

14ème législature

Question N° : 7256	De M. Jacques Bompard (Non inscrit - Vaucluse)	Question écrite
Ministère interrogé > Budget		Ministère attributaire > Économie et finances
Rubrique > ministères et secrétariats d'État	Tête d'analyse > structures administratives	Analyse > agences d'État. coûts de fonctionnement.
Question publiée au JO le : 16/10/2012 Réponse publiée au JO le : 07/01/2014 page : 139 Date de changement d'attribution : 23/10/2012 Date de renouvellement : 26/02/2013 Date de renouvellement : 04/06/2013 Date de renouvellement : 24/09/2013		

Texte de la question

M. Jacques Bompard appelle l'attention de M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, sur le coût des agences d'État. Dans son rapport n° 2011M04401 de mars 2012, l'inspection générale des finances estime à près de 50 milliards d'euros en 2012 le coût annuel des agences d'État. La création quasi systématique d'agences pour un dossier spécifique, en parallèle de la structure préexistante, est une gabegie qui pèse lourdement sur les finances publiques. Le rapport de l'inspection générale des finances précise que « la plupart des agences ont été créées de façon ponctuelle, sans cohérence d'ensemble et sans réflexion sur leurs conséquences pour le reste de la fonction publique ». Il souhaiterait savoir s'il suivra les préconisations de l'inspection générale des finances et s'il s'engage à diminuer le nombre d'agences d'État ainsi que leur coût pour les finances publiques.

Texte de la réponse

Dans son rapport, l'inspection générale des finances (IGF) a choisi d'utiliser le terme générique d'« agence » par convention, pour qualifier les « différentes entités à la fois contrôlées par l'État et exerçant pour son compte des missions de service public non marchand, qu'elles soient dotées ou non de la personnalité morale ». La mission a donc choisi d'inclure dans son périmètre d'étude : - les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ; - les opérateurs de l'État (constitués à près de deux tiers par des ODAC) ; - les établissements dotés d'un comptable public, notamment les établissements publics à caractère administratif (EPA) ; - les services à compétence nationale (SCN) ; - les autorités administratives indépendantes (AAI) ; - les autorités publiques indépendantes (API) ; - et qui respectent les deux critères suivants : exercice d'une mission de service public non marchand, dont l'État en détient le contrôle en vertu d'un faisceau d'indices. Le rapport de l'IGF relatif aux agences de l'État a mis en avant la dynamique des moyens financiers de ces agences : leurs moyens publics, qui représentent 50 Mds€ (crédits et taxes affectées), ont en effet progressé de 15 % depuis 2007 tandis que les dépenses de l'État ont progressé moins rapidement que l'inflation sur la période. Par ailleurs, leurs effectifs ont crû de 6 % depuis 2007 alors que les effectifs de l'État diminuaient. Enfin, le rapport pointe le manque de réflexion stratégique sur le recours à ces agences et une forte croissance de leurs coûts de structure. Face à ce constat, le Gouvernement a renforcé la contribution des agences à l'effort de redressement des finances publiques : - l'évolution des dotations de l'État aux

opérateurs sera très modérée sur la période 2012-2017 ; - les taxes affectées ont été plafonnées et le plafond abaissé sur la période de programmation (- 400 M€ à horizon 2015, article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017). Par ailleurs, celles-ci ont fait l'objet d'une évaluation dès juin 2013 afin de contrôler la pertinence de chacune de ces affectations (rapport du conseil des prélèvements obligatoires) ; - afin de parvenir à la stabilité des effectifs de l'État et de ses opérateurs, les effectifs des opérateurs seront maîtrisés avec un taux d'effort moyen (hors universités et Pôle emploi) de 0,7 % sur 2013-2017. Certaines mesures sont également applicables à d'autres périmètres tels que celui des ODAC, qui sont soumis depuis la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour 2011-2013, à l'interdiction d'avoir recours à un emprunt supérieur à douze mois auprès d'un établissement de crédit. Par ailleurs, les ODAC et les opérateurs (lorsque ceux-ci ne sont pas déjà inclus dans le périmètre), font l'objet d'un état des lieux de leurs dettes et engagements pris hors bilan au sein de l'annexe jaune (opérateurs) au projet de loi de finances. Pour la première fois, dans la loi de finances pour 2012 a été introduit un plafond d'autorisation des emplois des API et des AAI dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État (article 72 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012). Par amendement à la loi de finances pour 2012, le Parlement a également prévu qu'à partir du PLF 2013, « le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ». (article 106) En ce qui concerne l'encadrement des rémunérations, la modification du décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social, réalisée par le décret n° 2012-915 du 26 juillet 2012, a permis d'introduire une disposition afin que les décisions, prises par les ministres chargés de l'économie et du budget, qui approuvent ou fixent la rémunération de leurs dirigeants, soient rendues publiques. La mise en oeuvre de cette obligation réglementaire se traduira, pour ce qui concerne les rémunérations des dirigeants des entreprises soumises aux dispositions du décret précité et figurant dans le périmètre de l'agence des participations de l'État (APE) défini par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004, par une publication de ces rémunérations dans le rapport relatif à l'État actionnaire. Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) a défini un nouveau cadre budgétaire et comptable applicable aux organismes entrant dans son champ d'application, inspiré de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), introduisant notamment les notions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, de fongibilité asymétrique et de plafond d'emplois. Le champ d'application du décret, plus large que celui des opérateurs de l'Etat, recouvre les personnes morales de droit public ayant la qualité d'administrations publiques au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996, les autres personnes morales de droit public sauf si leur statut en dispose autrement, les personnes morales de droit privé après avis conforme du ministre chargé du budget lorsque leur statut le prévoit et les groupements d'intérêt économique lorsqu'ils sont soumis à la comptabilité publique. Ces nouvelles règles sont de nature à améliorer le pilotage financier des organismes en question. En outre, le décret GBCP a étendu la production du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP), appliqué aux opérateurs de l'Etat depuis la circulaire du ministre chargé du budget n° 2MPAP-11-3070 du 10 mai 2011, à l'ensemble des organismes entrant dans son champ d'application. Ce document, soumis à l'avis du contrôleur budgétaire et transmis aux ministères de tutelle, permet un suivi à intervalle régulier des flux d'entrée et de sortie des effectifs et de la masse salariale, le pilotage des emplois et des dépenses sur un exercice donné, une analyse des facteurs d'évolution de la masse salariale et d'éclairer la construction du budget initial suivant. Un arrêté sera prochainement publié pour en préciser les modalités, et un accompagnement de formation à cet outil sera mis en place. Par ailleurs, en s'appuyant en particulier sur le rapport de mars 2012 de l'inspection générale des finances sur « L'Etat et ses agences », le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a décidé dès sa première session du 18 décembre 2012 de les intégrer dans la modernisation de l'action publique. Cela s'est traduit par l'ouverture d'un chantier spécifique et transversal sur les agences et opérateurs, mais également à travers les évaluations des politiques publiques, les programmes ministériels de modernisation et de simplification des démarches administratives, l'ouverture des données publiques... Le recours aux agences et leur création sont désormais encadrés. La circulaire du Premier ministre n° 5647 du 9 avril 2013 formalise la doctrine générale de recours aux agences, afin de limiter leur multiplication et de garantir la lisibilité de l'action publique. Elle explicite

les conditions nécessaires et critères d'analyse des missions confiées à l'agence justifiant le besoin de recours à cette forme : spécialité et efficacité, d'une part, expertise, partenariat ou neutralité, d'autre part. La création de toute nouvelle agence doit désormais être précédée d'une étude d'impact permettant d'éclairer la décision des pouvoirs publics, à réaliser également dans le cadre d'un transfert de mission à une agence existante. Cette étude doit : - justifier l'opportunité de création d'une nouvelle agence au regard de cette doctrine, mais également du paysage des organismes déjà existants ; - évaluer l'impact de la création de la nouvelle agence, afin de s'assurer que les conditions nécessaires à son bon fonctionnement sont réunies, que sa soutenabilité budgétaire est assurée et que l'ensemble des conséquences de sa création a été envisagé. La revue des petits organismes se poursuit. Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Gouvernement, le contrôle général économique et financier (CGEfi) a procédé au recensement de quelques 261 petits organismes ; il a identifié ceux qui devront être soumis à évaluation approfondie, portant sur les missions de l'organisme, les moyens qui lui sont attribués et les modalités de pilotage par son ministère de rattachement, ainsi que des thématiques transversales d'évaluation concernant plusieurs organismes et ministères. Sur la base des conclusions de la mission, qui seront rendues prochainement, les ministères présenteront un schéma de rationalisation des organismes relevant de leur périmètre, qui sera intégré à leur programme ministériel de modernisation et de simplification. La rationalisation des écoles de service public est engagée. Les établissements de formation initiale de fonctionnaires de l'Etat font l'objet d'un chantier de réforme spécifique, piloté par le ministère en charge de la fonction publique. Une démarche de mutualisation pédagogique entre établissements de formation initiale de fonctionnaires de l'Etat sera mise en place, dans le but d'opérer des gains en matière d'ingénierie pédagogique et d'harmoniser les contenus des formations transverses des agents publics en formation initiale. Cette démarche reposera sur l'identification de dix domaines de formation participant du socle commun de connaissances : gestion des ressources humaines, achats publics ou encore politique européenne. Un référentiel de formations et les programmes attenants seront définis pour chacun de ces domaines, et une plateforme dématérialisée de mise en commun des modules de formation en découlant sera développée. Afin de suivre et rendre compte plus précisément de l'activité des écoles de service public, une base d'indicateurs de pilotage communs, répondant aux objectifs stratégiques suivants, sera mise en place : - la satisfaction des demandes et besoins des employeurs que sont les ministères de tutelle ; - la qualité pédagogique ; - la performance financière ; - la modernisation des modes de gestion. En parallèle, l'évaluation dite « à froid » (réalisée après plusieurs mois en poste, auprès de l'élève et de l'employeur) ou encore la mise en place d'une comptabilité analytique au sein des écoles seront développées. Enfin, l'analyse sous l'angle statutaire se poursuit, une mission complémentaire étant confiée au CGEfi afin d'instruire des scénarios d'évolutions structurelles ; ses conclusions sont attendues prochainement. Enfin, le groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs a rendu ses premières conclusions. Conformément au mandat fixé par le CIMAP du 18 décembre 2012, le groupe de travail interministériel a articulé sa réflexion autour de trois axes thématiques : tutelle et gouvernance, ressources humaines et leviers d'économies. Selon la méthode retenue par le Gouvernement dans le cadre de la modernisation de l'action publique, ministères, agences et opérateurs ainsi que personnalités qualifiées ont été consultés et associés aux travaux. Professionnaliser la tutelle et améliorer la gouvernance : une définition commune des activités que recouvrent l'exercice de la tutelle et le pilotage des agences dans toutes leurs composantes a pu être élaborée ; en regard, le partage organisé de formations spécifiques à ces métiers, ainsi que des bonnes pratiques au sein des ministères, permettra une montée en compétences ciblée au sein des ministères de tutelle. Les besoins d'expertises ponctuelles pointues ou de compétences rares, par exemple en matière d'application du droit du travail ou de fiscalité, seront qualifiés et coordonnés. Ce travail s'est poursuivi au second semestre 2013 pour aboutir à des recommandations en matière d'organisation au sein des ministères et entre eux, et pour favoriser le développement d'un pilotage plus stratégique des agences. En parallèle, l'articulation des différents instruments de pilotage et de contractualisation, ainsi que le contenu et l'élaboration de ces documents, seront précisés, tandis que l'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration fera l'objet de travaux spécifiques. Simplifier et harmoniser les ressources humaines : un état des lieux concernant l'usage et les facteurs de choix des différents mécanismes de mobilité des fonctionnaires entre l'Etat et ses agences a permis d'identifier certaines difficultés et d'établir des recommandations ; par exemple, les modalités et conditions de recours à la position normale d'activité dans les agences seront clarifiées afin d'en développer l'usage, et un travail sur la valorisation des parcours de carrière à mobilité Etat-agences sera engagé au niveau interministériel. Mieux associer les opérateurs au redressement des

comptes publics : la rationalisation du paysage des opérateurs, la revue de leurs missions ou la recherche de mutualisations, conduites dans le cadre des programmes ministériels de modernisation et de simplification et des évaluations de politique publique, constituent une contribution essentielle des opérateurs au redressement des comptes publics. Le groupe de travail s'est concentré sur des outils concrets permettant de favoriser la réalisation d'économies par les opérateurs. Des préconisations seront formulées afin d'introduire dans le dialogue de gestion une dimension budgétaire pluriannuelle, nécessairement indicative : à titre expérimental, un exercice de projection sera demandé aux opérateurs, tandis qu'une indication pluriannuelle des crédits sera mise en oeuvre dans certains ministères. L'assignation systématique aux dirigeants d'objectifs ayant un effet de levier sur la réalisation d'économies sera préconisée au niveau interministériel, tandis que l'animation thématique des réseaux professionnels sera développée pour accompagner les organismes dans la réalisation d'économies. La fixation de normes transversales d'économies sera complétée par une analyse plus approfondie de certains secteurs de la dépense : par exemple, l'intégration d'une annexe immobilière au dossier budgétaire des établissements publics nationaux permettra de suivre la mise en oeuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière ainsi que les perspectives d'économies associées.