Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre
5647/SG

Paris, le 9 avril 2013

à

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres délégués

Objet : Modalités d'organisation des services de l'Etat ; recours à la formule de l'« agence ».

Ainsi que l'ont montré des études récentes, les ministères ont abondamment recouru, durant ces quinze dernières années, aux diverses formules d'individualisation des services de l'Etat que l'on recouvre du terme générique d'« agences ».

Cette multiplication d'organismes qui ont en commun d'être dotés d'une certaine autonomie à l'égard du gouvernement finit par être préjudiciable à l'action de l'Etat. Le démembrement qui en résulte rend le pilotage de cette action plus complexe et moins réactif à l'impulsion politique. La perception de l'action de l'Etat, diluée dans des structures multiples, en est aussi affaiblie.

Il convient donc aujourd'hui, non seulement de limiter strictement la création de nouvelles agences, mais aussi d'engager une démarche de rationalisation de l'ensemble des organismes existants.

La présente circulaire a pour objet :

- de définir un ensemble de critères au regard desquels doit s'apprécier le recours à une agence ;

- de formaliser les règles auxquelles doit obéir la création d'une agence, notamment en généralisant la réalisation d'une étude d'opportunité et d'impact préalable, dont un modèle figure en annexe.

I. Objectiver l'opportunité de recourir à une agence

Le recours aux agences constitue l'un des modes d'organisation du service public et se justifie lorsqu'il permet une meilleure mise en œuvre d'une politique publique déterminée.

Cette justification s'apprécie au regard des critères suivants :

• **condition de spécialité** : les missions confiées à l'agence par l'Etat sont clairement définies, circonscrites et spécialisées ; elles relèvent de la mise en œuvre de politiques publiques et non de leur conception.

• **condition d'efficience** : il doit être démontré que les missions confiées à l'entité sont exercées de manière plus efficace et efficiente au sein d'une agence que par les services centraux et déconcentrés de l'Etat (meilleure structuration de la politique publique, professionnalisation et internalisation de compétences, industrialisation de services rendus à l'usager, rationalisation du paysage des organismes intervenant le champ de la politique publique, mutualisations et économies d'échelle, développement de ressources propres, etc.)

• **critère d'expertise** : les missions confiées à l'entité sont qualifiées, et leur exercice nécessite une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'État.

• **critère de partenariat** : les missions confiées à l'entité justifient que soient noués des partenariats avec des acteurs de la société civile et les collectivités territoriales, notamment en termes de financement, que la forme de l'agence rend plus aisés ;

• **critère de gouvernance** : les missions confiées à l'entité impliquent que celle-ci dispose d'une certaine autonomie (qui peut aller jusqu'à l'indépendance du pouvoir exécutif dans le cas des autorités agissant dans le domaine des libertés publiques).

Certains objectifs, en revanche, ne sauraient suffire à justifier la création d'une agence :

- préservation ou sanctuarisation des moyens ;
- volonté d'accorder une meilleure visibilité à une politique publique prioritaire ;
- volonté de créer un régime juridique dérogatoire au droit commun des administrations (statuts des personnels ou code des marchés publics par exemple).

Je vous demande donc de veiller désormais à ce que la création de toute nouvelle agence ne soit envisagée que lorsque les critères précédemment énoncés permettent de vérifier de manière objective le degré d'opportunité de la création envisagée. Il en est de même en cas de transfert de missions exercées par l'Etat à des agences existantes.

Je vous invite également à passer en revue l'ensemble des agences relevant de votre champ ministériel au regard de ces critères, afin de définir une stratégie de rationalisation de ces organismes et d'engager le cas échéant les actions nécessaires.

II. Formaliser un ensemble de règles préalables à la création d'une agence

1. Guider le choix de la forme juridique

La forme juridique sous laquelle sera créée la nouvelle agence doit répondre à une logique harmonisée au sein de l'Etat. Plusieurs considérations doivent être prises en compte : le caractère des missions confiées à l'agence, leur durée, le degré d'autonomie nécessaire, les coûts éventuels par rapport à l'exercice classique de ces missions par l'administration, la taille de l'agence, etc.

Sans viser l'exhaustivité, les lignes directrices qui doivent présider au choix de la forme juridique de la nouvelle agence sont énoncées ci-dessous.

• Les formes juridiques pouvant être retenues pour une agence nouvellement créée sont les suivantes :

- service à compétence nationale,
- groupement d'intérêt public
- établissement public.

Les statuts atypiques ou *sui generis*, de même que le recours à des personnes de droit privé sont à éviter.

La création d'une autorité administrative ou publique indépendante ne saurait être justifiée par de seules considérations de gestion. Elle doit être exceptionnelle et motivée par la nécessité, dûment établie, de soustraire le service à l'autorité ou à la tutelle du gouvernement.

• Les formes juridiques sans personnalité morale distincte (services à compétence nationale, auxquels peuvent être confiées des missions opérationnelles de gestion, de production de biens, de prestation de services, d'études techniques, ou encore de formation) sont à privilégier : elles facilitent l'insertion de l'agence dans la stratégie de maîtrise des finances publiques et limitent en général le coût des fonctions supports. A défaut, la nécessité d'attribuer la personnalité morale à l'agence doit être démontrée.

Si la personnalité morale s'avère nécessaire pour l'exercice des missions envisagées, il convient de privilégier autant que possible le recours à une agence existante plutôt que la création d'une nouvelle agence.

Plus généralement toutes les possibilités de mutualisation de fonctions avec l'Etat ou d'autres agences doivent être étudiées préalablement à la création de l'agence, de manière à optimiser les coûts et éviter l'exercice de missions redondantes dans plusieurs entités.

• Le choix d'un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial doit être justifié par le caractère de l'activité principale de l'agence : production et commercialisation de biens et services, ressources provenant surtout de redevances payées par les usagers, modalités de fonctionnement proches de celles d'une entreprise privée, etc.

• Dans le cas où les missions confiées à l'agence sont limitées dans le temps, il convient de la créer sous forme de service à compétence nationale ou à défaut de groupement d'intérêt public ; dans ce dernier cas, les délais et les conditions de sa dissolution doivent être prévus dans les statuts.

2. Généraliser l'étude d'opportunité et d'impact préalable à toute création d'agence

Afin d'éclairer la décision de création d'une nouvelle agence, tout projet de création sera désormais soumis à la réalisation d'une étude préalable permettant :

- d'une part, d'apprécier l'opportunité de création d'une nouvelle agence au regard notamment de la doctrine de recours énoncée ci-dessus, mais également de son articulation avec les organismes existants ;

- d'autre part, d'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 et leur mise en œuvre programmée.

Cette grille doit également être utilisée en cas de transfert significatif à une agence existante de missions exercées par l'Etat.

* *

Je vous demande donc de veiller désormais à ce que tout projet de création d'une nouvelle agence dans le champ de compétence de votre département ministériel, comme tout transfert de missions à une agence existante soit précédé par la réalisation d'une étude d'impact suivant le modèle annexé à la présente circulaire.

Cette étude devra être soumise à l'examen des services des ministres chargés du budget et de la réforme de l'Etat, puis du secrétariat général du Gouvernement, avant que le projet de création de nouvelle agence ne me soit présenté.

Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE :

MODELE TYPE D'UNE ETUDE D'OPPORTUNITE ET D'IMPACT PREALABLE A LA CREATION D'UNE AGENCE

Première partie : étude d'opportunité

A – Description des missions

Nom de l'agence

Ministère de rattachement

Autres ministères disposant d'une autorité sur l'agence (le cas échéant)

Mission principale confiée à l'agence

Missions secondaires (le cas échéant)

En quoi l'exercice de ces missions nécessite-t-il une autonomie par rapport aux services de l'Etat ? (autonomie de décision, de gestion, etc.)

B – Analyse des missions au regard des conditions et critères d'opportunité

B.1 – Validation des deux conditions impératives

Condition de spécialité :

Ces missions sont-elles clairement définies, précisément décrites et spécialisées ? Oui Non

Ces missions relèvent-elles de la mise en œuvre de politiques publiques ? Oui Non

Préciser la structure chargée de la conception de la politique publique concernée

Condition d'efficience :

Par comparaison avec les services de l'Etat, l'agence permet-elle, dans l'exercice de ses missions :

- de mieux structurer la politique publique ou de rationaliser le paysage des organismes du champ concerné ? Oui* Non

**Si oui, préciser*

- d'atteindre de meilleurs résultats et de rendre un meilleur service ? (production ou prestation de meilleure qualité, professionnalisation des compétences, etc.) Oui* Non

**Si oui, préciser lesquels et détailler les bénéfices attendus dans l'étude d'impact (deuxième partie)*

- d'optimiser les moyens consacrés à la mise en œuvre de ces résultats ? (économies d'échelle, mutualisations, développement de ressources propres ?) Oui* Non

**Si oui, préciser les montants et documenter ces derniers dans l'étude d'impact (deuxième partie)*

B.1 – Validation d'au moins l'un des 3 critères

Critère d'expertise :

Les missions de l'agence nécessitent-elles une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services l'Etat ? Oui* Non

**Si oui, préciser la ou lesquelle(s) :*

Critère de partenariat :

Pour remplir ses missions, l'agence sera-t-elle amenée à nouer des partenariats avec :

- des collectivités territoriales ? Oui Non

- des acteurs de la société civile ? Oui* Non

**Si oui, préciser lesquels :*

Quelle est la nature de ces partenariats ?

En quoi ces partenariats seront-ils facilités par la forme de l'agence ?

Critère d'Indépendance

Les missions confiées à l'agence impliquent-elles que celle-ci ne soit pas placée sous l'autorité du pouvoir exécutif ?	Oui*	Non

**Si oui, préciser pourquoi :*

C – Articulation avec les organismes existants

Existe-t-il d'autres organismes, publics ou parapublics, qui exercent des missions similaires sur tout ou partie du champ d'intervention ?	Oui*	Non

**Si oui, indiquer lesquels :*

Les missions confiées à l'agence peuvent-elles être confiées à une agence existante ?	Oui	Non*

Si non indiquer pourquoi et documenter l'articulation avec ces organismes dans l'étude d'impact (partie 2).

D – Autres éléments d'analyse

Existe-t-il des exemples de recours à une agence pour des missions similaires à l'étranger ?	Oui*	Non

**Si oui, préciser lesquels*

Une consultation avec les bénéficiaires ou les autres acteurs de la politique publique a-t-elle permis de mettre en évidence le besoin d'une agence ?	Oui*	Non

**Si oui, en préciser les modalités*

L'agence exerce-t-elle tout ou partie de ses activités dans un environnement concurrentiel ?	Oui	Non
Un retrait de l'Etat plutôt que le transfert de la mission à une agence a-t-il été envisagé ?	Oui*	Non

**Si oui, indiquer les conséquences d'un retrait de l'Etat*

*

Deuxième partie : étude d'impact

A – Forme juridique

Cette section doit justifier la forme juridique retenue au regard des lignes directrices énoncées au III-1 de la circulaire.

Forme juridique retenue :

- service à compétence nationale
- groupement d'intérêt public
- établissement public *(préciser la catégorie d'établissement public auquel il sera, le cas échéant, rattaché)*
- autre *(préciser et argumenter)*

Est-il nécessaire d'attribuer à l'agence la personnalité morale ? Pourquoi ?

Les missions confiées à l'agence sont-elle pérennes ?

Si non, les modalités (délais et conditions) de sa dissolution ont-elles été prévues dans ses statuts ? La forme juridique retenue est-elle adaptée ?

Le choix du statut est-il justifié par le caractère de l'activité principale de l'agence ? Est-il adapté ?

Une dérogation au régime juridique de droit commun est-elle nécessaire ?

Préciser le domaine auquel s'applique la dérogation et justifier sa nécessité.

B – Statut des personnels

Quel statut est envisagé pour le personnel (droit commun de la fonction publique, statut particulier, droit privé ...) ?

Préciser le statut et justifier les éventuelles dérogations au droit commun

C – Bénéfices attendus dans la mise en œuvre de la politique publique

Cette section doit permettre d'identifier en quoi l'agence permettra d'atteindre de meilleurs résultats et de rendre un meilleur service (par exemple : plus grande réactivité, production ou prestation de meilleure qualité, professionnalisation des compétences, etc.)

C.1 – Bénéfices pour les bénéficiaires ou cibles de la politique publique :

C.2 – Bénéfices pour l'Etat :

C.3 – Bénéfices pour les autres acteurs de la politique publique (le cas échéant) :

D – Impacts budgétaires

D.1 – Budget propre

Présenter un budget prévisionnel sur 3 ans, détaillant :
- les principaux postes de dépenses (d'intervention, de fonctionnement, d'investissement et de personnel) et de recettes (par source de financement) de l'agence (sur le modèle des documents budgétaires demandés aux organismes) ;
- les emplois (sous plafond et hors plafond le cas échéant)
- les hypothèses sous-jacentes aux prévisions et les risques éventuels (risques liés à la pérennité des sources de financement de l'agence, à l'évolution de certains coûts, neutralité / indépendance / conflits d'intérêts)

Préciser les mesures envisagées pour limiter le coût des fonctions supports de l'agence et de son implantation immobilière (mutualisations avec l'Etat ou d'autres agences ?)

L'agence a-t-elle vocation à être opérateur de l'Etat ? Oui* Non

**Justifier au regard des critères précisés dans le jaune Opérateurs de l'Etat*

D.2 – Régime de gestion budgétaire et comptable

L'agence sera-t-elle soumise à la comptabilité publique ? Oui Non*

**Si non, justifier qu'elle ne relève pas des administrations publiques et, dans cette hypothèse, expliquer en quoi la soumission à la comptabilité publique poserait des difficultés.*

L'agence sera-t-elle soumise à la comptabilité budgétaire en AE-CP prévue dans le titre III du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ? Oui Non*

**Si non, justifier qu'elle ne relève pas des administrations publiques et, dans cette hypothèse, expliquer en quoi la soumission à la comptabilité budgétaire ne serait pas pertinente.*

D.3 – Impacts budgétaires indirects

Sur l'Etat :
Préciser les moyens actuellement consacrés par l'État aux missions qui seraient exercées par l'agence (moyens budgétaires et ressources humaines)
Préciser les crédits et les emplois qu'il est prévu de transférer à l'agence.
Préciser les économies ou surcoûts éventuels liés à la création de l'agence.

Sur les administrations publiques autres que l'État :
Préciser les éventuels dépenses nouvelles ou transferts de charges imposés aux autres administrations publiques

E - Impacts organisationnels

E.1 - Objectifs stratégiques

Préciser les objectifs stratégiques fixés à l'agence à moyen terme (3 à 5 ans) et le cas échéant leur quantification.

L'articulation entre les objectifs stratégiques de l'organisme et les objectifs de la politique publique à laquelle il participe est-elle claire ?

Toutes ses activités se sont-elles vu impartir des objectifs ?

E.2 – Pilotage de l'agence

Quel est le niveau de rattachement de l'agence ? (selon les cas : directeur membre du CA / rattachement ministre, directeur ou sous-directeur pour un SCN / etc.)

Quelle est la structure opérationnellement chargée du suivi et du pilotage de l'agence ?

De quels moyens l'administration de rattachement se dote-t-elle pour suivre et contrôler de manière efficiente l'agence ? Quelles sont les conséquences en termes d'organisation interne, de métier et de recrutement, d'outils ?

Comment l'efficacité de l'action de l'agence sera-t-elle évaluée ? Sur la base de quels indicateurs ?

E.3 – Modalités de gouvernance de l'agence

Préciser .
- Les modalités et outils du contrôle de l'État sur l'agence
- La composition de l'organe délibérant
- Les modalités de nomination des dirigeants

E.4 – Organismes existants

Préciser :
- Les modalités d'articulation et de coordination de l'action de l'agence avec les organismes existants
- Les conséquences de la création de l'agence sur les autres organismes existants
(absorption, fusion, transfert d'activités / de personnel, etc.)

F – Mesures transitoires

Cette section doit permettre d'identifier les risques inhérents à la création de l'agence et les actions de préventions mises ou à mettre en œuvre.

F.1 – Risques budgétaires et comptables

Quels sont les principaux risques budgétaires et comptables identifiés dans le processus de la création de l'agence ?

Des mesures transitoires sont-elles nécessaires ? Si oui, lesquelles ?

F.2 – Ressources humaines et dialogue social

Quels sont les principaux risques en matière de ressources humaines identifiés dans le processus de la création de l'agence (transferts, évolutions statutaires, GPEC, etc.) ?

Des mesures transitoires sont-elles nécessaires ? Si oui, lesquelles ?

La création de l'agence présente-t-elle une sensibilité particulière pour les partenaires sociaux ? Si oui lesquels ?

Une consultation / concertation avec les organisations syndicales concernées a-t-elle été conduite ? Dans quel climat ?

F.3 – Risques juridiques

La compatibilité des statuts et missions de l'agence au regard du droit en vigueur, notamment communautaire, a-t-elle fait l'objet d'une expertise ?

Des mesures transitoires sont-elles nécessaires ? Si oui, lesquelles ?

La création d'agence nécessite-t-elle une notification préalable résultant du droit de l'Union européenne ?

Le contexte juridique dans lequel intervient l'agence est-il appelé à évoluer, notamment au regard du droit communautaire ?

Si oui, les missions ou activités de l'agence seraient-elles impactées ou remises en question ?

* *
*