

DOSSIER DU PARTICIPANT

Colloque du 19 octobre 2012

Les agences : une nouvelle gestion publique ?

*Un colloque organisé par
le Conseil d'État*



Sommaire

I. PROGRAMME	3
SEANCE D'OUVERTURE	4
TABLE RONDE 1 : 100 AGENCES AUJOURD'HUI EN FRANCE, POUR QUOI FAIRE ?	5
TABLE RONDE 2 : POUR UN RECOURS APPROPRIE AUX AGENCES : LA PLACE DES AGENCES AU SEIN DE L'ÉTAT	8
SEANCE DE CLOTURE	11
II. « LES AGENCES : UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ? »	12
1. Les grandes lignes de l'étude annuelle 2012	12
2. Étude annuelle 2012, 18 questions / 18 réponses	15
3. Les agences en chiffres	26
4. Récapitulatif des mesures proposées dans l'étude annuelle 2012	27
5. Les agences dans les collectivités territoriales (extrait de l'étude annuelle)	30
6. Liste des agences au sens de la présente étude	32
7. Liste des agences par secteur d'intervention	52

I. PROGRAMME

Colloque du 19 octobre 2012, au Conseil d'État.

Les fonctions mentionnées sont celles exercées au moment de la publication (11 octobre 2012).

9 h 30 – 10 h 00 - Séance d'ouverture

- Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État

10 h 00 -12 h 45 - Table ronde n°1 : 100 agences aujourd'hui en France, pour quoi faire ?

Président

- Bruno LASSERRE, conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence

Intervenants

- Rémi FRENTZ, directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)
- Jacques REILLER, préfet de la région Limousin, préfet du département de la Haute-Vienne
- Philippe VAN DE MAELE, président du directoire d'Action logement (UESL - Action logement) ; ancien président de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
- Thierry WAHL, inspecteur général des finances, superviseur du rapport de l'IGF « L'État et ses agences »

12 h 45 – Pause déjeuner sur place (« buffet-déjeunatoire » pour tous les participants)

14 h 00 – 16 h 45 - Table ronde n°2 : Pour un recours approprié aux agences : la place des agences au sein de l'État.

Président

- Jacky RICHARD, conseiller d'État, rapporteur général, président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Intervenants

- Philippe BEZES, chercheur au CNRS, Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques
- Jérôme FILIPPINI, directeur général de la modernisation de l'État
- Jean-François MONTEILS, secrétaire général du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie
- Jean-Pierre WEISS, directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)

16h45 – 17 h 00 - Séance de clôture du colloque

Intervention enregistrée

- Marylise LEBRANCHU, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique

SEANCE D'OUVERTURE

Jean-Marc SAUVÉ



Vice-président du Conseil d'État

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion André Malraux), Jean-Marc Sauvé entre comme auditeur au Conseil d'État en 1977. Il est conseiller technique dans les cabinets de Maurice Faure et de Robert Badinter, ministres de la justice, de 1981 à 1983. Il occupe les postes de directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la justice de 1983 à 1988, puis de directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur de 1988 à 1994, date à laquelle il devient préfet de l'Aisne. Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1983, il devient conseiller d'État et secrétaire général du Gouvernement en 1995. Depuis le 3 octobre 2006, il est le vice-président du Conseil d'État. Il est également président du comité prévu par l'article 255 du Traité pour le fonctionnement de l'Union européenne (comité de sélection des juges européens), président de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, président du conseil d'administration de l'ENA et président de l'Institut français des sciences administratives.

TABLE RONDE 1 : 100 AGENCES AUJOURD'HUI EN FRANCE, POUR QUOI FAIRE ?

Intervenants

Président

Bruno LASSERRE



Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence

Bruno Lasserre exerce, depuis le 2 mars 2009, les fonctions de président de l'Autorité de la concurrence française.

Ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), à l'issue de laquelle il est entré au Conseil d'État, en 1978. Il détient aujourd'hui le grade de conseiller d'État.

Après huit années passées au Conseil d'État, il a rejoint en 1986 le ministère des postes et télécommunications, au sein duquel il a exercé les fonctions de directeur de la réglementation générale, entre 1989 et 1993, puis de directeur général des postes et télécommunications, entre 1993 et 1997.

Par la suite, il a été chargé par le ministre des affaires étrangères et par le ministre de l'industrie de conduire une mission internationale destinée à présenter l'autorité chargée de la régulation des télécommunications et à l'expliquer aux gouvernements et aux autorités de nombreux pays étrangers.

Revenu au Conseil d'État en 1998, il a présidé pendant trois ans la 1^{ère} sous-section de la section du contentieux, avant d'occuper, de 2002 à 2004, les fonctions de président-adjoint de la section du contentieux.

Parallèlement à ces fonctions, il a été membre du Conseil de la concurrence, de 1998 à 2004, avant d'en devenir le président le 28 juillet 2004, fonction qu'il a exercée jusqu'à sa nomination à la tête de l'Autorité de la concurrence.

Il est l'auteur de plusieurs rapports commandés par le Premier ministre : « L'État et les technologies de l'information : vers une administration à accès pluriel » (La documentation française, 2000) et « Pour une meilleure qualité de la réglementation » (La documentation française, 2004). Il a également publié un ouvrage consacré à « La transparence administrative » (PUF, 1986, en coll. avec M. Bernard Stirn et Mme Noëlle Lenoir). Il a été membre de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali, dont le rapport (« 300 décisions pour changer la France ») a été remis au Président de la République et au Premier ministre le 23 janvier 2008.

Intervenants

Rémi FRENTZ



Directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)

Rémi Frenzt est le directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), établissement public créé en 2006 chargé de mettre en œuvre des actions en faveur des habitants des quartiers de la politique de la ville, de prévenir les discriminations, l'illettrisme et de contribuer à la prévention de la délinquance. A ce dernier titre, l'Acsé gère également le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Conseiller maître depuis 2006 à la Cour des comptes qu'il avait intégrée en 1987, Rémi Frenzt en fut le Premier avocat général de 2007 à 2009. Il fut également chef de mission au Commissariat puis à la délégation interministérielle à la réforme de l'État (de 1995 à 1999) et deuxième conseiller chargé de la politique étrangère à l'ambassade de France au Caire (de 1991 à 1994), ainsi que consultant au Centre d'analyse et de prévision du ministère des affaires étrangères et rapporteur-adjoint au Conseil constitutionnel.

Rémi Frenzt est, par ailleurs, président du conseil d'administration du GIP culturel du Musée et du domaine national de Port-Royal des Champs depuis 2007 et trésorier de l'association du festival international d'art lyrique d'Aix-en-Provence depuis 1996. Il est aussi membre des conseils d'administration du CELSA (Institut des hautes études de la communication - université de Paris IV-Sorbonne) et de la Société des amis de Marcel Proust. Il coordonne également pour l'ENA le master de gestion publique organisé conjointement par l'université de Paris IX Dauphine et l'ENA.

Il est diplômé de l'École nationale des ponts et chaussées, de l'Institut d'études politiques de Paris et titulaire d'une maîtrise d'histoire (égyptologie) de l'université de Paris IV Sorbonne. Il est ancien élève de l'École nationale d'administration.

Jacques REILLER



Préfet de la région Limousin, préfet du département de la Haute-Vienne

Ancien élève de l'École normale supérieure (Ulm), en 1973, professeur agrégé de lettres modernes (1977), et aussi ancien élève de l'École nationale d'administration (1979), Jacques Reiller est nommé sous-préfet en 1981 et prend les fonctions de directeur de cabinet du préfet de la Sarthe puis, en 1983, du commissaire de la République du Val-de-Marne.

En 1985, il prend les fonctions de secrétaire général de la préfecture de Mayenne. Il est nommé directeur de cabinet successivement du cabinet du secrétaire d'État auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi (1986) et du cabinet du secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé de la consommation et de la concurrence (1987). En 1988 Jacques Reiller est détaché auprès du ministère des affaires étrangères en qualité de deuxième conseiller à l'ambassade de France en Algérie. En 1991 il est nommé sous-directeur des libertés publiques et de la police administrative. En 1995 il exerce les fonctions de directeur de cabinet du ministre du développement économique et du plan, la même année il est nommé préfet du Territoire de Belfort.

En 1998 Jacques Reiller rejoint le ministère de l'intérieur comme directeur du centre d'études et de prévision.

Il est nommé préfet des Vosges en 2003, de la Charente-Maritime en 2006, de l'Essonne en 2008 et, depuis 2011 préfet de la région Limousin, préfet de la Haute-Vienne.

**Philippe
VAN DE MAELE**



Président du directoire d'Action logement (UESL - Action logement) ; ancien président de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Ancien élève de l'École polytechnique, de l'Executive program de la Harvard JFK School of Government, Ingénieur général des ponts, des eaux et forêts, Philippe Van de Maele commence sa carrière comme analyste financier à Saint-Gobain développement (1985-86). Il devient responsable du service des grands travaux à la direction départementale de l'équipement (DDE) de la Haute-Garonne (1987-91) puis responsable du service du port et de l'aéroport à la DDE de la Martinique (1991-94).

En 1994 il est nommé conseiller technique au cabinet de Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'Outre-mer, puis, en 1995, conseiller technique au cabinet d'Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration. De 1997 à 1998 il est chargé de mission auprès du directeur des routes au ministère de l'équipement.

En 1998 il intègre la Banque interaméricaine de développement avant d'occuper, en 2001, les fonctions de responsable du département énergie, transport et communication à World Business inc.

Il est nommé en 2002 directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, en 2004 directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), en 2008 directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, en 2009 président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Depuis 2012, Philippe Van de Maele est président du directoire de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL).

Thierry WAHL



Inspecteur général des finances

Référent pour la réforme de l'État et superviseur du récent rapport « l'État et ses agences ».

Attaché puis attaché principal à la direction du Trésor au ministère de l'économie et des finances de janvier 1982 à juin 1993, Thierry Wahl est nommé, en juin 1993, inspecteur des finances à l'inspection générale des finances.

En juin 1997 il est appelé aux fonctions de conseiller, puis de directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, avant de prendre les fonctions, en mai 2000, de directeur général de l'administration, des finances et des affaires internationales et haut fonctionnaire de défense au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, puis au ministère de l'écologie et du développement durable.

En janvier 2004, Thierry Wahl devient directeur général de la SEMEA 15 (principal chantier : réaménagement de Beaugrenelle) et, parallèlement, à compter de décembre 2005, directeur général de la SemParisCentre (principal chantier : réaménagement du Forum des Halles), puis de juin 2007 à mai 2008, directeur général de la SemPariSeine (société d'aménagement et de gestion d'ouvrages, résultant de l'absorption de la SemParisCentre par la SEMEA 15).

De juin 2008 à décembre 2010, il est nommé directeur général d'Eau de Paris, en charge de piloter la remunicipalisation du service public de l'eau à Paris.

TABLE RONDE 2 : POUR UN RECOURS APPROPRIÉ AUX AGENCES : LA PLACE DES AGENCES AU SEIN DE L'ÉTAT

Intervenants

Président

Jacky RICHARD



Conseiller d'État, rapporteur général, président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Ancien élève de l'École normale supérieure (Saint-Cloud) et de l'École nationale d'administration, agrégé de géographie, Jacky Richard a fait une grande partie de sa carrière au ministère de l'éducation nationale où il fut chef de bureau à la direction des affaires financières, secrétaire général de l'académie de Toulouse, directeur de l'administration générale et des personnels, et chef du corps de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

De mai 2001 à septembre 2005 il fut directeur général de l'administration de la fonction publique (DGAFP) et, parallèlement, jusqu'en février 2003, délégué interministériel à la réforme de l'État.

En septembre 2005, il est nommé conseiller d'État et affecté à la 7ème sous-section de la section du contentieux (marchés publics, établissements publics, contentieux militaires) puis, parallèlement, membre de la section de l'administration. Depuis mai 2010, il est rapporteur général et président adjoint de la section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'État.

Il est également professeur associé à l'université Paris - Ouest - Nanterre - La Défense. De plus, il préside le conseil d'administration du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des directeurs d'hôpital (CNG) ainsi que celui de l'École nationale supérieure de la police (ENSP). Il préside également le comité de déontologie du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

Intervenants

Philippe BEZES



Chercheur au CNRS, Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques

Philippe Bezes est chercheur au CNRS, rattaché au Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA, université Paris II) et enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris. Ses travaux portent sur l'histoire et la sociologie des politiques de réforme de l'État en France et en perspective comparative et sur les transformations des bureaucraties. Il a récemment publié « Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008) », Paris, PUF, 2009 (coll. Le Lien Social) et co-dirigé (avec Alexandre Siné) l'ouvrage « Gouverner (par) les finances publiques », Paris, Presses de Sciences Po, 2011. Il travaille actuellement sur les mutations de l'administration française sous l'effet des réorganisations menées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et surtout de la réforme de l'État territorial (RéATE).

Jérôme FILIPPINI**Directeur général de la modernisation de l'État**

Normalien, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, Jérôme Filippini est un ancien élève de l'École nationale d'administration (1996, promotion Victor Schoelcher). Nommé auditeur à la Cour des comptes en 1996, il devient secrétaire général adjoint de cette institution en 1999, avant d'être secrétaire général de la préfecture du Tarn-et-Garonne, de 2001 à 2003. Il rejoint alors la direction de la logistique à la préfecture de police de Paris, où il met en place et dirige la sous-direction de l'administration et de la modernisation jusqu'en 2006. Sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés à la direction de l'administration pénitentiaire, au ministère de la justice, puis avocat général à la Cour des comptes pendant deux ans, de septembre 2007 à juillet 2009, il prend, de 2009 à 2011, la direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur. Il était jusqu'à peu directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement et directeur interministériel des systèmes d'information et de communication. Il est actuellement directeur général de la modernisation de l'État.

Jean-François MONTEILS**Secrétaire général du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie**

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris en 1987 et de l'Institut des langues et civilisations orientales (chinois) en 1990, Jean-François Monteils est un ancien élève de l'École nationale d'administration (1991-1993).

En mars 1993, il commence sa carrière à la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes comme auditeur puis conseiller référendaire. En 1997 il devient attaché financier à l'Agence financière pour l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays nordiques près l'ambassade de France en Allemagne, puis est nommé, en 2000, sous-préfet de Saintes (Charente-Maritime).

Jean-François Monteils est successivement secrétaire général pour les affaires de Corse de 2003 à 2007, conseiller pour la réforme de l'État et la fonction publique au cabinet du Premier ministre de 2007 à 2009 et conseiller pour le développement durable, la recherche et l'industrie au cabinet du Premier ministre de 2009 à 2010.

Depuis juillet 2010, il est secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère.

Il est l'auteur de « La localisation des activités financières vue d'Allemagne » (Revue d'économie financière - n° 57) et de « De la dynamique de l'esprit humain » (à propos de G. Dumézil - "Commentaire", hiver 1998).

Jean-Pierre WEISS**Directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)**

Ancien élève de l'École polytechnique (1967) et ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Jean-Pierre Weiss est directeur général de l'agence publique pour l'immobilier de la justice et de l'établissement public du TGI au ministère de la justice de Paris depuis 2007.

Après avoir été responsable des constructions hospitalières et des achats de matériels médicaux de l'Assistance publique – hôpitaux de Paris (1976-1982) puis directeur du patrimoine au ministère de la culture (1983-1986), Jean-Pierre Weiss a travaillé plusieurs années dans l'industrie en tant que directeur, directeur général adjoint puis président directeur général de Matra Transport et membre du comité exécutif du groupe Matra (1986-1991).

Il a ensuite été directeur de la programmation et du développement universitaire au ministère de l'enseignement supérieur, puis responsable de la création du projet d'aménagement Euroméditerranée à Marseille (1993-1995), chargé d'une mission de préfiguration sur la politique immobilière de l'État au ministère de l'économie et des finances (1997), et par la suite directeur du cabinet du secrétaire d'État au logement Louis Besson (1997-1998) et conseiller du ministre de l'équipement, du logement et des transports Jean-Claude Gaysot.

Il a ensuite été nommé délégué à la modernisation et à la déconcentration du ministère de l'équipement (1998-2000), puis directeur du personnel, des services et de la modernisation au ministère de l'équipement (2000-2003) jusqu'à sa nomination comme directeur général des établissements publics d'aménagement Epamarne et Epafrance (2003-2007).

Jean-Pierre Weiss est par ailleurs, maître de conférences en gestion publique et management à l'École nationale d'administration et responsable d'un module d'enseignement sur la conduite du changement et le management dans le master de gestion publique ENA-Dauphine.

Il est l'auteur de différents rapports sur la gestion publique, dont : l'évaluation et la notation des fonctionnaires (2006 pour la Cour des Comptes), l'amélioration de la gestion dans les administrations de l'État (2001 pour le directeur général de l'administration et de la fonction publique), propositions pour une nouvelle politique immobilière de l'État (1997 pour le ministre de l'économie et des finances), évaluation des besoins d'effectifs dans les grands corps de l'État (1996 pour le Premier ministre) ainsi que d'un ouvrage paru en 2009 : la division par zéro, essai de gestion et management publics.

SEANCE DE CLOTURE

**Marylise
LEBRANCHU**



Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique

Chargée d'études à la société d'économie mixte d'équipement du Nord-Finistère (Semenf) pendant quatre ans, Marylise Lebranchu devient en 1978 assistante parlementaire de la députée Marie Jacq, responsabilité qu'elle exercera jusqu'en 1993. Elle est élue conseillère régionale en 1986, puis se lance dans la bataille des municipales et emmène avec succès la liste socialiste à Morlaix. Elle restera maire deux ans et conservera la présidence de Morlaix Communauté jusqu'en 2003.

Longtemps conseillère régionale, elle occupe le poste de première vice-présidente du Conseil régional de 2004 à 2010. En 1997, elle est élue députée, mandat qu'elle cédera à son suppléant pour entamer une carrière ministérielle : de 1997 à 2000, elle est secrétaire d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation. Elle est ensuite nommée ministre de la justice, poste qu'elle occupera jusqu'en 2002. Réélue députée en 2007, elle succède à Didier Migaud comme questeur à l'Assemblée nationale. Marylise Lebranchu a été nommée en mai 2012 ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Cette responsabilité lui a été confirmée après les élections législatives qu'elle avait emportées dans la 4^{ème} circonscription du Finistère.

Elle est l'auteur de plusieurs ouvrages : « Etre juste, justement », avec Jean Guisnel (Albin Michel-2001) ; « Brèves de campagne, votre avenir vaut mieux que nos querelles » (Ed. Descartes-2008).

II. « LES AGENCES : UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ? »



1. Les grandes lignes de l'étude annuelle 2012

Agence nationale de sécurité du médicament, agence des participations de l'État, agences de l'eau, agences régionales de santé, Pôle emploi... Il existe aujourd'hui en France plus d'une centaine d'agences 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.

L'étude annuelle 2012 du Conseil d'État 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'État. Surtout, le Conseil d'État présente 25 mesures visant à préconiser un recours plus pertinent aux agences. Il considère que loin de représenter un démembrement de l'État, les agences peuvent au contraire le renforcer dès lors que certaines

conditions, qu'il identifie précisément, sont réunies.

Par cette étude annuelle dont l'ambition est celle d'une remise en ordre d'abord conceptuelle, ensuite opérationnelle, le Conseil d'État souhaite nourrir le débat sur un enjeu majeur de gouvernance publique.

1. La notion d'agences n'est pas aisée à cerner

Les catégories juridiques ne sont ici d'aucun secours : si l'établissement public administratif est le statut le plus couramment employé, on trouve des agences sous la forme de services à compétence nationale, d'établissements publics industriels et commerciaux, de groupements d'intérêt public ou même d'associations ou de sociétés. Les agences exercent des fonctions très variées, opérationnelles, d'expertise, de financement ou encore de mutualisation de moyens. Une définition peut toutefois être établie en distinguant la notion d'agence de celle d'autorité administrative indépendante et d'opérateur. L'agence n'est pas indépendante, elle est autonome : le pouvoir exécutif n'a pas vocation

à intervenir dans sa gestion courante mais il lui revient de définir les orientations politiques que l'agence met en œuvre. Quant aux opérateurs, tels que les définit le droit budgétaire, si un grand nombre sont des agences, ce n'est pas le cas de la majorité. En effet, des entités telles que les

musées, les parcs naturels, les universités ou les organismes de recherche, qui peuvent être créés en nombre indéterminé, n'exercent pas un rôle structurant dans la mise en œuvre d'une politique publique.

L'agence se définit donc par ces deux critères cumulatifs : l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Cette structuration confère à l'agence un caractère unique dans son domaine (à l'exception des ARS et des agences de l'eau qui reposent sur une logique territoriale). Elle porte, suivant les missions des agences, soit sur une fonction opérationnelle de production et de prestation à grande échelle (ex. Pôle emploi), sur la police administrative du domaine (ANSM, ONF), sur l'expertise (ANSES), sur le financement (AFD, ANR), sur la mutualisation (RMN, AMUE), ou encore sur l'animation de réseaux (ANSP). Certaines agences peuvent naturellement avoir un objet structurant mixte (CNSA, CNC).

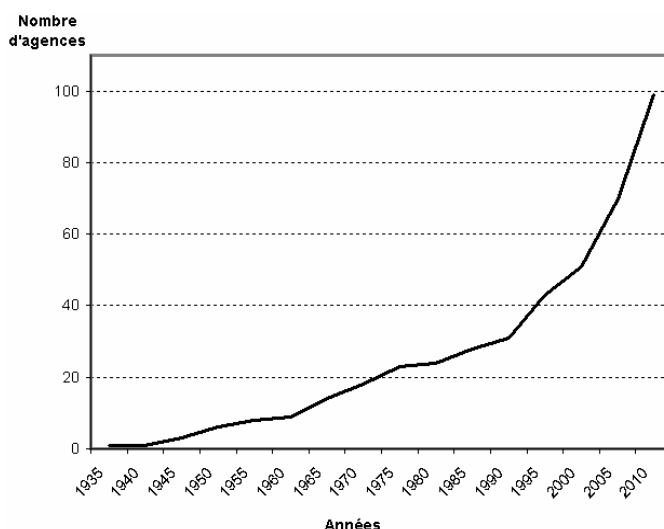
Tel qu'ainsi définies, il existe aujourd'hui 103 agences au sens de cette définition, qui représentent un budget total de 330 milliards d'euros, ramené à 72,8 milliards d'euros si on exclut les caisses nationales de sécurité sociale et

des effectifs de 145 000 emplois (en équivalents temps plein), soit près de 8 % des effectifs de la fonction publique de l'État.

La France a largement développé le recours aux agences, de manière toutefois moins systématique que d'autres pays

Parfois présentées comme une innovation récente, inspirée par les théories de la Nouvelle gestion publique et importée de pays étrangers, les agences s'inscrivent en réalité dans une tradition française assez ancienne qui est celle des offices. Dès la première moitié du XXe siècle, les gouvernements mettent en place des organismes autonomes auxquels est confiée la mise en œuvre d'une politique publique pour répondre à des défis qui excèdent les capacités des structures traditionnelles de l'administration.

S'il n'est donc pas neuf, le phénomène des agences connaît cependant une indéniable accélération tout au long du XXe siècle et jusqu'aux années récentes, comme en témoigne le dénombrement auquel s'est livré le Conseil d'État. Les agences se sont étendues à l'ensemble des politiques publiques, notamment l'emploi et la formation continue dans les années 1960, la santé dans les années 1990 et même des domaines régaliens comme la délivrance de titres d'identité ou le contrôle des activités privées de sécurité dans les années récentes. Curieusement, cette extension n'a pendant longtemps été ni revendiquée par les responsables gouvernementaux ni perçue par les théoriciens de la réforme de l'État. Encore aujourd'hui, la création d'agences se fait au coup par coup et ne s'inscrit pas dans un plan d'ensemble.



2. La place des agences au sein de l'État reste à définir

Il n'est pas contestable que les agences renforcent de manière sectorielle les politiques publiques

concernées. Elles permettent d'apporter des ressources nouvelles, sous forme de concours d'organismes extérieurs à l'État ou de ressources propres générées par leur activité. Elles facilitent le recrutement de personnes dotées de compétences

inhabituelles dans les services de l'État. Leur spécialisation leur permet d'accomplir leurs missions avec un professionnalisme accru. Elles sont enfin un instrument efficace de partenariat avec les collectivités territoriales ou avec les acteurs de la société civile.

Les difficultés posées par le phénomène des agences se situent à un autre niveau, qui est celui de la cohérence d'ensemble de l'action de l'État. Selon les théories de la Nouvelle gestion publique,

la délégation de la mise en œuvre des politiques à des agences permet aux administrations centrales de se recentrer sur un rôle de « stratège ». Cet

idéal peine cependant à se traduire dans la réalité. Il est constaté de manière récurrente que les administrations centrales rencontrent des difficultés importantes à exercer leur rôle de pilotage ; elles sont en outre concurrencées par les agences sur les fonctions de conception des politiques publiques. Ces problèmes sont structurels et tiennent tant à l'inadaptation de l'organisation de la plupart des administrations centrales, qui ne font pas du pilotage des agences une de leurs missions prioritaires, qu'à leur difficulté à se doter de compétences et de qualifications adaptées à l'exercice de fonctions stratégiques de conception, de contrôle et d'évaluation.

Les dernières grandes réformes de l'État que sont la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) n'ont traité le sujet que de manière partielle, en se centrant pour l'essentiel sur l'État stricto sensu, malgré quelques avancées réalisées en matière de pilotage des opérateurs.

Cette évaluation de l'acquis des agences conduit à écarter des scénarios extrêmes, qui consisteraient soit à le remettre en cause, soit à généraliser l'organisation en agences. Le scénario proposé est celui d'une clarification de la place des agences au sein de l'État, qui implique de traiter les problèmes récurrents constatés aujourd'hui : le caractère erratique de la création des agences, la faiblesse de l'État central et l'absence d'articulation cohérente entre les agences et les services de l'État au niveau territorial. Il repose sur l'idée que les agences ne doivent pas être appréhendées comme des démembrements de l'État mais comme des composantes de l'État entendu largement. C'est à renforcer la cohérence de cet ensemble formé par l'État et les agences - dénommé par l'étude « réseau État-agences » - qu'il faut aujourd'hui s'attacher.

3. Pour un recours approprié aux agences

Encadrer le recours aux agences

Il est souhaitable que le Gouvernement se dote de lignes directrices sur le recours aux agences, qui définiraient les critères justifiant leur création, guidant le choix de tel ou tel statut et les bonnes pratiques à adopter quant à leur pilotage. Quatre critères peuvent justifier la création d'une agence : l'utilité de la spécialisation dans des tâches de gestion à grande échelle, afin de dégager une efficacité accrue -critère de l'efficacité- ; 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 œuvre 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. Tout projet de création d'une agence devrait être accompagné d'une étude d'impact permettant de s'assurer qu'un ou plusieurs de ces critères sont remplis et que cette création n'est pas justifiée par de mauvaises raisons, comme celle de disposer de moyens plus importants et, espère-t-on, « sanctuarisés ». Les lignes directrices dans leur ensemble devraient être inscrites dans un instrument de type nouveau, qui pourrait être qualifié de « directive d'organisation et de gestion administrative », émanant du Premier ministre et adressé aux ministres, et qui serait doté d'un mécanisme de contrôle extérieur au cabinet du Premier ministre, donnant lieu notamment à une revue périodique de l'existence, du périmètre et des missions de chaque agence.

Organiser un cadre de références, commun aux agences et aux administrations de l'État

L'État et les agences devraient être dotés d'un cadre de références commun, en matière de valeurs, de budget et de ressources humaines, qui matérialiserait leur appartenance à un même ensemble sans remettre en cause la nécessaire autonomie des agences.

Définir un cadre budgétaire commun, portant sur la performance et la trajectoire d'évolution des comptes publics

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 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.

Des règles communes de gestion des ressources humaines

Les ressources humaines de l'État et des agences doivent être envisagées comme un ensemble commun. La mobilité des personnels entre l'État et les agences doit être systématiquement encouragée. Les dernières lois adoptées en matière de fonction publique ont déjà permis des évolutions en ce sens ; d'autres mesures destinées à les compléter sont proposées. Par ailleurs, une transparence accrue des rémunérations est souhaitable : la rémunération nominale des principaux dirigeants et des indicateurs harmonisés des rémunérations des autres agents devraient être rendus publics. Cette publicité est de nature à permettre une interrogation sur les écarts de rémunération entre l'État et les agences, aujourd'hui mal documentés et mal maîtrisés mais notoires, en vue de les restreindre à ce qui est justifié par les missions confiées à ces dernières.

Rééquilibrer et clarifier les relations entre l'État central et territorial et les 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. Si le terme de pilotage peut sembler plus moderne, celui de tutelle est en réalité plus approprié car son contenu a sensiblement évolué. 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. Un renforcement significatif des

administrations centrales sur leurs missions de conception, de contrôle et d'évaluation est nécessaire.

La clarification des relations entre les agences et l'État territorial passe par une remise en cause de l'idée que le préfet est le délégué territorial des agences, qui introduit la confusion. Le rôle du préfet à l'égard des agences doit se fonder sur sa fonction de représentant de l'État, qui est à ce titre légitime à s'assurer de la cohérence de l'action des agences avec celle de l'État dans son ensemble.

D'autres influences que celles du pouvoir exécutif doivent s'exercer sur l'agence

N'envisager la gouvernance des agences que dans le cadre d'un tête-à-tête avec le pouvoir exécutif serait méconnaître la nature de ces organismes, qui ont vocation à être ouverts sur les partenaires extérieurs. Il est souhaitable que le conseil d'administration, où ces derniers sont souvent représentés, soit plus souvent qu'aujourd'hui un lieu de dialogue stratégique entre l'État et les partenaires les plus impliqués. Ceci nécessite une réduction de leur taille, avec notamment un nombre moindre de représentants de l'État. Le rôle de contrôle et d'évaluation des politiques publiques du Parlement doit pouvoir s'exercer à l'égard des agences. Enfin, l'implication institutionnelle de certains acteurs de la société civile dans les agences ne dispense pas ces dernières de développer des relations directes avec les usagers, dans le cadre d'enquêtes de satisfaction, de concertation sur les mesures prises ou de la participation à la politique d'open data.

*

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. C'est dans cette perspective que sont développées les analyses et les propositions de l'étude du Conseil d'État 2012.

2. Les agences en 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 fonctionnement¹, après deux rapports consacrés en 2009 et 2010 à des politiques

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.

sectorielles². 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. Certes, des rapports administratifs importants tels que ceux rédigés par Christian Blanc³ en 1993 ou par Jean Picq⁴ 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 XX^{ème} 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.

Cette analyse et les recommandations qui la suivent visent à donner les clés d'une meilleure répartition des rôles entre l'État 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'État et de son action.

Un récent rapport de l'Inspection générale des finances, remis au Premier ministre en mars 2012 et intitulé « L'État et ses agences » traite, en fait, conformément à la lettre de mission du Premier ministre, des opérateurs de l'État qui constituent un large ensemble de 1.244 organismes.

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'État, 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'État, même si les services à compétence nationale en sont dépourvus, tout en disposant d'une

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

³ *Pour un État-stratège garant de l'intérêt général*, Commissariat au Plan, préparation du IX^{ème} plan, La Documentation française, janvier 1993.

⁴ *L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde*, La Documentation française, mai 1994.

certaine autonomie au sein des services centraux de l'État. 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'État 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 budgétaire⁵. Le « jaune » budgétaire fixe en 2012 une liste de 560 opérateurs, en fonction de quatre critères⁶. 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.

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'État 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)⁷. 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'État 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

⁵ Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

⁶ 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.

⁷ 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).

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 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 du document. Un autre classement présente par ailleurs l'ensemble des agences en fonction de leur domaine d'intervention.

Les ressources allouées par l'État 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'État toutes missions confondues.

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

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 États-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 forts avec le Parlement. Au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, le recours systématique aux agences a été l'instrument de la réforme de l'État, 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'envisage 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'État, 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'État central, sauf aux États-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'État entre ses propres agences et des prestataires privés. Cette organisation a cependant permis dans certains pays de profondes transformations dans la structure de l'État, 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'efficacité associés à la spécialisation des agences et la mutualisation de l'ensemble des moyens de l'État.

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'État 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'État. Distinctes de l'État, les agences échappent aux conflits politiques qui peuvent entraver les relations entre l'État, 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'État 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'État. Les agences peuvent bénéficier, de par la volonté du législateur, de règles distinctes de celles applicables à l'État, 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'État.

En troisième lieu, la multiplication des agences pose à l'État 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'État d'une supervision stratégique.

Enfin, la difficile articulation entre agences et État 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'État 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'État 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'État. L'objectif était de créer une forme de structure autonome au sein de l'État. 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'État 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'État 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'État (RéATE) s'inscrit directement dans la RGPP. Elle vise à donner davantage de cohérence et d'efficacité à l'État territorial. A l'instar de la LOLF, la RéATE s'est centrée sur l'État 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'État 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'État 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'État. 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'État, 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 Picq⁸ 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 œuvre 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.

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'efficacité) ;
- 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 œuvre 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 ;

⁸ Déjà cités, voir question/réponse n° 1

- 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° 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'affaiblissement 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° 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 rappeler l'État sans l'uniformiser, le diversifier sans le disperser.

(voir les propositions n° 15, 21, 22, 23, 24 et 25 de l'étude).

3. Les agences en chiffres

103

L'étude annuelle du Conseil d'État établit une liste des agences répondant à la définition suivante : une agence est un organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Sur le fondement de cette définition, celles-ci sont au nombre de 103.

Pour sa part, le récent rapport de l'inspection générale des finances, remis au Premier ministre en mars 2012 et intitulé « L'État et ses agences » traite, conformément à la lettre de mission du Premier ministre, des opérateurs de l'État qui constituent un ensemble beaucoup plus large de 1244 organismes.

144 699

Les effectifs totaux des agences sont de 144 699 équivalent temps pleins (ETP), soit près de 8 % des effectifs de la fonction publique de l'État au sens de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

330 392 000 000

Les ressources dont disposent les agences, qu'il s'agisse de leurs ressources propres ou des ressources publiques leur étant allouées sous forme de subventions ou de recettes fiscales affectées, représentent un montant total de 330,392 milliards d'euros, ramené à 72,821 milliards d'euros si l'on exclut les caisses nationales de sécurité sociale.

Les chiffres du rapport de l'IGF

Pourquoi l'étude annuelle du Conseil d'État et le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) n'indiquent-ils pas les mêmes chiffres au sujet des agences ?

Les 2 institutions ont retenu des définitions différentes. Si pour le Conseil d'État, une agence est un organisme autonome exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale, pour l'IGF, il s'agit d'entités à la fois contrôlées par l'État et exerçant pour son compte des missions de service public non marchand. Le Conseil d'État recense ainsi 103 agences, l'IGF, 1244.

Dès lors, très logiquement, si le Conseil d'État dénombre 144 699 ETP affectés aux agences, l'IGF compte 442 830 agents.

Concernant leur poids financier, le même constat peut être formulé. On peut cependant légitimement s'interroger sur le fait que le Conseil d'État comptabilise une masse financière plus importante pour moins d'agence, y compris en excluant les caisses nationales de sécurité sociale (72,8 milliards d'euros contre 50 milliards d'euros pour l'IGF). Cette apparente incohérence trouve son explication.

Deux facteurs principaux sont à l'œuvre :

- le Conseil d'État inclut dans son périmètre des organismes sociaux qui pèsent lourd (CNSA : 19,1 milliards d'euros, 1 % logement (UESL – Action Logement) : 4,2 milliards d'euros, AGEFIPH : 600 millions d'euros), ce n'est sans doute pas le cas de l'IGF qui est sur un périmètre opérateurs et ODAC ;

- pour l'Agence de services et de paiement du ministère de l'agriculture (ASP), le Conseil d'État inclut l'ensemble de son budget d'intervention, qui provient de trois sources (Europe, État, collectivités locales), et pas seulement leur budget de fonctionnement ; ce budget représentait en 2010 pas moins de 19,7 milliards d'euros.

4. Récapitulatif des mesures proposées dans l'étude annuelle 2012

Premier axe de propositions : Encadrer le recours aux agences

Proposition n° 1 - Elaborer une doctrine du recours aux agences en se fondant sur les critères suivants :

- recherche de l'efficacité accrue dans la mise en œuvre d'une politique publique déterminée (critère de l'efficacité) ;
- nécessité d'une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'État (critère de l'expertise) ;
- opportunité de nouer des partenariats avec des acteurs de la société civile et les collectivités territoriales (critère du partenariat) ;
- nécessité d'éviter l'intervention du pouvoir politique dans les processus récurrents de décision (critère de la neutralité).

Proposition n° 2 - Choisir le statut de l'agence en fonction de règles simples définies par des lignes directrices, notamment :

- 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 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, faire du choix de l'EPA entièrement régi par le droit public le principe et n'accepter les dérogations, et a fortiori le statut d'EPIC, que s'il est établi qu'un tel choix est nécessaire pour accomplir la mission confiée à l'agence ;
- ne plus recourir à l'avenir au statut associatif ;

Proposition n° 3 - Prévoir la réalisation d'une revue périodique des agences.

A cette fin :

- vérifier périodiquement l'utilité, le périmètre et les missions de chaque agence ;
- créer les agences pour une durée limitée afin de mettre en œuvre un projet à l'échéance définie ;
- instaurer un comité interministériel d'évaluation des agences, composé de membres des corps d'inspection et chargé de conduire la revue périodique selon une méthodologie harmonisée.

Proposition n° 4 - Imposer préalablement à la création de toute agence la réalisation d'une

étude d'impact, par la voie législative. Elle comporterait les items suivants :

- motifs du recours à une agence ;
- motifs du choix de son statut juridique ;
- moyens dont il est envisagé de la doter ;
- modalités d'articulation avec les structures existantes ;
- modalités d'évaluation de l'action de l'agence.

Proposition n° 5 - Inscrire la doctrine du recours aux agences dans une directive :

- prévoir une directive d'organisation et de gestion administrative (DOGA) du Premier ministre aux ministres ;
- confier au comité interministériel d'évaluation des agences la mission de vérifier le respect des orientations du Premier ministre et rendre publics les avis du comité.

Deuxième axe de propositions : Définir et organiser un cadre de références commun aux agences et aux administrations de l'État

Proposition n° 6 - Affirmer l'application de valeurs communes de service public à l'ensemble des personnels de l'État et des agences. A cette fin :

- compléter les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, afin d'actualiser la liste des garanties statutaires du service public ;
- étendre le champ d'application de ces dispositions à l'ensemble des personnels de l'État et de ses agences, quel que soit leur statut, et en actualiser la liste ;
- édicter une charte commune aux personnels des administrations de l'État et des agences ayant vocation à constituer un ensemble partagé de références, à la fois déontologiques et pratiques ;
- demander à chaque agence d'adopter une charte des valeurs et de la déontologie qui devra être approuvée par le ministre de tutelle au terme d'un processus concerté ;
- préconiser que les assemblées parlementaires, sur le fondement de l'article 34 – 1 de la Constitution, adoptent une résolution portant sur les valeurs communes de service public.

Proposition n° 7 - Limiter le recours aux affectations de recettes fiscales.

Proposition n° 8 - Inscrire la gestion des moyens des agences dans un cadre pluriannuel. A cette fin :

- déterminer dans la loi de programmation des finances publiques l'évolution des dépenses des agences rattachées à chaque mission ;
- établir une contractualisation pluriannuelle sur les moyens entre l'État et les agences, en cohérence avec le cadrage défini par la loi de programmation.

Proposition n° 9 - Prévoir la mise en conformité des objectifs et indicateurs contenus dans les conventions d'objectifs et de moyens des agences avec ceux du projet annuel de performance (PAP) du programme budgétaire de rattachement.

Prévoir pour les agences une nomenclature de présentation et d'exécution budgétaire harmonisée avec celle de l'État.

Inscrire ce principe dans la directive d'organisation et de gestion administrative (DOGA) du Premier ministre (voir proposition n° 5).

Proposition n° 10 - Demander à la Direction générale des finances publiques d'assurer la consolidation budgétaire des crédits des ministères et des agences relatifs à l'exécution d'une mission ou d'un programme et confier à la Cour des comptes la validation de cette nouvelle présentation budgétaire.

Proposition n° 11 - Développer une politique de fusion de corps commune à l'État et aux agences, en renforçant leur caractère interministériel. Prévoir que les fusions de corps doivent s'inscrire dans une logique de regroupement correspondant à une même famille de métiers.

Proposition n° 12 - Limiter strictement le recours à l'inscription des agences sur la liste annexée au décret du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif dont le caractère particulier de leurs missions permet le recrutement d'agents contractuels.

Proposition n° 13 - Elaborer des règles de gestion de personnel communes au « réseau État-agences ». A cette fin :

- faire un plus large usage de la position normale d'activité (PNA) prévue par le décret du 18 avril 2008 pour faciliter les échanges de fonctionnaires entre les services centraux des ministères et les agences ;
- créer pour les agents non titulaires de droit public des agences un mécanisme de détachement qui tient compte pour le calcul de l'ancienneté, des périodes passées à l'extérieur de l'agence ;

- développer, dans un cadre conventionnel, des garanties de retour en faveur des contractuels de droit privé exerçant pour une durée déterminée dans d'autres agences ou au sein de services de l'État ;

Proposition n° 14 - Mettre en place un dispositif de valorisation des bonnes pratiques de gestion entre les services centraux et les agences, comportant deux niveaux :

- l'un à l'échelon ministériel, animé par le secrétaire général du ministère et associant la direction des agences, les directions « métiers » du ministère et la direction des affaires financières ;
- l'autre, interministériel, animé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, visant à assurer une gestion cohérente des ressources humaines des administrations de l'État et des agences.

Proposition n° 15 - Définir une politique de rémunération entre État et agences, à la fois juste et incitative. A cette fin :

- publier nominativement l'ensemble des éléments de rémunération des cadres dirigeants des agences et des directeurs d'administration centrale et prévoir, pour les échelons inférieurs, une publication des rémunérations moyennes, par groupes cohérents de responsabilités, par genre, avec les déciles supérieurs et inférieurs ;
- caractériser, dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la politique salariale dans le secteur public, les trois grandes composantes de la rémunération (étage statutaire, étage fonctionnel lié au poste occupé, à la technicité, la responsabilité, étage de la reconnaissance des résultats, individuels ou collectifs) afin de mieux comprendre et réduire les écarts de rémunération à responsabilités égales, révélés à l'occasion des demandes de mobilité ;
- assurer, dans ce cadre, une valorisation pécuniaire substantielle de l'exercice complexe de la tutelle.

**Troisième axe de propositions :
Renouveler les relations entre l'État central et territorial et les agences**

Proposition n° 16 - Demander aux ministres de conclure dans un délai imparti **une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM)** avec toutes les agences qui n'en sont pas dotées, conforme aux standards de qualité définis par les orientations du Premier ministre.

Proposition n° 17 - Développer dans les administrations centrales le recrutement de collaborateurs ayant acquis une expérience en agence.

Proposition n° 18 - Renforcer, en termes d'autorité, de qualification et de moyens, la structure consacrée à la fonction de pilotage des agences, au sein des secrétariats généraux ou de chaque direction.

Proposition n° 19 - Expérimenter des formes d'organisation des administrations centrales dérogeant au schéma uniforme du décret du 15 juin 1987, notamment pour créer des structures adaptées au suivi des agences.

Proposition n° 20 - Renforcer la gestion prévisionnelle en matière de recrutement des cadres de haut niveau de l'État, afin d'adapter les effectifs et les qualifications au pilotage des agences.

Proposition n° 21 - 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.

Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, doter l'ambassadeur d'instruments pour exercer son rôle de coordination et d'animation sur les agences intervenant à l'étranger.

**Quatrième axe de propositions :
Favoriser d'autres influences que celles du
pouvoir exécutif sur les agences**

Proposition n° 22 - Faire des conseils d'administration un lieu de dialogue stratégique. A cette fin :

- prévoir des conseils d'administration restreints à un nombre limité d'acteurs ayant vocation à exercer un rôle décisionnel ;
- lorsqu'il n'est pas possible ou opportun de réduire la taille du conseil d'administration, recomposer les instances de gouvernance de l'agence en opérant une dissociation entre le conseil d'administration et un conseil d'orientation ou de surveillance ;
- prévoir, dans le texte constitutif de l'agence, de désigner un ministère chef de file ; pour les agences en place, prévoir un arbitrage du Premier ministre pour procéder à ce choix ; prévoir la désignation d'un directeur d'administration centrale, chef de file au sein des administrations de l'État ;
- rappeler dans la directive du Premier ministre les critères du choix du président du conseil d'administration et du directeur par l'autorité de tutelle ;

- établir l'inventaire des situations de rémunération des présidents de conseil d'administration des agences, au titre de leurs fonctions au sein de l'agence, en vue de donner à cette question une réponse cohérente et adaptée ;
- prévoir des actions de « professionnalisation » des fonctions d'administrateur de l'agence.

Proposition n° 23 - Affirmer le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement. A cette fin :

- compléter la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, pour y inclure les agences jouant un rôle majeur de par leurs prérogatives et leurs moyens humains et financiers ;

Proposition n° 24 - Permettre au Parlement de débattre de la politique des agences en inscrivant l'ensemble des mesures de réforme proposées et ayant un caractère normatif dans un projet de loi organique et un projet de loi relatifs aux agences de l'État. A cette fin, prévoir :

- un projet de loi organique comprenant les dispositions relatives aux études d'impact, modifiant la loi organique du 15 avril 2009 et celles relatives aux conditions de nomination des dirigeants des agences, modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 ;
- un projet de loi ordinaire comportant notamment les dispositions relatives :
 - . aux études d'impact devant accompagner les textes réglementaires constitutifs d'agence ;
 - . aux personnels des agences ayant la qualité d'agent contractuel de droit privé ;
 - . aux relations entre les services de l'État et les agences, en particulier à l'obligation de conclure une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens et aux prérogatives du préfet.

Proposition n° 25 - Renforcer la transparence de l'action des agences à l'égard du public et accroître la participation de celui-ci aux modalités de prise de décisions. A cette fin :

- inscrire systématiquement dans les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) une mesure de la satisfaction des usagers ;
- engager une réflexion sur les conditions de communication des données détenues par les agences ;
- inciter les agences à recourir à des procédures de consultation ouverte sur Internet, dans des conditions analogues à celles prévues par l'article 16 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

5. Les agences dans les collectivités territoriales (extrait de l'étude annuelle)

L'existence d'organismes autonomes, dotés de la personnalité morale, chargés d'intervenir dans le domaine de compétences des collectivités territoriales est très ancienne. Sous le Directoire, une loi du 7 frimaire an V (28 novembre 1796) avait instauré au niveau des communes des « bureaux de bienfaisance », prédécesseurs des actuels centres communaux d'action sociale (CCAS). La loi « Bonnevey » du 23 décembre 1912 a permis aux collectivités territoriales de créer des offices publics d'habitation à bon marché.

Par la suite, de nouvelles catégories d'organismes autonomes se sont développées, dans de nombreux domaines comme ceux de l'urbanisme, de l'aménagement, du développement économique, du tourisme ou de l'emploi. Elles ont pris les formes juridiques variées déjà rencontrées pour l'État, EPA, EPIC, GIP, avec toutefois une prédilection marquée pour le recours à l'association.

En effet, à côté des traditionnels établissements publics communaux que sont les centres communaux d'action sociale ou encore les caisses des écoles, sont apparues de nombreuses associations qui ont eu vocation à répondre de manière adaptée aux besoins exprimés par des collectivités territoriales. L'un des cas les plus typiques est sans doute fourni par les agences d'urbanisme. Aujourd'hui au nombre de 53, regroupées au sein d'une Fédération nationale des agences d'urbanisme, elles sont à la fois des structures d'études en tant qu'elles élaborent des documents d'urbanisme nécessaires à l'aménagement et de concertation en tant que leurs activités supposent toujours une participation des services de l'État et des collectivités territoriales concernées par l'espace urbanisé ou à urbaniser. Les agences d'urbanisme ont accompagné de manière dynamique le mouvement de décentralisation et le développement de la coopération intercommunale. Les législations récentes les ont confortées dans leur rôle d'outils d'harmonisation des politiques publiques sur le territoire des aires urbaines.

Les agences de développement économique et les comités d'expansion économique sont également des associations de la loi de 1901 rassemblant sur un territoire donné les principaux acteurs qui concourent à son développement⁹. Chaque agence

est adossée à une ou plusieurs collectivités qui lui apportent l'essentiel de son financement. Il existe actuellement 97 agences de développement économique et comités d'expansion. En tant que structures opérationnelles, ces agences conçoivent et mettent en œuvre des stratégies et des actions de développement adaptées au territoire et à la situation économique.

Les offices de tourisme voient leur statut juridique et leurs modalités d'organisation et d'intervention déterminés par le conseil municipal (art. L. 133-2 du code du tourisme). L'association est la forme juridique utilisée par plus de 90% des offices. Il convient toutefois de noter le cas particulier des offices de tourisme qui ont le statut d'EPIC. Mise en place à l'origine pour les seules communes littorales dont l'exercice des compétences touristiques était, à l'évidence, spécifiques, la formule de l'office de tourisme-EPIC est, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, accessible à toutes les communes.

Dans le domaine de l'emploi, les missions locales sont des agences sous la forme d'associations créées par les communes ou groupements de communes pour assurer un service public de proximité destiné à permettre aux jeunes de seize à vingt-cinq ans d'assurer leur insertion professionnelle et sociale. Les 460 missions locales pour l'emploi sont constituées en un réseau présent sur l'ensemble du territoire national et animé par le Conseil national des missions locales (CNML), institué auprès du Premier ministre¹⁰.

Enfin, on signalera que les établissements publics fonciers locaux (EPFL), instaurés par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, dont la dimension est largement intercommunale, ont pour vocation unique d'assurer le conseil des collectivités qui en sont membres en matière de politique foncière et d'en être le support opérationnel. On compte une quinzaine d'EPF locaux en France regroupés dans l'« Association des établissements publics fonciers locaux ».

S'agissant des finalités du recours aux agences par les collectivités territoriales, on retrouve les mêmes, mutatis mutandis, que celles observées pour l'État. Les activités d'urbanisme, d'aménagement ou de développement économique requièrent des compétences techniques plus spécialisées que celles dont

⁹ L'article 49 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995

d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire précise le rôle de ces structures.

¹⁰ Articles R. 5314-1 à 4 du code du travail.

disposent les fonctionnaires territoriaux des services. Comme le soutenait E. Pisani dans son article¹¹ sur les administrations de mission, la réalisation de projets, quels qu'ils soient, implique une autonomie et une souplesse de gestion fortes.

De même, on retrouve la volonté d'impliquer les parties prenantes dans la conduite d'une politique publique comme l'un des ressorts du recours à l'agence par les collectivités locales. Le conseil d'administration des CCAS est composé pour moitié de représentants des associations intervenant en matière d'action sociale. Le comité des offices de tourisme associe fréquemment des élus et des représentants des professionnels. Le recours à une personne morale distincte permet d'impliquer les intérêts privés non seulement dans la gouvernance, mais aussi financièrement, dans le cadre de sociétés d'économie mixte (SEM) ou d'associations.

Les agences des collectivités territoriales sont aussi fréquemment, comme on l'a vu, des instruments de partenariat entre les différents niveaux de collectivités. La loi prévoit ainsi que les agences d'urbanisme, déjà évoquées, sont créées entre les communes ou les intercommunalités et l'État, sous la forme d'une association ou d'un GIP (article L. 121-3 du code de l'urbanisme); il en va de même des missions locales pour l'emploi des jeunes, qui peuvent être constituées, sous les mêmes formes, entre l'État, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et des associations (article L. 5314-1 du code du travail). Dans des domaines où les compétences des différents acteurs sont souvent imbriquées, la création d'une agence permet de créer une entité unique, les partenaires institutionnels définissant une politique commune dans le cadre de la gouvernance de cette entité. La création par une loi du 28 mai 2010 des sociétés publiques locales (SPL) instaure un nouveau cadre juridique pour ces partenariats entre personnes publiques, dont la portée et les perspectives qu'il ouvre seront analysées de manière plus approfondie en deuxième partie de l'étude (2.3.4.).

En définitive, on ne peut pas dire que la dynamique du phénomène des agences soit moins forte pour les collectivités territoriales que pour l'État. En effet, les agences des collectivités locales sont nombreuses dans des domaines bien identifiés, souvent depuis des décennies. Toutefois, il est également vrai de dire que de nombreuses compétences des collectivités territoriales sont exercées soit en régie soit en gestion déléguée sans qu'il ait été besoin de recourir de manière systématique ou à grande échelle, à des agences dotées de larges moyens. Il est révélateur que, dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, la question de la création de structures autonomes ne se soit pas réellement posée à l'occasion de la prise en charge des compétences nouvelles ou renforcées des collectivités territoriales, par exemple, dans le cas des routes, des lycées et collèges, des compétences sociales des départements ou de la formation professionnelle. Les collectivités territoriales ne connaissent pas, jusqu'à aujourd'hui, le foisonnement des projets de création d'agences observé pour l'État.

¹¹ Article cité au 1.1.1., « Administration de mission, administration de gestion », *Revue française de science politique*, 1956.

6. Liste des agences au sens de la présente étude

Classement par ordre alphabétique

ACRONYMES

Assoc.	Association
ETP	Équivalent temps plein
EPA	Établissement public administratif
EPIC	Établissement public industriel et commercial
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
SA	Société anonyme
SCN	Service à compétence nationale

Les données accompagnées des symboles « * » et « ° » sont exprimées respectivement en équivalents temps plein travaillé (ETPT) et en effectifs physiques.

Agence bibliographique de l'enseignement supérieur (ABES)

Texte : Décret du 24 octobre 1994 portant création de l'ABES
Statut : EPA *Budget (millions €):* 5,62 *Effectifs (en ETP):* 66,4
Ministère de rattachement : Enseignement supérieur

Missions :

- Pilote la gestion du catalogue collectif des bibliothèques de l'enseignement supérieur ;
- Assure la coordination du traitement documentaire des collections et veille en particulier à la normalisation du catalogage et de l'indexation ;
- Met en œuvre une stratégie nationale définie par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence BIO)

Texte : Loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique
Statut : GIP *Budget (millions €):* 4,56 *Effectifs (en ETP):* 14
Ministère de rattachement : Agriculture / Écologie

Missions :

- Développe les filières de l'agriculture biologique en vue d'une meilleure structuration du secteur ;
- Assure la gestion du fonds de structuration des filières en agriculture biologique (Fonds Avenir Bio).

Agence de biomédecine (ABM)

Texte : Loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique
Statut : EPA *Budget (millions €):* 68,66 *Effectifs (en ETP):* 273
Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Participe à l'élaboration et à l'application de la réglementation et formule des recommandations pour les activités relevant des domaines de la greffe, de la reproduction, de l'embryologie et de la génétique humaines ;
- Suit, évalue et contrôle les activités médicales et biologiques ;
- Délivre les autorisations pour les recherches in vitro sur l'embryon et les cellules embryonnaires ;
- Agrée les praticiens réalisant de l'assistance médicale à la procréation.

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

Texte : Ordonnance du 21 août 1967 ratifiée par la loi du 31 juillet 1968
Statut : EPA *Budget (millions €):* 1 197 *Effectifs (en ETP):* 515,62
Ministère de rattachement : Affaires sociales / Budget

Missions :

- Assure la gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général ;
- Pilote le réseau des URSSAF.

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Texte : Loi du 19 décembre 1990 portant création de l'ADEME

Statut : EPIC Budget (millions €): 749,68 Effectifs (en ETP): 1 202

Ministère de rattachement : Écologie

Missions :

- Participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable ;
- Exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation.

Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM)

Texte : Arrêté du 19 février 2010 (ancienne ANT créée en 1982)

Statut : SOC Budget (millions €): 48,19 Effectifs (en ETP): 154

Ministère de rattachement : Travail

Missions :

- Exerce une expertise spécialisée en matière de formation professionnelle ;
- Coordonne les parcours professionnels conformément aux orientations définies par l'État, les conseils régionaux et collectivités d'Outre-mer ;
- Procède à une évaluation des projets professionnels ainsi qu'au versement des indemnités et aides de l'État et des collectivités d'Outre-mer.

Agence de mutualisation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE)

Texte : Arrêté du 22 janvier 1992

Statut : GIP Budget (millions €): 22,87 Effectifs (en ETP): 118

Ministère de rattachement : Enseignement supérieur

Missions :

- Assure l'élaboration du système d'information des établissements universitaires ;
- Est chargée de missions d'expertise, d'animation de réseaux et de formation relative aux métiers des établissements ;
- Propose aux établissements adhérents un accord cadre relatif à la mission d'assistance et de conseil dans la conduite d'un audit organisationnel.

Agence de services et de paiement (ASP)

Texte : Ordonnance du 25 mars 2009

Statut : EPA Budget (millions €): 19 632,80 Effectifs (en ETP): 2 311

Ministère de rattachement : Agriculture / Économie

Missions :

- Assure la gestion administrative et financière d'aides publiques du secteur relevant du ministère de l'agriculture ;
- Assure des missions d'assistance technique et administrative à la mise en œuvre de politiques publiques.

Agence des aires marines protégées

Texte : Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux

Statut : EPA Budget (millions €): 19,28 Effectifs (en ETP): 95

Ministère de rattachement : Écologie

Missions : Anime le réseau des aires marines protégées françaises et contribue à la participation de la France à la constitution et à la gestion des aires marines protégées décidées au niveau international.

Agence des participations de l'État (APE)

Texte : Décret du 9 septembre 2004 portant création de l'APE

Statut : SCN Budget (millions €) 0,16 Effectifs (en ETP): 55

Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Exerce la mission de l'État actionnaire dans les entreprises et organismes contrôlés ou détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'État ;
- Propose au ministre chargé de l'économie la position de l'État actionnaire en ce qui concerne la stratégie des entreprises et organismes.

Agence des systèmes d'information partagés en matière de santé (ASIP)

Texte : Arrêté du 8 septembre 2009 portant création du GIP ASIP Santé
Statut : GIP *Budget (millions €):* 67,37 *Effectifs (en ETP):* 120
Ministère de rattachement : Santé

Missions : Définit, promeut, homologue des référentiels, des standards, des produits ou des services contribuant à l'interopérabilité, à la sécurité et à l'usage des systèmes d'information de santé et de télésanté et surveille leur bonne application.

Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)

Texte : Arrêté du 23 avril 2007 portant création d'un SCN dénommé « Agence du patrimoine immatériel de l'État »
Statut : SCN *Budget (millions €):* 2,25 *Effectifs (en ETP):* 27 °
Ministère de rattachement : Économie / Budget

Missions :

- Propose au ministre chargé de l'économie les orientations relatives à la stratégie de gestion des actifs immatériels de l'État ;
- Pilote le recensement des actifs immatériels des administrations et des établissements publics de l'État ;
- Coordonne la mise en œuvre des grandes orientations en matière de gestion des actifs immatériels.

Agence du service civique (ASC)

Texte : Décret du 12 mai 2010 relatif au service civique
Statut : GIP *Budget (millions €):* 22,71 *Effectifs (en ETP):* 18
Ministère de rattachement : Jeunesse

Missions :

- Définit les orientations stratégiques et les missions prioritaires du Service civique ;
- Assure la gestion des agréments et du soutien financier apporté par l'État à l'accueil des personnes volontaires en Service civique.

Agence Europe Éducation Formation France (A2E2F)

Texte : Décisions des 29 septembre 2006 et 25 novembre 2006
Statut : Budget (millions €): 87,47 *Effectifs (en ETP):* 42
Ministère de rattachement : Enseignement supérieur / Éducation nationale / Travail

Missions :

- Met en œuvre en France le Programme européen pour l'Éducation et la Formation tout au long de la vie (EFTLV) ;
- Est chargée d'attribuer les financements européens aux programmes déployés dans le cadre de ce Programme : Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, etc.

Agence française de développement (AFD)

Texte : Décret du 17 avril 1998 relatif à l'Agence française de Développement

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 3 191,23 *Effectifs (en ETP):* 1 715
Ministère de rattachement : Affaires étrangères / Économie / Intérieur

Missions :

- Gère pour le compte de l'État des opérations financées sur des crédits qui lui sont attribués par les ministres ;
- Participe dans les collectivités locales à l'application et au contrôle de la réglementation des relations financières avec l'étranger ;
- Finance des projets d'investissement contribuant au développement des États concernés.

Agence française de l'adoption

Texte : Loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption
Statut : GIP *Budget (millions €):* 2,63 *Effectifs (en ETP):* 41
Ministère de rattachement : Affaires sociales

Missions :

- Informe, conseille et sert d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de quinze ans.
- Est autorisée à intervenir comme intermédiaire pour l'adoption dans l'ensemble des départements.

Agence française de l'information multimodale et de la billettique (AFIMB)

Texte : Arrêté du 26 juillet 2010
Statut : SCN *Budget (millions €):* 1,10 *Effectifs (en ETP):* 2 *
Ministère de rattachement : Écologie
Missions : A pour objet de proposer et de mettre en œuvre, au plan national, un schéma d'organisation des systèmes et services d'information multimodale, à l'intention des usagers, et de billettique permettant d'assurer l'harmonisation et la continuité de ces services.

Agence française pour les investissements internationaux (AFII)

Texte : Loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques
Statut : EPIC *Budget (millions €):* 26,13 *Effectifs (en ETP):* 127
Ministère de rattachement : Économie
Missions :
 - Assure la promotion, la prospection et l'accueil des investissements internationaux en France.
 - Propose au Gouvernement des mesures susceptibles de renforcer l'attractivité du pays.

Agence France Trésor (AFT)

Texte : Arrêté du 8 février 2001 portant création d'une agence de la dette
Statut : SCN *Budget (millions €):* 4,31 *Effectifs (en ETP):* 38 *
Ministère de rattachement : Économie
Missions :
 - Est chargée de la gestion de la dette et du contrôle des risques.
 - Est chargée de la gestion de la trésorerie de l'État et des relations avec les correspondants du Trésor.
 - Participe aux relations avec les producteurs et les diffuseurs d'analyse économique, de nature monétaire ou relative aux évolutions des marchés de taux d'intérêt.

Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP)

Texte : Loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires
Statut : GIP *Budget (millions €):* 52 *Effectifs (en ETP):* 98
Ministère de rattachement : Santé
Missions :
 - Conçoit et diffuse des outils et des services permettant aux établissements de santé et médico-sociaux d'améliorer leur performance et la qualité de leur service.
 - Appuie l'administration centrale dans sa mission de pilotage stratégique de l'offre de soins et médico-sociale.

Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM)

Texte : Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007
Statut : GIP *Budget (millions €):* 3,70 *Effectifs (en ETP):* 29
Ministère de rattachement : Santé
Missions :
 - Valide des procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles destinées à guider les évaluations internes et externes des établissements sociaux et médico-sociaux.
 - Habilite et contrôle des organismes privés effectuant les certifications externes d'établissements sociaux et médico-sociaux.

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Textes : Loi de finances rectificative pour 1970 (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat)
 Décret du 29 septembre 1971 relatif à l'ANAH
Statut : EPA *Budget (millions €):* 582,66 *Effectifs (en ETP):* 117
Ministère de rattachement : Logement
Missions :
 - Pilote la politique nationale de développement et d'amélioration du parc de logements privés ;
 - Délivre des subventions aux propriétaires occupants, aux propriétaires bailleurs de logements locatifs et aux copropriétaires.

Agence nationale de la recherche (ANR)

Textes : Loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche
Décret du 1^{er} août 2006 portant organisation et fonctionnement de l'ANR

Statut : EPA *Budget (millions €):* 715,24 *Effectifs (en ETP):* 151

Ministère de rattachement : Recherche

Missions :

- Assure, dans le cadre de la politique de recherche définie par le Gouvernement, le financement et la promotion du développement des recherches fondamentales, appliquées et finalisées, l'innovation et le transfert technologiques ainsi que le partenariat entre le secteur public et le secteur privé ;
- Met en œuvre la programmation définie par sa tutelle.

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

Texte : Décret du 7 juillet 2009 portant création d'un service à compétence nationale

Statut : SCN *Budget (millions €):* 0,90 *Effectifs (en ETP):* 250 °

Ministère de rattachement : Premier ministre

Missions :

- Conçoit, fait réaliser et met en œuvre les moyens interministériels sécurisés de communications électroniques nécessaires au Président de la République et au Gouvernement ;
- Anime et coordonne les travaux interministériels en matière de sécurité des systèmes d'information.

Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)

Texte : Arrêté du 17 octobre 2000 portant approbation de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public

Statut : GIP *Budget (millions €):* 0,70 *Effectifs (en ETP):* 13,5

Ministère de rattachement : Education nationale, Affaires sociales, Travail

Missions :

- Veille à la prise en compte des questions relatives à l'illettrisme au sein des programmes de recherche des membres du groupement d'intérêt public et commande les enquêtes et travaux nécessaires ;
- Fait procéder à l'évaluation de l'impact des politiques et des actions menées en matière d'illettrisme.

Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)

Textes : Loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé
Décret du 27 avril 2012

Statut : EPA *Budget (millions €):* 140 *Effectifs (en ETP):* 980

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Procède à l'évaluation des bénéfices et des risques liés à l'utilisation des produits à finalité sanitaire destinés à l'homme et des produits à finalité cosmétique.
- Encourage la recherche, assure la coordination et met en place, par voie de convention, des études de suivi des patients et de recueil des données d'efficacité et de tolérance.
- Participe à la demande du ministre chargé de la santé à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles nationales, des règles de l'Union européenne et des accords internationaux, ainsi qu'à la représentation de la France dans toute instance internationale.

Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

Texte : Ordonnance du 7 janvier 2010 portant création de l'ANSES
Statut : EPA *Budget (millions €):* 120,68 *Effectifs (en ETP):* 1 248
Ministère de rattachement : Agriculture / Santé / Écologie / Travail

Missions :

- Réalise l'évaluation des risques, de fournir aux autorités compétentes toutes les informations sur ces risques ainsi que l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires et la mise en œuvre des mesures de gestion des risques ;
- Définit, met en œuvre et finance des programmes de recherche scientifique et technique ;
- Propose aux autorités toute mesure de nature à préserver la santé publique ;
- Participe aux travaux des instances européennes et internationales.

Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)

Texte : Décret du 29 mars 2011 portant création de l'ANTAI
Statut : EPA *Budget (millions €):* 113,59 *Effectifs (en ETP):* 26
Ministère de rattachement : Intérieur

Missions :

- Agit en qualité de prestataire de services de l'État, de collectivités territoriales ou de tout organisme public ou privé chargé d'une mission de service public ;
- Participe à la définition des normes techniques relatives au traitement automatisé des infractions ;
- Contrôle et évalue l'application de ces normes.

Agence nationale des chèques vacances (ANCV)

Texte : Ordonnance du 26 mars 1982 portant création des chèques-vacances
Statut : EPIC *Budget (millions €):* 28,1 *Effectifs (en ETP):* 226 °
Ministère de rattachement : Économie

Missions : Est habilitée à financer des opérations de nature à faciliter les activités de loisirs des bénéficiaires, notamment par des aides destinées aux équipements de tourisme et de loisirs à vocation sociale.

Agence nationale des fréquences (ANFR)

Texte : Loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications
Statut : EPA *Budget (millions €):* 38,12 *Effectifs (en ETP):* 322
Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Assure la planification, la gestion et le contrôle de l'utilisation, y compris privative, du domaine public des fréquences ;
- Coordonne l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles.

Agence nationale des services à la personne (ANSP)

Texte : Décret du 14 octobre 2005 relatif à l'ANCV
Statut : EPA *Budget (millions €):* 18,95 *Effectifs (en ETP):* 21
Ministère de rattachement : Économie / Travail

Missions :

- Coordonne l'ensemble des initiatives relatives à la promotion et au développement des services à la personne ainsi qu'au développement de l'emploi dans ce secteur ;
- Coordonne le développement du chèque emploi-service universel et habilite les émetteurs de ces chèques.

Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Texte : Décret du 22 février 2007 portant création de l'ANTS
Statut : EPA *Budget (millions €):* 200,1 *Effectifs (en ETP):* 116
Ministère de rattachement : Intérieur

Missions :

- Définit, s'agissant des titres sécurisés, les normes techniques et les dispositifs correspondants, contrôle et évalue leur application, contribue à leur évolution et veille à leur interopérabilité ;
- Procède pour le compte des administrations de l'État aux achats des titres sécurisés ;
- Peut être chargée par son autorité de tutelle d'émettre des recommandations sur la politique générale de l'État en matière de titres sécurisés.

Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

Texte : Loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat
Décret du 22 avril 1974 pour l'amélioration des conditions de travail

Statut : EPA *Budget (millions €):* 20,65 *Effectifs (en ETP):* 83

Ministère de rattachement : Travail

Missions : Coordonne la recherche des causes des accidents du travail, et fait connaître les remèdes susceptibles d'en diminuer le nombre et la gravité.

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)

Texte : Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances

Statut : EPA *Budget (millions €):* 452,05 *Effectifs (en ETP):* 121

Ministère de rattachement : Ville

Missions :

- Met en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France ;
- Participe aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- Mène directement des actions ou accorde des concours financiers, après optimisation des crédits de droit commun, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés ;
- Veille à une mise en œuvre équitable de ces crédits sur l'ensemble du territoire national.

Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)

Texte : Arrêté du 7 novembre 1979 portant création au sein du commissariat à l'énergie atomique d'une agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 237 *Effectifs (en ETP):* 474

Ministère de rattachement : Écologie

Missions :

- Est chargée des opérations de gestion à long terme des déchets radioactifs ;
- Conçoit, implante et réalise les nouveaux centres de stockage à long terme et effectue toutes études nécessaires à cette fin ;
- Est consultée sur les programmes de recherche et développement ainsi que sur les projets de réglementation relatifs à la gestion des déchets radioactifs.

Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)

Texte : Loi du 31 décembre 1987 portant création de l'ANPEEC

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 7,68 *Effectifs (en ETP):* 45°

Ministère de rattachement : Logement

Missions : Est chargée d'une mission générale d'élaboration des règles régissant les conditions d'activité des associations à caractère professionnel ou interprofessionnel agréées.

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Texte : Loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 194,58 *Effectifs (en ETP):* 90

Ministère de rattachement : Ville

Missions :

- Contribue à la réalisation du programme national de rénovation urbaine en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux EPIC compétents et aux organismes publics ou privés qui conduisent des opérations à ce titre ;
- Passe des conventions pluriannuelles avec les collectivités et organismes destinataires de ces subventions.

Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Texte : Loi du 6 juillet 1990 portant création de l'AEFE
Statut : EPA *Budget (millions €):* 998,64 *Effectifs (en ETP):* 10 314
Ministère de rattachement : Affaires étrangères
Missions :

- Assure en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger les missions de service public relatives à l'éducation ;
- Gère les établissements d'enseignement situés à l'étranger, dépendant du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la coopération et placés en gestion directe, pour lesquels elle reçoit des crédits de l'État.

Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)

Texte : Décret du 11 février 2005 portant création d'un SCN dénommé « Systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État »
Statut : SCN *Budget (millions €):* 185,26 *Effectifs (en ETP):* 180
Ministère de rattachement : Budget
Missions :

- Conçoit le développement et la coordination du déploiement des nouveaux systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État ;
- Coordonne les adaptations des applications informatiques existantes nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ;
- Assure la gestion du système d'information budgétaire, financière et comptable ;
- Définit la politique d'information et de formation qu'implique le déploiement dans les services de l'État du système d'information en liaison avec les ministères utilisateurs.

Agence pour la création d'entreprises (APCE)

Texte : Déclaration le 30 mai 1997
Statut : Assoc. *Budget (millions €):* 8,65 *Effectifs (en ETP):* 53
Ministère de rattachement : Économie
Missions :

- Intervient dans le processus d'aide à la création, à la transmission et au développement des entreprises ;
- Assure la triple mission de promouvoir l'esprit d'initiative, d'informer sur les mesures prises en faveur de la création/transmission d'entreprises et sur les dispositifs en place aux niveaux national et local, et d'orienter les entrepreneurs dans leurs démarches.

Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ)

Texte : Décret du 12 janvier 2010 instituant la dénomination de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice créée en 2001
Statut : EPA *Budget (millions €):* 10,36 *Effectifs (en ETP):* 110
Ministère de rattachement : Justice
Missions :

- Réalise, pour le compte du ministère de la justice et de ses établissements publics, toute étude et analyse préalable relative aux investissements immobiliers et à l'entretien et à la valorisation du patrimoine du ministère de la justice ;
- Assure la réalisation d'opérations de construction, de réhabilitation ou de maintenance ;
- Mène à bien toute mission d'assistance dans le domaine de la gestion et de la valorisation du patrimoine immobilier. »

Agence technique de l'information et de l'hospitalisation (ATIH)

Texte : Décret du 26 décembre 2000 portant création de l'ATIH
Statut : EPA *Budget (millions €):* 12,99 *Effectifs (en ETP):* 98
Ministère de rattachement : Santé
Missions :

- Apporte son concours aux travaux relatifs aux nomenclatures de santé ;
- Procède au calcul des tarifs et des coûts de prestation des établissements de santé.

Agences de l'eau

Texte : Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et la répartition des eaux
Statut : EPA *Budget (millions €):* 1 802 *Effectifs (en ETP):* 1 855
Ministère de rattachement : Écologie / Budget
Missions :

- Contribue, notamment par voie de fonds de concours au budget de l'État, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement ;
- Attribue des subventions et des prêts aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins.

Agences régionales de santé (ARS)

Texte : Décret du 31 mars 2010 portant création des ARS
Statut : EPA *Budget (millions €):* 1 152 *Effectifs (en ETP):* 9 330
Ministère de rattachement : Santé
Missions :

- Mettent en œuvre au niveau régional la politique de santé publique ;
- Organisent la veille sanitaire.

Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF)

Texte : Arrêté du 27 avril 2010 portant approbation d'une modification de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public
Statut : GIP *Budget (millions €):* 27 *Effectifs (en ETP):* 81
Ministère de rattachement : Économie / Affaires étrangères

- Assure, dans les domaines économique et financier :
 - . l'organisation, avec les pays étrangers partenaires, de missions de coopération technique et d'échange d'experts ;
 - . la participation à la formation des fonctionnaires ou experts désignés par ces pays ;
 - . la participation à des programmes d'assistance technique sur financement multilatéral ainsi que sur financement français ou des pays demandeurs ;

Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)

Texte : Loi du 10 juillet 1987
Statut : Assoc. *Budget (millions €):* 539 *Effectifs (en ETP):* 300 °
Ministère de rattachement : Affaires sociales
Missions :

- Gère le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, destiné à favoriser toutes les formes d'insertion professionnelle des handicapés en milieu ordinaire de travail ;
- Met en place et consolide des politiques régionales concertées de formation des personnes handicapées.

Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Texte : Statuts du 11 janvier 1949
Statut : Assoc. *Budget (millions €):* 886 *Effectifs (en ETP):* 9 150
Ministère de rattachement : Emploi

- Missions :* Participe à la réalisation d'une politique active de l'emploi au niveau régional et national et contribue à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, notamment au travers d'accompagnements individuels ou collectifs, au niveau des entreprises et des territoires.

Atout-France - Agence de développement touristique de la France

Texte : Loi du 22 juillet 2009 relative au développement et à la modernisation des services touristiques
Statut : GIE *Budget (millions €):* 77,75 *Effectifs (en ETP):* 346
Ministère de rattachement : Économie
Missions :

- Définit la stratégie nationale de promotion de la « destination France » conformément aux orientations arrêtées par l'État ;
- Concourt à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur du tourisme.

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Texte : Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Statut : EPA *Budget (millions €):* 162,22 *Effectifs (en ETP):* 28

Ministère de rattachement : Logement / Économie

Missions :

- Gère un fonds de garantie de prêts au logement social ;
- Concourt, par ses participations aux frais de l'union et des fédérations groupant les organismes d'habitations à loyer modéré et aux frais de la fédération groupant les sociétés d'économie mixte, à assurer leur meilleur fonctionnement, la coordination de leurs activités, leurs investissements pour le développement des actions en faveur du logement social.

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Texte : Ordonnance du 21 août 1967

Statut : EPA *Budget (millions €):* 94 624 *Effectifs (en ETP):* 3700 °

Ministère de rattachement : Affaires sociales / Budget

Missions :

- Est chargée de l'organisation et de la gestion de la retraite du régime général de la sécurité sociale ;
- Définit les orientations de l'assurance retraite et veille à leur mise en œuvre.

Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

Texte : Ordonnance du 21 août 1967

Statut : EPA *Budget (millions €):* 161 675 *Effectifs (en ETP):* 1999

Ministère de rattachement : Affaires sociales / Budget

Missions :

- Organise et dirige le service médical de l'assurance maladie ;
- Assure la mise en œuvre des accords « conventionnels » passés entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) et les syndicats représentatifs des professions de santé, en particulier pour la mise en place du parcours de soins coordonnés ;
- Détermine et coordonne l'activité des organismes du réseau des branches maladie et accidents du travail.

Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Texte : Loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées

Statut : EPA *Budget (millions €):* 19 145,1 *Effectifs (en ETP):* 89

Ministère de rattachement : Affaires sociales

Missions :

- Contribue au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire ;
- Assure une mission d'expertise et d'animation dans le suivi de la qualité du service rendu.

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Texte : Ordonnance du 21 août 1967

Statut : EPA *Budget (millions €):* 74,57 *Effectifs (en ETP):* 400

Ministère de rattachement : Affaires sociales / Budget / Logement

Missions :

- Gère le réseau des 123 caisses d'allocation familiales ;
- Assure le financement de l'ensemble des régimes de prestations familiales ;
- Assure la gestion du fonds des prestations familiales, du fonds national de l'action sanitaire et sociale, et du fonds national de la gestion administrative.

CampusFrance (Agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques)

Texte : Loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État
Statut : EPIC *Budget (millions €):* 23,32 *Effectifs (en ETP):* 241
Ministère de rattachement : Affaires étrangères / Enseignement supérieur
Missions : Assure la promotion à l'étranger de l'offre française de formation et d'expertise en matière éducative et scientifique, de coordonner et d'aider à élaborer la réponse française aux appels d'offres internationaux.

Centre des monuments nationaux (CMN)

Texte : Décret du 21 avril 2000 relatif au CMN
Statut : EPA *Budget (millions €):* 82,14 *Effectifs (en ETP):* 936
Ministère de rattachement : Culture
Missions :
 - Présente au public les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde ;
 - Développe la fréquentation et favoriser la connaissance des monuments nationaux ;
 - Gère dans chaque région, les travaux d'entretien et de conservation des monuments nationaux et les aménagements immobiliers réalisés dans ces monuments.

Centre national d'études spatiales (CNES)

Texte : Loi du 19 décembre 1961 portant création du CNES
Statut : EPIC *Budget (millions €):* 1 865 *Effectifs (en ETP):* 2 418
Ministère de rattachement : Défense / Recherche
Missions :
 - Propose au Gouvernement la politique spatiale de la France au sein de l'Europe et la met en œuvre ;
 - Développe et oriente les recherches scientifiques et techniques poursuivies dans le domaine des recherches spatiales.

Centre national de la propriété forestière (CNPFP)

Texte : Ordonnance du 6 novembre 2009
Statut : EPA *Budget (millions €):* 39,09 *Effectifs (en ETP):* 464
Ministère de rattachement : Agriculture
Missions :
 - Développe, oriente et améliore la gestion forestière des bois, forêts et terrains privés dans le cadre de la politique forestière définie par les lois et règlements ;
 - Elabore les schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées.

Centre national des arts plastiques (CNAP)

Texte : Décret du 15 octobre 1982 portant création du CNAP
Statut : EPA *Budget (millions €):* 11,14 *Effectifs (en ETP):* 21
Ministère de rattachement : Culture
Missions :
 - Assure le soutien et la promotion de la création artistique dans ses différentes formes d'expression plastique ;
 - Met en œuvre des actions de formation du public et des professionnels dans son domaine d'activité.

Centre national des variétés, de la chanson et du jazz (CNV)

Texte : Loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France
Statut : EPIC *Budget (millions €):* 27,78 *Effectifs (en ETP):* 26
Ministère de rattachement : Culture
Missions :
 - Soutient la création, la promotion et la diffusion des spectacles de variétés ;
 - Réalise des programmes d'intervention, développe des activités commerciales dans l'intérêt de la profession et met en œuvre un centre de ressources sur l'environnement artistique.

Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

Texte : Loi du 25 octobre 1946 portant création du CNC
Statut : EPA *Budget (millions €):* 817,23 *Effectifs (en ETP):* 458
Ministère de rattachement : Culture
Missions :
 - Contribue au financement et au développement du cinéma et des autres arts ;
 - Collecte, conserve, restaure et valorise le patrimoine cinématographique.

Centre national du livre (CNL)

Texte : Décret du 19 mars 1993 relatif au CNL
Statut : EPA *Budget (millions €):* 41,25 *Effectifs (en ETP):* 47
Ministère de rattachement : Culture
Missions :
 - Encourage tous les modes d'expression littéraire et contribue au développement économique du livre ;
 - Peut assurer des prestations de service à titre onéreux et acquérir tout droit de propriété littéraire ou artistique.

Centre national pour le développement du sport (CNDS)

Texte : Décret du 2 mars 2006 portant création du CNDS
Statut : EPA *Budget (millions €):* 232,66 *Effectifs (en ETP):* 22
Ministère de rattachement : Sport
Missions : Contribue au développement de la pratique du sport, promeut la santé par le sport, améliore la sécurité des pratiques sportives et renforce leur encadrement.

Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

Texte : Décret du 17 décembre 1947 portant reconnaissance d'utilité publique de la fondation dite centre scientifique et technique du bâtiment
Statut : EPIC *Budget (millions €):* 92,40 *Effectifs (en ETP):* 909 °
Ministère de rattachement : Écologie
Missions :
 - Rassemble, développe et partage avec les acteurs de la construction les connaissances scientifiques et techniques déterminantes pour garantir la qualité et la sécurité des bâtiments et de leur environnement ;
 - Exerce quatre activités complémentaires : la recherche, l'expertise, l'évaluation technique et la diffusion des connaissances.

Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

Texte : Loi du 15 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
Statut : EPA *Budget (millions €):* 10,5 *Effectifs (en ETP):* 214
Ministère de rattachement : Intérieur
Missions :
 - Administre le régime des agréments professionnels des activités privées de sécurité ;
 - Veille à la discipline de la profession et prépare un code de déontologie ;
 - Emet son avis sur tout sujet en rapport avec les activités privées de sécurité.

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)

Texte : Loi du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
Statut : EPA *Budget (millions €):* 41,69 *Effectifs (en ETP):* 132
Ministère de rattachement : Écologie
Missions :
 - Mène une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique ;
 - Peut procéder à toutes opérations foncières, exproprier tous droits immobiliers et exercer, à défaut du département, le droit de préemption ;
 - Est substitué à l'État dans la gestion des immeubles qui lui sont affectés.

Défense Mobilité (Agence de reconversion de la Défense)

Texte : Arrêté du 10 juin 2009 portant création de l'agence de reconversion de la Défense

Statut : SCN *Budget (millions €):* 66,3 *Effectifs (en ETP):* 743

Ministère de rattachement : Défense

Missions :

- Propose au ministre de la défense, compte tenu des impératifs de gestion du personnel militaire, la politique générale de la reconversion de ce personnel, et la met en œuvre ;
- Assure l'accompagnement vers l'emploi, le financement, le contrôle et l'évaluation des actions engagées.

Direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC)

Texte : Décret du 11 décembre 2008 créant la direction de la sécurité de l'aviation civile

Statut : SCN *Budget (millions €):* 28,02 *Effectifs (en ETP):* 1288 *

Ministère de rattachement : Transports

Missions :

- Est chargée de veiller au respect des normes applicables au domaine de l'aviation civile en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement ;
- Procède à la délivrance des autorisations, définit les méthodes et procédures relatives à l'exercice de ses missions et apporte son expertise technique, son concours à la direction du transport aérien pour le suivi économique et financier des entreprises de transport aérien ;
- Coordonne et contrôle la mise en œuvre du programme de sécurité de l'État en matière d'aviation civile.

Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)

Texte : Loi du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur

Statut : EPA *Budget (millions €):* 46,29 *Effectifs (en ETP):* 35

Ministère de rattachement : Santé

Missions : Est chargé de diffuser des informations, d'assurer la gestion administrative et financière de la réserve sanitaire, de mettre en place les formations nécessaires et l'organisation appropriée pour maintenir en permanence la capacité opérationnelle de la réserve sanitaire et de fournir à l'État l'expertise logistique nécessaire.

Établissement français du sang (EFS)

Texte : Loi du 1 juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme

Statut : EPA *Budget (millions €):* 855,8 *Effectifs (en ETP):* 8 720

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Est chargé de gérer le service public transfusionnel et ses activités annexes ;
- Promeut le don du sang, les conditions de sa bonne utilisation et veille au strict respect des principes éthiques ;
- Elabore, actualise et met en œuvre des schémas d'organisation de la transfusion sanguine ;
- Coordonne l'activité des laboratoires liés à ces activités.

Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)

Texte : Loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports

Statut : EPA *Budget (millions €):* 13,57 *Effectifs (en ETP):* 101

Ministère de rattachement : Transports

Missions :

- Délivre, renouvelle, restreint, suspend ou retire toutes les autorisations requises pour l'exercice d'une activité ferroviaire qui lui sont confiées par la réglementation ;
- Assure le suivi et le contrôle des autorisations ;
- Propose toute évolution de la réglementation ;
- Apporte son concours à des études ou des activités en rapport avec la sécurité ferroviaire.

Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)

Texte : Loi du 14 novembre 1988 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV)

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 20 *Effectifs (en ETP):* 44

Ministère de rattachement : Ville

Missions :

- Favorise l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones urbaines sensibles ;
- Assure la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones.

Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)

Texte : Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances

Statut : EPA *Budget (millions €):* 212,47 *Effectifs (en ETP):* 5

Ministère de rattachement : Fonction publique

Missions : Favorise l'insertion professionnelle des personnes handicapées au sein des trois fonctions publiques, ainsi que la formation et l'information des agents en prise avec elles.

France Agrimer

Texte : Ordonnance du 25 mars 2009 relative à la création de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer

Statut : EPA *Budget (millions €):* 1 525 *Effectifs (en ETP):* 1 295

Ministère de rattachement : Agriculture

Missions :

- Renforce l'efficacité économique des filières, notamment en contribuant à la mise en place d'une politique de développement durable et de qualité ;
- Met en œuvre les mesures communautaires afférentes à ses missions.

France expertise internationale (FEI)

Texte : Loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 22,4 *Effectifs (en ETP):* 50

Ministère de rattachement : Affaires étrangères

Missions :

- Assure la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises auprès des organisations internationales, des États étrangers et d'autres organismes étrangers en vue d'exécuter tout projet financé par ces entités ;
- Agit avec les opérateurs publics européens dans le cadre de groupements européens d'intérêt économique ;
- Exécute des missions pour le compte de l'Union européenne ;
- Conduit ou coordonne, à la demande de tout maître d'ouvrage, des actions de formation d'experts techniques internationaux.

Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Texte : Loi du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale

Décret du 22 février 2002 relatif à l'IRSN

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 289,36 *Effectifs (en ETP):* 1 676

Ministère de rattachement : Défense / Écologie

Missions :

- Exerce des missions d'expertise et de recherche en matière de radioprotection ;
- Apporte un appui technique à la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, au délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense et aux autorités et services de l'État qui en font la demande ;
- Propose à la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radio protection des mesures d'ordre technique, sanitaire et médical propres à assurer la protection de la population en cas d'incident impliquant des rayons ionisants.

Institut de veille sanitaire (InVS)

Texte : Loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire

Statut : EPA *Budget (millions €):* 66,80 *Effectifs (en ETP):* 407

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Effectue la surveillance et l'observation permanente de l'état de santé de la population ;
- Alerte les pouvoirs publics en cas de menace pour la santé publique, qu'elle qu'en soit l'origine, et de leur recommander toute mesure ou action appropriée ;
- Mène à bien toute action nécessaire pour identifier les causes d'une modification de l'état de santé de la population, notamment en situation d'urgence ;
- Participe à la mise en place, à la coordination, et, en tant que de besoin, à la gestion des systèmes d'information et à la cohérence du recueil des informations.

Institut français

Texte : Loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de la France

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 47,34 *Effectifs (en ETP):* 94

Ministère de rattachement : Affaires étrangères

Missions :

- Concourt, en faisant appel au réseau culturel français à l'étranger, à la politique culturelle extérieure définie par le ministre des affaires étrangères, en étroite concertation avec les ministres concernés ;
- Assure la promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française, le soutien à une large circulation des écrits, des œuvres et des auteurs, en particulier francophones, la promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française.

Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)

Texte : Décret du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'IFREMER

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 224,84 *Effectifs (en ETP):* 1 579

Ministère de rattachement : Écologie / Enseignement supérieur / Recherche

Missions :

- Assure la conduite et la promotion des recherches fondamentales et appliquées ainsi que des actions de développement technologique et industriel destinées à connaître, évaluer et mettre en valeur les ressources des océans et à rationaliser leur exploitation ;
- Propose au Gouvernement des programmes de recherche ou de développement et les exécute soit par ses moyens propres, soit par contrats ;
- Apporte à l'État et aux autres personnes morales de droit public son concours pour l'exercice de leurs responsabilités ;
- Assure, dans les limites déterminées par le ministre chargé de la recherche et le ministre chargé de la mer, la maîtrise d'œuvre d'opérations complexes d'intérêt général.

Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

Texte : Décret du 27 octobre 2011 relatif à l'Institut national de l'information géographique et forestière

Statut : EPA *Budget (millions €):* 169,2 *Effectifs (en ETP):* 1 620

Ministère de rattachement : Écologie

Missions :

- Décrit, d'un point de vue géographique et physique, la surface du territoire national et l'occupation de son sol, élabore et met à jour l'inventaire permanent des ressources forestières nationales ;
- Met en œuvre des programmes nationaux ou internationaux d'observation et de surveillance des écosystèmes dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé du développement durable.

Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)

Texte : Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006
Statut : EPA *Budget (millions €):* 21,01 *Effectifs (en ETP):* 262
Ministère de rattachement : Agriculture
Missions :

- Met en œuvre des dispositions législatives et réglementaires relatives aux signes d'identification de la qualité et de l'origine ;
- Propose la reconnaissance des produits susceptibles de bénéficier de ces signes d'identification ;
- Définit les principes généraux du contrôle et approuve les plans de contrôle ou d'inspection ;
- S'assure du contrôle du respect des cahiers des charges et, le cas échéant, prend les mesures sanctionnant leur méconnaissance.

Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)

Texte : Décret du 7 décembre 1990 portant création de l'INERIS
Statut : EPIC *Budget (millions €):* 70,13 *Effectifs (en ETP):* 674
Ministère de rattachement : Économie
Missions :

- Réalise ou fait réaliser des études et des recherches permettant de prévenir les risques que les activités économiques font peser sur la santé, la sécurité des personnes et des biens, ainsi que sur l'environnement ;
- Participe à l'élaboration de normes et de réglementations techniques nationales ou internationales.

Institut national de la propriété industrielle (INPI)

Texte : Loi du 19 avril 1951 créant un Institut national de la propriété industrielle
Statut : EPA *Budget (millions €):* 195,8 *Effectifs (en ETP):* 745
Ministère de rattachement : Économie
Missions :

- Forme à la propriété industrielle et œuvre pour son développement ;
- Participe à l'élaboration du droit de la propriété industrielle et représente la France dans les instances communautaires et internationales compétentes.

Institut national de police scientifique (INPS)

Texte : Loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne
Statut : EPA *Budget (millions €):* 11,70 *Effectifs (en ETP):* 626 *
Ministère de rattachement : Intérieur
Missions :

- Réalise tous les examens, recherches et analyses d'ordre scientifique et technique demandés par les autorités judiciaires ou les services de police et de gendarmerie aux fins de constatation des infractions pénales et d'identification de leurs auteurs ;
- Développe et promeut, au plan national et international, les techniques et les procédés mis en œuvre à cette fin.

Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)

Textes : Loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé
 Loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique
Statut : EPA *Budget (millions €):* 109,34 *Effectifs (en ETP):* 149
Ministère de rattachement : Santé
Missions :

- Met en œuvre, pour le compte de l'État et de ses établissements publics, les programmes de santé publique ;
- Exerce une fonction d'expertise et de conseil en matière de prévention et de promotion de la santé ;
- Assure le développement de l'éducation pour la santé, y compris de l'éducation thérapeutique, sur l'ensemble du territoire, en tant que mission de service public ;
- Participe, à la demande du ministre chargé de la santé à la gestion des situations urgentes ou exceptionnelles ayant des conséquences sanitaires collectives ;
- Etablit les programmes de formation à l'éducation à la santé.

Institut national du Cancer (INCa)

Texte : Loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique
Statut : GIP *Budget (millions €):* 87,41 *Effectifs (en ETP):* 168
Ministère de rattachement : Santé
Missions :

- Apporte son expertise en cancérologie aux administrations de l'État, aux caisses d'assurance maladie et aux autres agences et établissements publics ;
- Définit des référentiels de bonnes pratiques et de prise en charge en cancérologie ainsi que des critères d'agrément des établissements et des professionnels de santé pratiquant la cancérologie ;
- Participe à la mise en place et à la validation d'actions de formation médicale et paramédicale ;
- Met en œuvre, finance, coordonne des actions particulières de recherche et de développement.

Météo-France

Texte : Décret du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo-France
Statut : EPA *Budget (millions €):* 378,21 *Effectifs (en ETP):* 3 495
Ministère de rattachement : Écologie
Missions :

- Exerce les attributions de l'État en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens ;
- Exerce auprès de certains services un rôle d'expertise dans les domaines de sa compétence ;
- Met en œuvre un système d'observation, de traitement des données, de prévision, d'archivage et de diffusion lui permettant d'accomplir ses missions ;
- Met en œuvre la coopération technique en matière météorologique.

Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale

Texte : Arrêté du 9 novembre 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale »
Statut : SCN *Budget (millions €):* NC *Effectifs (en ETP):* 87,5
Ministère de rattachement : Affaires sociales
Missions :

- Réalise l'évaluation et l'audit des organismes locaux et régionaux de sécurité sociale ainsi que la veille sur ces organismes, le contrôle de légalité sur les décisions des organismes locaux et régionaux de sécurité sociale, l'agrément des agents de direction et le contrôle des mutuelles et des organismes locaux et régionaux de sécurité sociale ;
- Contribue à l'audit des objectifs et des indicateurs des programmes de qualité ;
- Assure une fonction d'appui visant à développer des projets concourant à la performance de la gestion de la sécurité sociale.

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Texte : Décret du 25 mars 2009 substituant la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations »
Statut : EPA *Budget (millions €):* 174,88 *Effectifs (en ETP):* 866
Ministère de rattachement : Intérieur / Justice
Missions :

- Est chargé, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France ;
- Participe également à toutes actions administratives, sanitaires et sociales (entrées et séjours de courte durée, accueil des demandeurs d'asile, intégration en France des étrangers...).

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Texte : Loi du 25 juillet 1952 portant création de l'OFPRA
Statut : EPA *Budget (millions €):* 33,46 *Effectifs (en ETP):* 404
Ministère de rattachement : Intérieur
Missions :

- Reconnaît la qualité de réfugié ou accorde le bénéfice de la protection subsidiaire ;
- Exerce la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides ainsi que celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire et est habilité à délivrer aux réfugiés et apatrides les pièces nécessaires pour leur permettre d'exécuter les divers actes de la vie civile ;
- Assure le respect des garanties fondamentales offertes par le droit national, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux ;
- Coopère avec le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et facilite sa mission de surveillance.

Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)

Texte : Loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques
(succède au Conseil supérieur de la pêche)
Statut : EPA *Budget (millions €):* 151,89 *Effectifs (en ETP):* 904
Ministère de rattachement : Écologie
Missions :

- Mène et soutient au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole ;
- Apporte son appui aux services de l'État, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques ;
- Garantit une solidarité financière entre les bassins, conduit ou soutient des programmes de recherche et d'études qui sont communs à tous les bassins ou revêtent un intérêt général, en particulier sous la forme de concours financiers à des personnes publiques ou privées.

Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

Texte : Loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse
Statut : EPA *Budget (millions €):* 109,17 *Effectifs (en ETP):* 1 774
Ministère de rattachement : Agriculture / Écologie
Missions :

- Apporte à l'État son concours pour l'évaluation de l'état de la faune sauvage ainsi que le suivi de sa gestion et sa capacité d'expertise et son appui technique pour l'évaluation des documents de gestion de la faune sauvage et de l'amélioration de la qualité de ses habitats ;
- Apporte également son concours à l'État pour l'élaboration des orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats ;
- Est chargé, pour le compte de l'État, de l'organisation matérielle de l'examen du permis de chasser ainsi que de la délivrance de celui-ci.

Office national des forêts (ONF)

Texte : Loi du 23 décembre 1964
Statut : EPIC *Budget (millions €):* 717,67 *Effectifs (en ETP):* 9 459
Ministère de rattachement : Écologie / Agriculture
Missions :

- Assure la prévention et la gestion des risques naturels dans le domaine forestier ;
- Exerce des missions de surveillance et effectue des prestations de services pour les collectivités et des clients privés.

Opérateur national de paye (ONP)

Texte : Décret du 15 mai 2007 portant création d'un SCN à caractère interministériel dénommé « Opérateur national de paye »

Statut : SCN *Budget (millions €):* 34,87 *Effectifs (en ETP):* 110 *

Ministère de rattachement : Budget

Missions :

- Conçoit et met en œuvre le système d'information relatif à la paye des agents de l'État et le système d'information interministériel destiné à favoriser l'analyse et le pilotage de la paye et des ressources humaines ;
- Conçoit, développe, maintient et diffuse les spécifications et les référentiels communs auxquels doivent se conformer les systèmes d'information des ressources humaines de l'État.

Oséo – Financement de la croissance et de l'innovation des PME

Texte : Ordonnance du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public Oséo

Statut : SA *Budget (millions €):* 2 044 *Effectifs (en ETP):* 1 637

Ministère de rattachement : Économie / Enseignement supérieur

Missions :

- Assure la promotion et le soutien de l'innovation ;
- Contribue aux transferts de technologies, et favorise la création, le développement et le financement des petites et moyennes entreprises.

Pôle emploi

Texte : Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi

Statut : EPA *Budget (millions €):* 5037,87 *Effectifs (en ETP):* 47 015

Ministère de rattachement : Travail

Missions :

- Assure la prospection du marché du travail, développe une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procède à la collecte des offres d'emploi, aide et conseille les entreprises dans leur recrutement, assure la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participe activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle ;
- Accueille, informe, oriente et accompagne les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel.

Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées (RMN)

Texte : Décret du 13 janvier 2011 relatif à l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 157,83 *Effectifs (en ETP):* 1 021

Ministère de rattachement : Culture

Missions :

- Contribue à la connaissance et à la diffusion des collections des musées, et en premier lieu de celles des musées nationaux ;
- Acquiert pour le compte de l'État, sur décision du ministre chargé de la culture, à titre gratuit ou onéreux, des biens culturels présentant un intérêt ou une valeur artistique, archéologique, ethnologique ou historique ;
- Exerce, selon toute modalité appropriée, les activités commerciales utiles à l'exécution de ses missions.

Service des achats de l'État (SAE)

Texte : Décret du 17 mars 2009 portant création du SAE

Statut : SCN *Budget (millions €):* 6,19 *Effectifs (en ETP):* 56 *

Ministère de rattachement : Budget

Missions :

- Définit et met en œuvre la politique des achats courants de l'État. ;
- Elabore les stratégies d'achat en recourant, à l'analyse du marché économique, aux modes de contractualisation les plus efficaces, à la standardisation des besoins et à la globalisation des procédures d'achats au niveau approprié ;
- Conclut les marchés, accords-cadres, ou tout autre contrat destiné à répondre aux besoins des administrations de l'État en matière de travaux, services et fournitures courants.

Service des retraites de l'État (SRE)

Texte : Décret du 26 août 2009 portant création du SRE
Statut : SCN *Budget (millions €):* 35,66 *Effectifs (en ETP):* 442 *
Ministère de rattachement : Budget

Missions :

- Met en œuvre la gestion administrative et financière du régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- Assure une expertise juridique, statistique et financière en matière de pensions de l'État et traite les contentieux en cette même matière ;
- Assure la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information relatifs au compte individuel de retraite ;
- Etudie et met en œuvre les procédures et l'organisation permettant de renforcer la qualité et l'efficacité de la production des pensions, retraites et émoluments relevant de sa compétence.

Service technique des remontées mécaniques et des transports (SRMTG)

Texte : Décret du 17 décembre relatif au service technique des remontées mécaniques et des transports guidés
Statut : SCN *Budget (millions €):* 0,63 *Effectifs (en ETP):* 43,6
Ministère de rattachement : Transport

Missions :

- Délivre les avis et attestations ainsi que les agréments de vérification des remontées mécaniques ;
- Conduit des études, recherches et expertise en matière de transports publics guidés et des remontées mécaniques ;
- Exerce une mission d'animation, d'assistance et de conseil auprès des services du ministère.

Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN)

Texte : Décret du 9 mai 1990 portant création d'une cellule de coordination chargée du TRACFIN
 Décret du 6 décembre 2006, transforme TRACFIN en service à compétence nationale
Statut : SCN *Budget (millions €):* 4,95 *Effectifs (en ETP):* 74 °
Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Recueille, traite et diffuse le renseignement sur les circuits financiers clandestins et le blanchiment de l'argent ;
- Anime et coordonne, aux niveaux national et international, les moyens d'investigation pour la recherche des auteurs et complices des infractions, collabore avec les ministères, organismes nationaux et internationaux pour faire échec aux circuits financiers clandestins et au blanchiment de l'argent ;
- Assure la représentation commune, au niveau national ou international, des services ou organismes.

UBIFRANCE (Agence française pour le développement international des entreprises)

Texte : Loi pour l'initiative économique de 2003
Statut : EPIC *Budget (millions €):* 156,31 *Effectifs (en ETP):* 1 388
Ministère de rattachement : Économie

Missions : Favorise le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toute action d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international.

Union d'économie sociale du logement (UESL)

Texte : Loi du 30 décembre 1996 relative à l'Union d'économie sociale du logement
Statut : SA coopérative à capital variable
Budget (millions €): 4 196 *Effectifs (en ETP):* NC
Ministère de rattachement : Logement

Missions : Assure la mise en œuvre des politiques nationales d'emploi des ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Voies navigables de France (VNF)

Texte : Loi de finances pour 1991
Loi du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France

Statut : EPA *Budget (millions €):* 324,71 *Effectifs (en ETP):* 382

Ministère de rattachement : Écologie

Missions :

- Assure l'exploitation, l'entretien, la maintenance, l'amélioration, l'extension et la promotion des voies navigables ainsi que de leurs dépendances ;
- Est chargée de la gestion hydraulique des voies qui lui sont confiées et concourt au développement durable et à l'aménagement du territoire ;
- Gère et exploite, en régie directe ou par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou de sociétés qu'il contrôle, le domaine de l'État qui lui est confié ainsi que son domaine privé.

7. Liste des agences par secteur d'intervention**SECTEUR D'INTERVENTION**

Affaires étrangères
Affaires sociales - Santé
Agriculture
Culture
Défense
Écologie
Économie – Finances - Budget
Éducation nationale – Jeunesse - Sports
Enseignement supérieur et recherche
Fonction publique
Intérieur
Justice
Logement
Premier ministre
Transports
Travail – Emploi
Ville

*Les agences précédées du symbole * font l'objet d'un classement dans plusieurs secteurs.*

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

* **ADETEF** (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières)
AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger)
* **AFD** (Agence française de développement)
* **Campus-France** (Agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques)
FEI (France expertise internationale)
Institut français

AFFAIRES SOCIALES - SANTÉ

ABM (Agence de biomédecine)
* **ACOSS** (Agence centrale des organismes de sécurité sociale)
AFA (Agence française de l'adoption)
AGEFIPH (Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées)
ANAP (Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux)
* **ANLCI** (Agence nationale de lutte contre l'illettrisme)
ANESM (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services médico-sociaux)
* **ANSES** (Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail)
ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé)
ARS (Agences régionales de santé)

ASIP (Agence des systèmes d'informations partagés en matière de santé)

ATIH (Agence technique de l'information et de l'hospitalisation)

* **CNAF** (Caisse nationale des allocations familiales)

* **CNAMTS** (Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés)

* **CNAV** (Caisse nationale d'assurance vieillesse)

CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie)

EFS (Établissement français du sang)

EPRUS (Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)

INCa (Institut national du Cancer)

INPES (Institut national de prévention et d'éducation pour la santé)

InVS (Institut de veille sanitaire)

MNC (Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale)

AGRICULTURE

* **Agence Bio** (Agence française pour la promotion de l'agriculture biologique)

* **ANSES** (Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail)

* **ASP** (Agence de services et de paiement)

CNPF (Centre national de la propriété forestière)

France Agrimer

INAO (Institut national de l'origine et de la qualité)

* **ONCFS** (Office national de la chasse et de la faune sauvage)

* **ONF** (Office nationale des forêts)

CULTURE

* **CMN** (Centre des monuments nationaux)

CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée)

CNL (Centre national du livre)

CNV (Centre national des variétés, de la chanson et du jazz)

RMN (Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées)

DÉFENSE

* **CNES** (Centre national d'études spatiales)

Défense Mobilité (Agence de reconversion de la défense)

* **IRSN** (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire)

ÉCOLOGIE

ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)

AFIMB (Agence française de l'information multimodale et de la billettique)

* **Agence Bio** (Agence française pour la promotion de l'agriculture biologique)

* **Agences de l'eau**

Agence des aires marines protégées

ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs)

* **ANSES** (Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail)

CELRL (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres)

CSTB (Centre scientifique et technique du bâtiment)

* **IFREMER** (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer)

IGN (Institut national de l'information géographique et forestière)

* **IRSN** (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire)

Météo-France

* **ONCFS** (Office national de la chasse et de la faune sauvage)

ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques)

* **ONF** (Office national des forêts)

ÉCONOMIE - FINANCES - BUDGET

* **ACOSS** (Agence centrale des organismes de sécurité sociale)

* **ADETEF** (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières)

* **AFD** (Agence française de développement)

AFII (Agence française pour les investissements internationaux)

AFT (Agence France Trésor)

* **Agences de l'eau**

AIFE (Agence pour l'informatique financière de l'État)

ANCV (Agence nationale des chèques vacances)

ANFR (Agence nationale des fréquences)

* **ANSP** (Agence nationale des services à la personne)

APCE (Agence pour la création d'entreprises)

APE (Agence des participations de l'État)

* **APIE** (Agence du patrimoine immatériel de l'État)

* **ASP** (Agence de services et de paiement)

Atout-France (Agence de développement touristique de la France)

* **CGLLS** (Caisse de garantie du logement locatif et social)

* **CNAF** (Caisse nationale des allocations familiales)

* **CNAMTS** (Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés)

* **CNAV** (Caisse nationale d'assurance vieillesse)

INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques)

INPI (Institut national de la propriété industrielle)

ONP (Opérateur national de paye)

* **Oséo** (Financement de la croissance et de l'innovation des PME)

SAE (Service des achats de l'État)

SRE (Service des retraites de l'État)

TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins)

UBIFRANCE (Agence française pour le développement international des entreprises)

ÉDUCATION NATIONALE - JEUNESSE - SPORT

* **A2E2F** (Agence Europe éducation formation France)

* **ANLCI** (Agence nationale de lutte contre l'illettrisme)

* **ASC** (Agence du service civique)

* **CNDS** (Centre national pour le développement du sport)

ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE

* **A2E2F** (Agence Europe éducation formation France)

ABES (Agence bibliographique de l'enseignement supérieur)

AMUE (Agence de mutualisation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche)

ANR (Agence nationale de la recherche)

* **Campus-France** (Agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques)

* **CNES** (Centre national d'études spatiales)

* **IFREMER** (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer)

* **Oséo** (Financement de la croissance et de l'innovation des PME)

FONCTION PUBLIQUE

FIPHFP (Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique)

INTÉRIEUR

ANTAI (Agence nationale de traitement automatisé des infractions)

ANTS (Agence nationale des titres sécurités)

CNAPS (Conseil national des activités privées de sécurité)

INPS (Institut national de la police scientifique)

* **OFII** (Office français de l'immigration et de l'intégration)

OFPPA (Office français de protection des réfugiés et apatrides)

JUSTICE

APIJ (Agence publique pour l'immobilier de la justice)

* **OFII** (Office français de l'immigration et de l'intégration)

LOGEMENT

ANAH (Agence nationale de l'habitat)

ANPEEC (Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction)

* **CGLLS** (Caisse de garantie du logement locatif et social)

* **CNAF** (Caisse nationale des allocations familiales)

UESL (Union d'économie sociale du logement)

PREMIER MINISTRE

ANSSI (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information)

TRANSPORTS

DSAC (Direction de la sécurité de l'aviation civile)

EPSF (Établissement public de sécurité ferroviaire)

STRMTG (Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés)

VNF (Voies navigables de France)

TRAVAIL - EMPLOI

* **A2E2F** (Agence Europe éducation formation France)

AFPA (Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes)

ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail)

* **ANLCI** (Agence nationale de lutte contre l'illettrisme)

* **ANSES** (Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail)

* **ANSP** (Agence nationale des services à la personne)

LADOM (Agence de l'Outre-mer pour la mobilité)

Pôle emploi

VILLE

Acisé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances)

ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine)

EPARECA (Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux)