuvent entraver les relations entre l'Etat, les collectivités territoriales ou la société civile.

9.

Quels sont les inconvénients et les risques des agences ?

Si les agences constituent des moyens supplémentaires à disposition de l'Etat pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques, cette organisation n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés. Quatre doivent plus particulièrement être signalées.

Le premier inconvénient notable réside dans le fait que la mise en place des agences ne résulte pas d'une **réflexion approfondie** sur l'efficacité et la raison d'être des agences. L'agence apparaît souvent comme un remède commode aux difficultés qui surgissent de manière circonstancielle et auxquelles les dirigeants souhaitent apporter une réponse rapide. Certaines agences sont également créées du fait de la volonté des responsables politiques de donner **une ampleur accrue ou une plus grande visibilité à certaines politiques publiques**.

Le deuxième porte sur la capacité qu'ont les agences à se révéler être des **voies de contournement** des contraintes imposées à l'Etat. Les agences peuvent bénéficier, de par la volonté du législateur, de règles distinctes de celles applicables à l'Etat, notamment en matière de recrutement et de rémunération des personnels des agences. En matière budgétaire, les agences étaient, jusqu'à il y a peu de temps, en meilleure capacité d'éviter les régulations qui frappent plus aisément et directement les services de l'Etat.

En troisième lieu, la multiplication des agences pose à l'Etat **un redoutable problème de coordination et de pilotage.** Les administrations centrales peinent à assurer le suivi des agences et à se saisir des instruments de pilotage à leur disposition, tels que le contrat pluriannuel d'objectifs. Les agences peuvent favoriser la segmentation des politiques publiques et priver l'Etat d'une supervision stratégique.

Enfin, la **difficile articulation entre agences et Etat territorial** constitue un autre obstacle majeur. L'agencification et la déconcentration procèdent en partie d'une même volonté, celle de recentrer l'administration centrale sur les fonctions stratégiques, en confiant à d'autres entités la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques. Or la coexistence de ces deux logiques ne va pas sans poser quelques difficultés. Des problèmes peuvent survenir lorsque les agences sont dotées de délégations territoriales sur lesquelles le préfet ne dispose pas de pouvoir hiérarchique. En effet, selon le principe d'autonomie des établissements publics, les relais territoriaux des agences ne sont pas placés sous l'autorité du préfet. Dans de telles situations, le recours aux agences peut alors être perçu comme une tentative de reconcentration par l'Etat central.

10.

Pourquoi les réformes récentes (LOLF, RGPP, RéATE) n'ont-elles traité que très partiellement le sujet des agences ?

La LOLF s'est centrée sur l'État stricto sensu, sur l'État en tant que personne morale, et a **très largement ignoré l'existence des agences**. Elle n'est pourtant pas sans lien avec le sujet des agences. Inspirée comme celles-ci par les théories de la « Nouvelle gestion publique », elle promeut au sein de l'État les logiques de gestion par objectifs et d'autonomie des responsables. La LOLF devrait donc logiquement rapprocher la situation du responsable de programme, qui est presque toujours un directeur d'administration centrale ou un secrétaire général, de celle du directeur d'une agence interne à l'État.
Des différences majeures subsistent néanmoins. D'une part, il n'y a pas toujours coïncidence entre la politique publique, la structure administrative chargée de la mettre en œuvre et le programme budgétaire. Les responsables de programme doivent assurer la dimension stratégique d'une politique publique et la mise en œuvre opérationnelle de cette dernière, notamment sur le plan budgétaire. On ne retrouve donc pas la dissociation entre conception et mise en œuvre inhérente à la logique d'agence. Par ailleurs, alors que la proposition initiale de loi organique créait des autorisations budgétaires pluriannuelles d'une durée de trois ans, la LOLF a finalement réaffirmé l'annualité budgétaire, en encadrant les reports de crédit plus strictement que dans le système antérieur.
De plus, la multiplication des agences ne peut qu'amoindrir l'intérêt des exercices conduits dans le cadre de la LOLF.

La **RGPP**, cadre des actions de réforme de l'Etat au cours de la mandature 2007-2012, s'est caractérisée par une volonté de changement des structures des administrations. Dans cette perspective, il a été largement envisagé la mise en place d'agences internes à l'Etat. L'objectif était de créer une forme de structure autonome au sein de l'Etat. Le projet de décret visant à instituer de telles agences, sous-catégories des services à compétence nationales, à néanmoins été abandonné. La RGPP **n'a donc pas donné lieu à la définition d'une catégorie juridique de l'agence**, ni à une transformation générale des structures de l'Etat sur le modèle britannique ou suédois.
Elle a en revanche suscité **d'importantes évolutions dans les relations entre les opérateurs dotés de la personnalité morale et l'État,** dans le sens d'un renforcement significatif du pilotage de ce dernier.
La **circulaire du 26 mars 2010** constitue la tentative la plus aboutie de donner un cadre structuré aux relations entre l'Etat et ses agences. Elle s'applique aux opérateurs mais couvre la plupart des agences au sens de l'étude. Elle énonce pour la première fois l'obligation de conclure avec chaque organisme des contrats d'objectifs, et renforce la cohérence des indicateurs de performance des contrats d'objectifs, afin de les aligner sur le projet annuel de performance. **La mise en œuvre de la circulaire demeure néanmoins inachevée.** Seuls 40 % des opérateurs disposent d'un contrat de performance couvrant l'année 2012 et un tiers disposent de lettre de mission. Il n'existe pas à ce jour d'évaluations qualitatives de ces contrats. La forte emprise du principe d'annualité dans la définition des moyens de l'agence est également à déplorer. Une contractualisation pluriannuelle des moyens serait en effet bénéfique.

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat **(RéATE)** s'inscrit directement dans la RGPP. Elle vise à donner davantage de cohérence et d'efficacité à l'Etat territorial. A l'instar de la LOLF, la RéATE s'est centrée sur l'Etat dans son périmètre traditionnel, celui des préfets et des services déconcentrés. Pensée d'un point de vue géographique et horizontal, la RéATE a néanmoins apporté des éléments de clarification concernant

les relations entre les préfets et les relais territoriaux des agences. Elle affirme en effet une **règle générale d'articulation entre les préfets et les établissements publics**, énonçant que le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'Etat comportant un échelon territorial. Selon cette règle, le préfet bénéficie des moyens lui permettant d'assurer la coordination entre les services déconcentrés et les établissements publics, notamment dans leur intervention à l'égard des collectivités territoriales. Cette règle porte cependant atteinte aux éléments constitutifs du statut des établissements et notamment de leur autonomie. La notion de délégué territorial introduit par ailleurs une certaine confusion sur le rôle du préfet et le fondement de sa légitimité ; il est le représentant de l'Etat et ne devrait pas, à ce titre, apparaître comme un organe de l'agence. C'est en cette qualité et non en tant que délégué territorial qu'il doit avoir les moyens d'assurer la cohérence de son action avec celle des services de l'Etat. Le Conseil d'État propose donc de **redéfinir 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.

Les réformes récentes qui ont en partie traité de questions relatives à la place des agences, si elles ont apporté certaines clarifications et améliorations, n'ont pas appréhendé l'ensemble des problématiques liées à l'articulation entre l'Etat, ses services déconcentrés et les agences.

11.

Quelles problématiques nouvelles le Conseil d'État propose-t-il pour mieux définir la place et le rôle des agences au sein de l'État ?

La réflexion menée par le Conseil d'État sur les agences l'a conduit à proposer deux nouvelles problématiques:

Premièrement, le Conseil d'État considère que **la distinction classique**, énoncée par les rapports Blanc et Picq[9] suivant les théories du *New public management* et **relative à la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, n'est plus une ligne de partage opérante** pour saisir et différencier les rôles respectifs de l'administration centrale et des agences.

Face à une réalité beaucoup plus nuancée, où les agences participent, par leur expertise, à la définition des politiques publiques, **le Conseil d'État préconise un partage de ces rôles reposant plutôt sur l'idée d'« État responsable »**. Il faut en effet admettre que le partage pur entre conception et mise en oeuvre est illusoire : en situation opérationnelle, les agences constituent des forces de proposition et leur implication dans l'élaboration des politiques publiques est souhaitable. En même temps, il convient d'éviter la confusion des rôles, conduisant l'agence et l'État à s'occuper conjointement mais concurremment de conception et de mise en œuvre. Une telle compétition compromettrait tout pilotage ou tutelle appropriés de la part de l'État. Ce dernier doit toujours conserver le pouvoir de décision final. Il lui appartient d'arrêter les politiques publiques à l'élaboration desquelles les agences vont participer, de définir la feuille de route stratégique des agences et d'être en capacité d'en mesurer la réalisation.

Deuxièmement, le Conseil d'État estime qu'**il convient de rompre avec l'idée établie selon laquelle les agences,** notamment celles qui ont la personnalité morale, **seraient des démembrements de l'État.** Au contraire, celles-ci doivent être regardées comme des composantes de l'État entendu largement et comme des instruments de son action.

L'ensemble des acteurs impliqués par le dispositif des agences, qu'ils soient en administration centrale, dans les établissements publics ou groupements d'intérêt public, interviennent dans un même espace public élargi. Ce sont les insuffisances du commandement et de l'animation de ce dispositif en réseau, et non la nature ou les formes juridiques et d'organisation des personnes morales qui le composent, qui entraînent les difficultés rencontrées par l'État pour assurer la cohérence de son action.

La dénonciation de la multiplication des démembrements de l'État est vaine et occulte les véritables problèmes posés par le phénomène des agences tel qu'il s'est développé en France.

Loin d'être un démembrement de l'État, les agences peuvent contribuer notablement à son renforcement, dès lors que les conditions du recours à celles-ci ont été définies et respectées.

[9] Déjà cités, voir question/réponse n° 1

12.

Quelle est la doctrine de recours aux agences que préconise le Conseil d'État ? Quels seraient les vecteurs juridiques de cette doctrine ?

Le Conseil d'État a été amené à **distinguer quatre critères pertinents d'un recours éventuel aux agences** :

- l'utilité de la spécialisation dans l'exécution des tâches de gestion à grande échelle (**critère de l'efficience**) ;
- la nécessité d'une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'État (**critère de l'expertise**) ;
- le caractère prépondérant des partenariats avec les collectivités territoriales ou avec des acteurs de la société civile pour la mise en oeuvre de la politique publique (**critère du partenariat**) ;
- la nécessité d'éviter l'intervention du pouvoir politique dans les processus récurrents de décision (**critère de la neutralité**)

Compte tenu de la diversité des besoins auxquels peut répondre la création d'agences, l'approche du Conseil d'État a consisté à retenir un « faisceau d'indices ». Cette technique permet tout à la fois de poser des limites au recours aux agences et de garder la souplesse nécessaire à l'appréhension de situations très variées. Une fois affirmée la nécessité de recourir à une agence dans un domaine d'activité publique, **le statut de celle-ci serait à choisir selon une série de lignes directrices** proposées par l'étude du Conseil d'État :

- recourir à un **service à compétence nationale (SCN)** lorsqu'il est souhaité que le ministre conserve un pouvoir d'instruction hiérarchique sur l'agence ;
- ne choisir le statut de **groupement d'intérêt public (GIP)** que pour des collaborations dédiées à un projet ou pour la phase initiale de mise en place d'une agence ;
- en cas de recours à un établissement public - ce qui est le cas le plus fréquent - faire du choix de **l'établissement public administratif (EPA)** entièrement régi par le droit public le principe et n'accepter les dérogations, et a fortiori le statut de **l'établissement public industriel et commercial (EPIC),** que s'il est établi qu'un tel choix est nécessaire pour accomplir la mission confiée à l'agence ;
- éviter de recourir au statut associatif

Cette doctrine du recours aux agences préconisée par le Conseil d'État serait à inscrire dans **une directive d'organisation et de gestion administrative du Premier ministre aux ministres (DOGA)**

Parallèlement, **des dispositions de loi,** organique ou ordinaire, **devraient prévoir la réalisation d'une étude d'impact préalablement à la création de toute agence.** Cette étude comportera les motifs du recours à une agence, les motifs du choix de son statut juridique, les moyens dont il est envisagé de la doter, les modalités d'articulation avec les structures existantes et les modalités d'évaluation de l'action de l'agence

(voir les propositions n^{os} 1, 2, 4 et 5 de l'étude).

13.

Pourquoi définir un cadre budgétaire commun à l'État et aux agences ?

L'enjeu d'un cadre budgétaire commun à l'État et aux agences est de **garantir l'inscription cohérente de ces dernières dans la trajectoire d'évolution des comptes publics** et dans les objectifs des politiques publiques tels que décrits dans les lois de finances. L'application aux agences d'un tel cadre budgétaire leur permettra, plus précisément, de participer pleinement à la stratégie de performance des politiques publiques que sous-tend la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le poids des agences et plus largement celui des opérateurs de l'État étant devenu très important dans de nombreux domaines de l'action publique, **la gestion des finances publiques ne peut plus s'accommoder aujourd'hui de périmètres étroits.** Une nouvelle réflexion sur la pertinence du cadre budgétaire et comptable de l'État paraissait nécessaire.

La mise en place d'un cadre budgétaire commun a également vocation à **contrecarrer les éventuelles tendances à créer des agences pour échapper aux contraintes budgétaires communes.** Les agences ont trop longtemps constitué une ligne de fuite dans la maîtrise des finances publiques

Dans la perspective d'organisation du cadre budgétaire commun à l'État et aux agences, le Conseil d'État **propose en particulier quatre mesures**. Elles portent sur
- l'**encadrement de l'affectation des recettes fiscales**,
- l'inscription des agences dans la **logique de programmation pluriannuelle** des finances publiques,
- la **mise en cohérence des objectifs** assignés aux agences avec les indicateurs de performance des programmes
- la **consolidation budgétaire** organisée par politique publique

(voir les propositions n° 7 à 10 de l'étude).

14.

Pourquoi définir un cadre de ressources humaines commun à l'État et aux agences ?

Les ressources humaines de l'État et celles des agences doivent être appréhendées comme un ensemble commun. Si des différences de réglementation en matière de recrutement et de rémunération ont leurs justifications, elles ne doivent pas conduire à ce que l'État soit l'empire de la contrainte et les agences l'empire de la déréglementation. Il faut donc **organiser les convergences nécessaires entre les personnels de l'État et ceux des agences**, sans pour autant, et c'est bien là toute la difficulté, remettre en cause les spécificités nécessaires à l'accomplissement des missions des agences. **La mobilité entre État et agences est la clé de ce changement** : il n'est pas bon pour le service public que les personnels des agences restent « figés » dans leur structure d'accueil parce que les conditions de recrutement et de rémunération y sont meilleures alors qu'ils pourraient enrichir les services des ministères. Leur expérience fondée sur leur savoir faire opérationnel, leur expertise et leur connaissance du milieu professionnel du secteur d'activité au sein duquel ils évoluent seraient utiles et appréciés. Là encore, la césure entre l'État et les agences est préjudiciable à la cohérence de l'action de l'État global.

Facteur d'enrichissement de l'administration centrale, la mobilité des personnels serait largement facilitée par l'organisation d'un cadre commun des ressources humaines de l'État et des agences. Le Conseil d'État propose à cet effet **quatre séries de mesures** :

- la **réduction du nombre de corps** et l'affirmation de leur caractère interministériel ;
- un plus fort **encadrement des recrutements dérogatoires et spécifiques** dans les agences ;
- le développement d'**outils de ressources humaines, communs** aux services et aux agences ;
- la définition d'une **politique de rémunération** à la fois juste et incitative.

(voir les propositions n° 11 à 15 de l'étude).

15.

Quelles nouvelles relations l'étude préconise-t-elle entre l'État central et les agences ?

Travaillant sur le sujet des agences, le Conseil d'État a inévitablement rencontré celui des administrations centrales. Il a estimé nécessaire d'esquisser quelques perspectives sur les évolutions qu'implique pour les administrations centrales le développement des agences.
Il importe tout d'abord de clarifier le rôle des administrations centrales à l'égard des agences, au regard de **la notion traditionnelle de tutelle**. Cette notion, toujours utilisée dans les textes administratifs, est toutefois concurrencée par celle de pilotage ; la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État emploie ainsi les deux termes. Si le terme de pilotage peut sembler plus moderne, celui de tutelle est en réalité plus approprié : le pilote de l'agence est son directeur ou son président, à qui il revient d'en assurer la conduite au quotidien ; l'administration doit seulement définir les orientations et veiller à leur mise en œuvre. A l'inverse, la notion de tutelle exprime bien cette idée de responsabilité à la fois plus éminente et plus indirecte.
Si tutelle il y a, il faut cependant prendre acte de ce que son contenu a sensiblement évolué depuis la période où le concept a été forgé. Les prérogatives à caractère unilatéral peuvent demeurer nécessaires, mais la tutelle ne saurait aujourd'hui s'y restreindre. L'instrument privilégié de la tutelle doit être aujourd'hui un **instrument contractuel : la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM).** Aussi le ministre doit-il conserver sous son autorité une capacité d'analyse et de décision, afin d'être pour les agences l'interlocuteur avec lequel celles-ci négocieront leurs objectifs et mesureront leurs résultats.

En vue de renforcer, de réhabiliter l'État central réellement responsable, **plusieurs évolutions sont envisageables.** Il convient de
- développer les parcours de mobilité du personnel entre les administrations et les agences. - renforcer, en termes d'autorité, de qualification et de moyens, la structure consacrée à la fonction de pilotage des agences, au sein des ministères.
- d'expérimenter des formes d'organisation des administrations centrales, notamment pour assurer le pilotage des agences.
- engager une réflexion sur les métiers de conception et d'évaluation des politiques publiques. Il s'agit de redéfinir la juste place incombant aux managers, aux généralistes et aux experts.

(voir les propositions n° 16 à 20).

16.

Quelles nouvelles relations l'étude préconise-t-elle entre l'État territorial et les agences ?

Pour déterminer l'articulation souhaitable des relations entre l'État territorial et les agences, le Conseil d'État retient le principe selon lequel **le préfet n'est pas le représentant des agences, mais le représentant de l'État et de chacun des membres du Gouvernement, conformément à l'article 72 de la Constitution.**

C'est dès lors en sa qualité de représentant de l'État que le préfet doit disposer de prérogatives à l'égard des agences, ces prérogatives devant servir en particulier deux finalités : d'une part, le préfet doit être en mesure de **s'assurer que l'action des agences s'inscrit dans la cohérence de l'action de l'État.** D'autre part, sans préjudice de l'autonomie de gestion des agences, le préfet est fondé à **vérifier** que les agences présentes sur le territoire dont il a la responsabilité **mettent bien en œuvre les orientations stratégiques que l'État lui a confiées** dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens.

Dans les relations entre l'État territorial et les agences, **deux cas de figure** peuvent se présenter selon que les agences disposent ou pas de services territoriaux propres. Le Conseil d'État considère que, **lorsque l'agence ne dispose pas de services territoriaux propres** et fait appel aux services déconcentrés de l'État, une convention de mise à disposition doit être conclue entre le préfet et l'agence, définissant les moyens alloués à l'agence, les modalités selon lesquelles celle-ci donne des instructions aux services et les informations communiquées au préfet. **Lorsque l'agence dispose de services territoriaux propres**, le préfet et l'agence procèdent à la conclusion d'une convention programmant les interventions de celle-ci et déclinant la convention nationale d'objectifs et de moyens passée avec l'État. Dans ce cas, il convient de prévoir que l'agence informe en temps utile le préfet des négociations avec les collectivités territoriales et que le préfet peut lui adresser toutes observations utiles.

(voir la proposition n° 21).

17.

Que veut dire le Conseil d'État lorsqu'il parle de « réseau État-agences » ?

En se référant au « réseau État-agences », le Conseil d'État vise à signaler le besoin de dépasser une description de l'administration publique qui repose sur un prétendu clivage entre l'État et ses opérateurs, au premier rang desquels figurent les agences. D'une certaine manière, cela revient à soutenir que **les agences, c'est l'État ; c'est, pour l'État, une autre forme d'agir.** Au-delà de la distinction des personnalités morales, l'État et les agences forment en effet **un ensemble articulé.** Les composantes de cet ensemble concourent, séparément ou conjointement, à la mise en œuvre des politiques publiques, dans le respect des principes d'une bonne coordination, que la présente étude aspire à clarifier.

La référence au « réseau État-agences » évoque donc moins un ensemble de structures organiques que le fonctionnement de ces structures selon un cadre commun de références, notamment en matière budgétaire et de gestion de ressources humaines, susceptible de répondre à la complexité de l'administration actuelle et à celle du rapport de l'administration avec le politique et les citoyens.

L'idée de réseau « État-agences » est une notion qui vise à identifier une organisation de l'administration publique française en devenir. L'option pour une organisation en réseau signifie le refus de l'administration pyramidale et bureaucratique et l'adhésion à une organisation polycentrique, fondée sur le principe de la responsabilité contractualisée. Une telle option conduit à éviter le risque de l'affaissement de l'État ou, à l'inverse, d'un raidissement autoritaire et d'une ossification de celui-ci.

Mais le recours à l'idée de réseau « État-agences » sert également au Conseil d'État à mieux saisir les dysfonctionnements de l'administration contemporaine, en vue d'imaginer l'avenir de cette dernière. Au lieu de la déploration vaine de la multiplication des démembrements de l'État, l'appréhension de l'État et de ses agences comme composantes d'un même système permet de s'atteler à la résolution des problèmes liés aux agences, en distinguant entre les bonnes et les mauvaises raisons de recourir à ce mode d'action publique, en identifiant les moyens d'une réhabilitation de l'État central et en redéfinissant l'articulation des relations, à l'intérieur du réseau, entre l'État et ses agences.

(voir les propositions n^{os} 6, 9, 10, 11, 14, 16, 17, 20 et 21 de l'étude).

18.

En quoi l'organisation « État-agences » est-elle adaptée aux évolutions actuelles de l'administration et, plus largement, à celles de la société ?

Le recours à l'organisation « État-agences » est adapté à un modèle administratif en pleine évolution, parce qu'il est apte à **répondre au risque bureaucratique**, qui affaiblit l'efficacité attendue des services publics et en accroît les coûts, estimés trop importants par rapport à la qualité du service rendu. À cet égard, l'organisation administrative en réseau offre la perspective d'une mutation décisive car elle **implique la mesure des résultats d'une politique publique en fonction des objectifs assignés** et **favorise la responsabilisation** des personnes et des équipes impliquées dans la conduite de la politique en question.

Par ailleurs, l'organisation « État-agences » est adaptée à **une société en mutation, qui demande quotidiennement de son administration à la fois des prestations de qualité et des comptes.** Les agences sont bien placées pour répondre à ces attentes au sein d'une organisation polycentrique, où les groupes d'intérêts interagissent et se confrontent. Les agences se trouvent en effet **au contact direct des milieux professionnels et autres parties prenantes, dont elles favorisent la participation aux décisions publiques** et à la mise en œuvre des politiques publiques. Le fait que les parties prenantes sont en général mieux associées aux agences qu'à l'État et son administration confère finalement à celles-ci une capacité d'action accrue.

Le schéma « État-agences » répond en outre à la complexité des rapports entre le politique, les citoyens et l'administration en ce qu'il apporte **une garantie de crédibilité de l'action publique.** D'une part, il met l'action publique à l'abri des pressions et interventions intéressées, notamment dans les cas où la décision publique doit s'appuyer sur l'expertise. D'autre part, il met à distance le politique qui peut ainsi se garder d'être en première ligne face à des choix très techniques, par exemple en matière de santé publique ou de risques environnementaux.

Le Conseil d'État, sensible aux exigences de l'administration et aux aspirations de la société civile, ne peut qu'être attentif à la promotion d'une organisation en réseau qui articule et ouvre plutôt qu'elle ne sépare et se replie sur elle-même. **Il faut remembrer l'État sans l'uniformiser, le diversifier sans le disperser.**

(voir les propositions n^{os} 15, 21, 22, 23, 24 et 25 de l'étude).

41

la gazette.fr

DOCUMENT n° 5

Adresse de l'article http://www.lagazettedescommunes.com/128365/etude-annuelle-du-conseil-d%e2%80%99etat-%c2%ab-les-agences-une-autre-forme-dorganisation-pour-un-mieux-detat-%c2%bb/

DÉMOCRATIE LOCALE

Etude annuelle du Conseil d'Etat : «Les agences, une autre forme d'organisation pour un mieux d'Etat»

B. Menguy, J. Joannès | A la une | Actu juridique | France | Publié le 11/09/2012

La Gazette des communes a rencontré Jacky Richard, rapporteur général de la section du rapport et des études, à l'occasion de la sortie de l'étude annuelle du Conseil d'Etat mardi 11 septembre 2012.

L'étude annuelle du Conseil d'Etat [1] est cette année consacrée aux agences. Il en existe aujourd'hui plus d'une centaine qui se sont imposées comme des instruments de mise en œuvre des politiques publiques. Leur création au coup par coup, la diversité de leurs fonctions et de leur régime juridique n'ont cependant jamais fait l'objet d'une étude générale approfondie. Pourtant, les agences suscitent régulièrement des interrogations, tant sur leurs missions et fonctions que sur les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics y recourent.

Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il consacré son étude annuelle aux agences ?

S'intéresser aux agences, c'est s'intéresser à l'organisation de l'Etat. Le Conseil d'Etat a souhaité apporter sa contribution à la réflexion sur la réforme de l'Etat.
Il a tenu à exposer son approche des questions de gestion publique, d'organisation des administrations et de gouvernance publique. Il a constaté la multiplication, depuis la fin des années 80, du nombre d'agences, sans que ce phénomène, pourtant assez massif, ne soit assumé ou revendiqué, ni n'ait relevé d'une politique de réforme de l'Etat.



[2]

Est-ce alors un recours masqué à un nouveau mode de gestion ?

Non. Les agences sont créées de façon ouverte, par décret ou par la loi. Mais la création de ces agences n'est pas revendiquée ou affichée comme une démarche voulue qui relèverait d'une doctrine d'emploi.
Le Conseil d'Etat a voulu comprendre pourquoi l'Etat recourt ainsi à ce mode de gestion pour conduire des politiques publiques. Au Royaume-Uni ou en Nouvelle-Zélande, au contraire, le recours aux agences est totalement assumé.

42

Combien d'agences avez-vous recensé ?

Le Conseil d'Etat en a dénombré 103, au sens de l'étude. Il a mené un important travail de définition et de conceptualisation de l'agence, et a eu recours, dans un premier temps, à une définition « par défaut » en opposant l'agence à deux concepts proches, mais distincts : les autorités administratives indépendantes (AAI) et les « opérateurs ».

L'AAI est une structure indépendante au regard de sa gouvernance, de sa gestion et de ses ressources. Une agence est quant à elle autonome. Elle dispose de larges possibilités d'action, d'une gouvernance spécifique, mais est rattachée à l'autorité de tutelle publique qui l'a créée.

Un opérateur est un organisme qui, en marge d'une personne morale, intervient pour le compte de celle-ci. L'opérateur appartient à de grandes catégories caractérisées par le nombre. Il est "duplicable" (par exemples : les universités, musées, établissements publics de recherche...).
L'agence est unique dans son domaine. Une typologie des agences est possible. Certaines sont « opérationnelles » : elles assurent des prestations que l'Etat ne saurait assurer correctement.
Pôle emploi est un exemple typique.

D'autres exercent des missions de police administrative ou d'expertise ou encore de financement. Toutes ont un rôle structurant pour le domaine dans lequel elles interviennent.
C'est la définition positive que donne l'étude : autonomie et structuration du domaine.

Il est à noter que le statut juridique des agences, extrêmement varié, n'est pas un critère de différenciation : les agences peuvent revêtir la forme d'établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux, de groupements d'intérêt public d'associations...
L'étude propose un recours ordonné aux agences, tant au plan fonctionnel que juridique, et, pour cela, une meilleure utilisation du statut en fonction des missions de l'agence à créer.

Comment s'organisent les relations entre l'administration « classique » et les agences ?

Sur le « papier », il n'y a pas de concurrence : l'Etat délègue à une structure qu'il crée, le soin de mettre en œuvre une politique publique. Selon le schéma qui prévaut lors de la création d'une agence, le ministre et son administration conçoivent, évaluent et contrôlent, tandis que l'agence met en œuvre.

Cependant, l'étude a montré que très souvent l'Etat ne sait pas bien déléguer. Le schéma théorique du recours aux agences, élaboré dans les années 90 par les rapports de Jean Picq et de Christian Blanc, repose sur une distinction, faussement simple, entre ceux qui conçoivent les politiques publiques et ceux qui les appliquent.
Il arrive aussi que l'agence prenne plus d'importance que le ministère qui l'a créée. C'est par exemple le cas de l'Agence française de développement (AFD).

L'étude tente de définir la juste place de l'Etat et des agences. Il doit y avoir une correcte répartition des tâches entre d'une part le pilotage des agences et d'autre part le plein exercice de la responsabilité de celles-ci.

La gestion par agence concerne-t-elle les collectivités territoriales ?

Le phénomène de gestion par agence concerne les collectivités locales, initialement avec les CCAS, les caisses des écoles ou encore les offices de tourisme. C'est assez logique, car les collectivités ont le même questionnement que l'Etat : faire ou faire faire ?

Les spécificités qui existent ne sont pas irréductibles : les préconisations générales que formule, pour l'Etat, l'étude, s'appliquent, mutatis mutandis, aux collectivités.
Le rapport relève cependant que les collectivités territoriales recourent bien plus largement que l'Etat au support juridique de l'association. Toutefois, du fait de l'alternative entre gestion en régie et gestion déléguée, la place de l'agence est moins forte au niveau local.

43

Le Conseil d'Etat signale les apports et possibilités ouverts par les sociétés publiques locales (SPL), qui représentent une forme de gestion par agence.

Pourquoi créer une agence ?

La mise en œuvre des politiques publiques suppose un professionnalisme et une ingénierie que les administrations centrales ne possèdent pas nécessairement. Elles savent concevoir, mais pas toujours mettre en œuvre.
Un bon exemple est celui de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) : on touche à un domaine régalien et sensible, que l'Etat ne pouvait confier à un opérateur privé mais que l'administration centrale n'était pas en mesure d'assurer.
En créant l'ANTS, l'Etat s'est doté d'un outil opérationnel avec un savoir-faire.

A noter aussi que le recours à l'agence en tant que mode de gestion permet de mieux reconnaître les parties prenantes. A la différence de l'Etat, l'agence permet de mieux associer les groupes d'intérêts concernés, selon le domaine : professionnels, associations...

Toutes les créations d'agences sont-elles justifiées ?

Certaines créations d'agences relèvent d'un simple effet d'annonce : « Pour répondre à un problème, je crée une agence. » Il peut y avoir la volonté d'afficher un certain modernisme, la gestion par agence s'inscrivant dans les doctrines managériales, ou encore une réponse politique à une exigence médiatique.

A chaque grande crise, souvent sanitaire, on assiste à la création de nouvelles agences. C'est parfois justifié et efficace : sous le coup d'une urgence, la création d'une agence permet de bénéficier d'une priorité budgétaire ou de moyens de recrutement plus rapides.
Ces moyens ont été trop souvent sanctuarisés et pérennisés. Les vraies raisons du recours aux agences doivent résider dans l'efficacité de mise en œuvre des politiques publiques.

Existe-t-il des domaines de prédilection des agences ?

Le rapport a classé les agences par secteurs et a constaté que certains sont plus propices à la création d'agences : le secteur sanitaire et social, l'environnement et celui de l'intervention économique.

Dans ce secteur, plus particulièrement, se sont développés les services à compétence nationale (SCN), avec un statut particulier qui permet au ministre de pouvoir intervenir plus facilement dans l'agence (Agence France Trésor, Agence des participations de l'Etat, Agence du patrimoine immatériel de l'Etat, service des achats de l'Etat...).

Quels sont les risques d'une gestion de l'action publique par agence ?

Le risque principal supposé serait celui d'un démembrement de l'Etat et d'une atomisation préjudiciable des politiques publiques par la juxtaposition d'entités très compétentes, dans leur domaine mais très spécialisées.
Il faut éviter le développement non coordonné et sans vue d'ensemble de politiques sectorielles. L'Etat doit savoir piloter ses agences, c'est-à-dire donner des objectifs, contrôler l'action, évaluer et accorder des moyens.
Or, les administrations centrales savent concevoir, mais non piloter. Un contre-exemple existe : les agences régionales de santé où le ministère de la Santé s'est donné les moyens, autour de son secrétaire général, d'un bon pilotage de ses agences.

Y a-t-il un lien entre le recours aux agences et la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ?

Etablir un lien serait tentant, mais ce serait en réalité une erreur. Certes, la création d'agences peut conduire à la diminution des effectifs des administrations centrales.
Mais les agences coûtent et ne se substituent jamais complètement à l'administration centrale. Elles constituent en réalité des développements de l'action administrative. Elles sont souvent l'occasion de recrutements

supplémentaires, et de dépenses en logistique. La RGPP n'a en fait pas favorisé les agences, qui peuvent représenter des lignes de fuite dans les finances publiques.

Le développement des agences est donc une « nouvelle gestion publique » ?

L'étude conclut, contrairement à une idée communément reçue, que, loin d'être un démembrement de l'Etat, le développement des agences est une opportunité à saisir.
Elles représentent une nouvelle forme de gouvernance qui peut le renforcer sous réserve d'y avoir recours dans de bonnes conditions, et pour des raisons autres que la seule recherche d'effets d'annonce ou de facilités de gestion.

L'Etat ne peut pas tout faire par les voies administratives classiques. Il n'est pas toujours armé pour faire de l'opérationnel, même dans ses services déconcentrés. Une agence bien pilotée est un renforcement utile de l'Etat. A rebours de ceux qui déplorent ou au contraire saluent dans l'agence le moins d'Etat, le Conseil d'Etat se déclare favorable à cette forme de gestion dès lors qu'elle participe du mieux d'Etat.

Quelles sont ces précautions à prendre ?

Il faut établir les conditions d'une bonne tutelle de l'Etat sur les agences et veiller à « retisser ensemble ce qui est séparé », selon la formule d'Edgar Morin. Avant la création d'une agence, il est d'abord nécessaire de procéder à une étude d'impact avec avis d'un comité indépendant.

Le rapport préconise en outre la création d'un cadre budgétaire et d'un cadre de ressources humaines communs à l'Etat et aux agences. Cela se traduirait notamment par la généralisation des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) comme mise en œuvre d'un principe de responsabilisation.
Une limitation des recrutements dérogatoires et une harmonisation des conditions de rémunération seraient aussi souhaitables.

Les mêmes logiques doivent guider l'action des administrations et des agences car elles appartiennent au même « réseau ». Au-delà de la distinction des personnalités morales, l'Etat et les agences forment un ensemble articulé.
Selon le Conseil d'Etat, les agences, c'est pour l'Etat une autre forme d'agir.

REFERENCES

L'étude annuelle sur le site du Conseil d'Etat

45

la gazette.fr

DOCUMENT n° 6

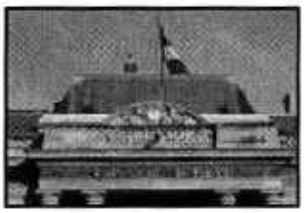
Adresse de l'article http://www.lagazettedescommunes.com/128553/etude-annuelle-du-conseil-d%e2%80%98etat-ne-pas-se-rejouir-trop-vite-de-%c2%ab-l%e2%80%99agencification-%c2%bb-de-la-sphere-publique/

[BILLET] RÉFORME DE L'ETAT

Etude annuelle du Conseil d'Etat : ne pas se réjouir trop vite de « l'agencification » de la sphère publique

B. Mengüy | Billets juridiques | France | Publié le 12/09/2012

L'étude annuelle du Conseil d'État rendue publique le 11 septembre 2012 dresse un panorama des différentes formes d'agence pour en proposer une définition et ainsi mieux déterminer leur place et rôle au sein de l'Etat. Cette étude très positive sur le phénomène « d'agencification » de l'Etat oublie de rappeler que recourir aux agences permet surtout aux pouvoirs publics de déroger aux contraintes du droit administratif.



[1]

Les agences, aujourd'hui au nombre de 103 en France, peuvent bénéficier, de par la volonté du législateur, de règles distinctes de celles applicables à l'administration. Ce choix est tout sauf neutre.
Les agences ayant le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) tels que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou encore l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) se voient ainsi purement et simplement appliquer les règles de droit commun.

Recourir aux agences est devenu, pour l'Etat mais aussi pour les collectivités territoriales, un moyen de contournement des contraintes imposées à l'administration. Un véritable problème juridique qui se pose notamment en matière de recrutement des personnels des agences et en matière budgétaire, les agences favorisant la débudgétisation.

L'agencification, synonyme de contractualisation - Si elles facilitent le recrutement de personnes dotées de compétences inhabituelles dans les services de l'État ou des collectivités, les agences favorisent également le développement du recrutement par voie contractuelle des agents de l'administration. Par exemple, les 90 agents de l'ANRU ont un statut de droit privé, à l'exception du directeur et de l'agent comptable.

C'est donc tout naturellement que dans son étude annuelle [2], le Conseil d'Etat reconnaît une importante divergence d'évolution des moyens humains et financiers entre l'État et ses agences, tout particulièrement au cours des dernières années.
On peut aussi aisément déduire que ce mouvement constitue un moyen de contourner les objectifs de réduction des effectifs que l'Etat s'est imposé à lui-même, tout en soutenant que les effectifs diminuent bien. Ainsi, les effectifs des agences ont cru de 6,1 % entre 2007 et 2012, alors que ceux de l'État ont diminué de 6 % sur la même période.

L'agencification, synonyme de débudgétisation - Comme tout opérateur doté d'une personnalité morale distincte de l'État, les agences sont constitutives d'une débudgétisation. Sous ce terme repris dans l'étude annuelle du Conseil d'Etat, il faut y voir par exemple, une dérogation à la règle de l'annualité budgétaire. Ce qui permet notamment aux agences de conserver dans leur patrimoine les ressources non dépensées en fin d'année.
De plus, les agences deviennent un enjeu financier au regard du principe inhérent à toute recette fiscale selon

46

lequel une fois votée, son affectation est automatiquement reconduite chaque année. En effet, plusieurs agences, à l'instar des agences de l'eau, perçoivent une recette d'un produit supérieur à 100 millions d'euros.

47

DOCUMENT n° 7

Localtis.info

UN SERVICE Caisse des Dépôts

Les agences de développement économique à l'heure de la décentralisation

Développement local
Publié le lundi 24 septembre 2012

Les agences de développement économique doivent aujourd'hui faire face à plusieurs freins, dont la réduction des moyens des collectivités locales et les conséquences de la réforme des collectivités. Dans une étude publiée le 21 septembre 2012, le Cner propose une contractualisation des différents échelons de collectivités autour d'un projet régional partagé. Il considère que l'échelon départemental peut être un "niveau intermédiaire essentiel".

"Le nouvel acte de décentralisation ne devra pas imposer un moule territorial rigide et uniforme à tous les territoires." C'est l'une des conclusions principales du Cner (Fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique) dans une étude sur l'évolution des agences de développement économique, présentée à l'occasion de son congrès qui se tenait à Vichy, les 20 et 21 septembre 2012. Ces agences souffrent de plusieurs freins : la baisse des moyens financiers des collectivités territoriales, leurs principaux financeurs, les conséquences de la réforme des collectivités territoriales et la multiplication des acteurs du développement économique. Réalisée sur trois territoires (Bretagne, Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais), l'étude dresse l'état des lieux des agences de développement dans ces régions et décrit leurs évolutions envisageables. Il en ressort une grande variété de situations et de nombreuses évolutions dans le rôle, l'organisation ou le fonctionnement de ces structures. Leurs statuts sont ainsi très divers. Certaines agences sont constituées sous forme de société d'économie mixte (Sem), d'autres de groupement d'intérêt public (GIP) et d'autres encore d'établissement public à caractère industriel et commercial (Epic). Même chose du côté de leur financement. Le budget de ces agences varie entre 457.000 euros et 6,36 millions d'euros, pour un budget moyen d'1,6 million d'euros. Leur financement en revanche est quasi exclusivement public et provient en majorité de la collectivité de tutelle (région, département, commune, intercommunalité). Il tend toutefois lui aussi à se diversifier, avec de nouvelles sources de financement comme le conventionnement avec les EPCI, le développement, encore rare, de prestations payantes, et les conventions de revitalisation.
Le rapport du Cner fait apparaître quatre catégories différentes d'agences et établit pour chacune d'elles des scénarios d'évolution. Première catégorie : les agences spécialistes couvrant un territoire de moins de 300.000 habitants. Ces agences, qui sont aujourd'hui peu nombreuses, sont principalement spécialisées dans des actions exogènes (promotion, prospection, accueil d'entreprises extérieures). Leur évolution envisageable prend deux voies : l'élargissement de leurs compétences techniques ou de leur périmètre d'action. Autre catégorie : les agences spécialistes qui couvrent un territoire plus grand, plus de 300.000 habitants. Ces agences disposent d'une équipe relativement importante (10 à 15 personnes en général) et bénéficient de moyens financiers conséquents mais elles souffrent du décalage entre leurs moyens et les résultats qu'elles obtiennent. L'évolution envisagée par le Cner pour ces agences consiste en une fusion d'agences intervenant sur un même champ et un même territoire, et l'élargissement de leurs compétences techniques. L'agence régionale de développement de Bretagne a ainsi fusionné en 2011 avec l'agence régionale de l'innovation pour donner naissance à une nouvelle entité : Bretagne développement innovation.

Contractualisation avec les différents niveaux de collectivités

La troisième catégorie d'agences identifiée par le Cner correspond aux agences généralistes hors régions. Elles interviennent sur une commune ou un département et ont majoritairement des compétences endogènes (accompagnement des entreprises du territoire). Elles doivent jongler entre les besoins croissants des entreprises et la diminution des moyens financiers des collectivités. Le Cner leur propose de trouver un positionnement stratégique et d'identifier de nouvelles sources de financement. Enfin, dernière catégorie : les généralistes régionales. Elles ont une activité endogène (actions en direction des entreprises du territoire, marketing territorial, travail sur l'offre du territoire, conseil aux collectivités...). Le Cner estime qu'elles doivent aujourd'hui conforter leurs liens avec les relais locaux "pour asseoir leur légitimité et enclencher une véritable dynamique régionale", à l'image de Midi-Pyrénées Expansion qui a ouvert sa gouvernance aux échelons inférieurs.
Le Cner propose aussi des pistes d'évolution des agences de développement économique. L'une d'elle correspond à la contractualisation entre les différents niveaux de collectivités et à la mise en cohérence au sein d'un projet régional concerté et partagé. Un dispositif qui permettrait de répondre au besoin d'adaptation territoriale et d'éviter ce "moule territorial rigide et uniforme", redouté par le Cner. La contractualisation permettra aussi d'organiser les mutualisations de moyens, les partages de compétences, et l'application du principe de subsidiarité pour éviter les redondances, la concurrence et la multiplication des structures. Le Cner estime aussi que "l'Etat devra revoir le dimensionnement de sa présence sur les territoires et les modalités de son action", et "cela passera notamment par une délégation plus grande de ses compétences dans les outils partenariaux des collectivités". Enfin, il rappelle que sur certains territoires, l'échelon départemental s'impose comme un niveau intermédiaire essentiel. De quoi alimenter l'argumentaire des élus départementaux actuellement très attachés à défendre le rôle du conseil

48

général en matière de développement économique.
Le Cner devrait pour sa part être plutôt saisfait des dernières déclarations du gouvernement autour la réforme de la décentralisation. Ainsi Cécile Dulfot déclarait-elle le 21 septembre à Metz lors du Congrès de l'Assemblée des départements de France que l'on ne peut pas établir de "blocs de compétences étanches" et qu'il faut "prévoir des ajustements de compétences reposant sur des contrats différenciés, qui engageraient tous les acteurs du territoire". Et c'est vraisemblablement dans cet esprit que devraient être créées les "conférences territoriales de compétences". L'idée de ces conférences, qui seront créées par la loi, est en effet de permettre aux différents niveaux de collectivités de "reprendre les choses en mains sur leur territoire" en s'accordant entre eux sur l'exercice des "compétences transférées ou déléguées", a pour sa part assuré Marylise Lebranchu.

Emilie Zapalski

En savoir plus
A télécharger
Consulter l'étude du Cner

A lire sur Localtis
24/09/2012 Financement de l'ESS : l'épargne réglementée pourrait être une solution, estime Benoît Hamon

21/09/2012 Le département, légitimé... mais asphyxié

19/06/2012 Les agences de développement économique en pleine évolution

23/03/2012 Le tandem région-métropole roule pour la réindustrialisation

Localtis © Tous droits réservés

49

DOCUMENT n° 8

Localtis.info

Un deuxième rapport en faveur de la reprise en main par l'Etat de ses agences

Réforme de l'action publique
Publié le lundi 17 septembre 2012

Quelques jours après la présentation de l'étude du Conseil d'Etat sur les agences, Bercy rend public un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur le même thème. Si la conclusion est identique (les agences étant devenues un enjeu déterminant de la gestion et des finances publiques, il faut, en substance, rappeler que c'est l'Etat le chef), les arguments pour y parvenir prennent des voies détournées.

Sur la forme, le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur "L'Etat et ses agences" est plus direct que l'étude présentée par le Conseil d'Etat sur le même sujet (voir notre article du 13 septembre). Commandé le 22 août 2011 par le précédent gouvernement, remis en mars dernier et rendu public "par souci de transparence" ce lundi 17 septembre, son objectif est manifestement de rendre compte des "coûts importants" engendrés par les agences, et incidemment des sources d'économie en perspective. Le communiqué de presse de Pierre Moscovici et Jérôme Cahuzac met ainsi en avant le fait que "les effectifs publics des opérateurs ont crû de 6% depuis 2007 tandis que ceux de l'Etat diminuaient de 6%. Les moyens financiers – crédits budgétaires et taxes affectées – s'élèvent en 2012 à 50 milliards d'euros, en progression de 15% depuis 2007. Les seules taxes affectées ont enregistré une progression de 4.5% par an sur la période". Sans oublier "la très forte augmentation des niveaux de rémunération" qui a crû beaucoup plus rapidement que ceux des agents de l'Etat avec +5,5% par an entre 2007 et 2010, contre +3,7% (en masse salariale par agent).

103 agences pour le Conseil d'Etat, 1.244 agences pour l'IGF

Ces chiffres diffèrent de ceux du Conseil d'Etat, qui faisait état d'un budget total porté par les agences de 330 milliards d'euros. Un budget rapporté à 72,8 milliards d'euros si on exclut les caisses nationales de sécurité sociale, mais qui reste tout de même loin des 50 milliards d'euros de l'IGF. Cette différence est d'autant plus troublante que le Conseil d'Etat repère beaucoup moins d'agences que l'IGF. Le premier en comptabilise 103 aujourd'hui, le deuxième 1.244 à fin 2010 !
La différence vient du fait que les deux structures ne parlent pas de la même chose. Les magistrats du Conseil d'Etat voient dans l'agence "une structure autonome", au sens où "le pouvoir exécutif n'a pas vocation à intervenir dans sa gestion courante mais (dont) il lui revient de définir les orientations politiques que l'agence met en œuvre". Cette définition exclut de facto toute autorité administrative indépendante (AAI) et tout opérateur de l'Etat, alors que les inspecteurs des finances les prennent en compte, ainsi que les Odac (organismes divers d'administration centrale), les EDCP (entités dotées d'un comptable public), les API (autorités publiques indépendantes) et les SCN (services à compétence nationale). Le tout, pour l'IGF, est que ces entités respectent deux critères précis : l'exercice d'une mission de service public non marchand ; le contrôle par l'Etat. Soit 1.244 "agences"...

Un même constat

Malgré tout, le constat est le même : il faut "améliorer le contrôle sur la gestion financière des satellites de l'Etat et renforcer la dimension stratégique de la tutelle de l'Etat", résume le communiqué de presse de Bercy. Les 35 propositions de l'IGF ont donc été accueillies "avec intérêt" par Pierre Moscovici et son ministre délégué au Budget, Jérôme Cahuzac. Lesquels pourraient s'en inspirer dans le cadre des "lois financières de l'automne" : projet de loi de programmation des finances publiques et projet de loi de finances.
Les trois premières propositions visent à "mieux connaître les agences" ; les huit autres à "mieux associer les agences aux efforts financiers de l'Etat" (avec notamment l'idée d'"appliquer les normes budgétaires relatives aux dépenses de fonctionnement, aux effectifs et à l'endettement à l'ensemble des agences de l'Etat") ; douze ont pour objet de "constituer un environnement favorable à l'exercice d'une tutelle stratégique" (avec des propositions sur la spécialisation des instruments de pilotage, l'introduction de débats stratégiques dans les conseils d'administration, le suivi des contrats de performance...) ; les douze dernières entendent "établir une doctrine d'usage des agences et rationaliser le paysage des agences" (lancer des audits pour rationaliser, fusionner voire supprimer des doublons, donner aux établissements "une autonomie de gestion suffisante de leurs effectifs", proscrire le double statut d'établissement public et d'administration centrale, promouvoir le statut de service à compétence nationale, étudier pour chaque projet d'agence sa nécessité...)
Une mission de réflexion sera lancée dans les prochaines semaines "en cohérence avec le travail initié par le Premier ministre fin juillet sur le thème de la réforme de l'action publique", ont également annoncé Pierre Moscovici et Jérôme Cahuzac, rappelant que la "stratégie globale de réforme de modernisation de l'action publique sera définie à l'automne 2012, sur la base des propositions de chacun des ministres puis synthétisée par la ministre de la Réforme de l'Etat".

50

Valérie Liquet

En savoir plus
A télécharger
Télécharger le rapport de l'IGF, "L'Etat et ses agences", mars 2012

Télécharger le communiqué de presse de Bercy du 17 septembre 2012

A lire sur Localtis
13/09/2012 Le Conseil d'Etat veut renforcer la tutelle de l'Etat sur ses agences

26/07/2012 Marylise Lebranchu : "Le texte sur la décentralisation proposera une grande réforme de l'Etat"

09/07/2012 Matignon lance une mission sur le bilan de la RGPP

Localtis © Tous droits réservés