



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 18094

Trajectoires d'établissements et réformes de l'État

Retour d'expérience à partir de trois opérateurs du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

établi par

Patrick DEDINGER

Inspecteur général de l'agriculture

Geneviève REY

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Claude RONCERAY

Inspecteur général de l'agriculture

Philippe SCHNÄBELE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

octobre 2019

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
1. RÉFORME DE L'ÉTAT ET OPÉRATEURS DU MAA : ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	10
1.1. Une capacité d'adaptation du MAA et de ses EP mise à l'épreuve par le rythme accéléré des réformes	10
1.1.1. 2000-2015 [... 2019] : deux décennies de mutations pour l'État	10
1.1.2. Action publique 2022 : confirmations et incertitudes	12
1.1.3. Les opérateurs de l'État : un traitement spécifique ?	13
1.2. Une évaluation insuffisante de la réforme de l'État et plus encore de celle des opérateurs	16
1.2.1. Des retours d'expérience globaux et insuffisamment valorisés	16
1.2.2. La question du « sens » d'une réforme : incantation ou réalité ?	18
2. FOCUS SUR L'ITINÉRAIRE DE TROIS ÉTABLISSEMENTS DU MAA ISSUS DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	19
2.1. CNPF : la fusion imposée de dix-huit EPA régionaux pré-existants	20
2.1.1. L'objectif initial : contribuer à la réduction du nombre des opérateurs de l'État	20
2.1.2. Une trajectoire peu volontariste au départ, des réorganisations qui s'accroissent depuis 2015	21
2.1.3. Les appréciations extérieures sur cette réforme	21
2.1.4. Les évolutions et enjeux du CNPF aujourd'hui	22
2.2. FranceAgriMer (FAM) : une réforme rapidement réalisée, dans la continuité des réorganisations antérieures des offices	23
2.2.1. L'objectif initial : poursuivre la fusion des offices agricoles, pour en améliorer la gestion	23
2.2.2. Une trajectoire de réforme conduite rapidement	24
2.2.3. Les appréciations extérieures sur cette réforme	25
2.2.4. Les évolutions et enjeux de FranceAgriMer aujourd'hui	25
2.3. IFCE : un rapprochement inachevé entre deux établissements	26
2.3.1. L'objectif initial : un rapprochement des Haras nationaux (HN) et de l'École nationale d'équitation (ENE), après recentrage des activités des HN sur les missions de service public	26
2.3.2. Une réforme qui s'éternise	27
2.3.3. Les appréciations extérieures sur cette réforme	28
2.3.4. Les évolutions et enjeux de l'IFCE aujourd'hui	28
2.4. Deux premiers enseignements transverses du retour d'expérience du CNPF, de FAM et de l'IFCE : assurer la mémoire et favoriser l'innovation	29
2.4.1. De la difficulté à trouver une vision historique et de synthèse et au MAA	29
2.4.2. Vers une culture de réseau ?	31
3. RESSOURCES HUMAINES, FINANCEMENT ET PATRIMOINE IMMOBILIER : TROIS AXES DE RÉFORME AU BILAN CONTRASTÉ	31
3.1. Ressources humaines : un rapprochement avec le cadre de gestion de la fonction publique	32
3.1.1. Une baisse des effectifs qui ne se traduit pas par une diminution des dépenses salariales	32
3.1.2. Un chantier important de fonctionnarisation ou d'harmonisation des statuts	33
3.1.3. Des impacts probables mais limités et non quantifiés sur les mobilités	34
3.1.4. Réforme et gestion des ressources humaines : points d'attention du retour d'expérience	34

3.2. Une contribution variable et incertaine des « ressources propres » aux modèles économiques des opérateurs.....	36
3.2.1. Peu de visibilité pour la diversification des ressources des établissements	36
3.2.2. Des situations très contrastées dans les trois établissements	37
3.2.3. Une absence de réelle évaluation, en dépit des risques au regard du droit de la concurrence ou de la dispersion de l'action de l'établissement.....	39
3.2.4. Réforme et ressources propres : points d'attention du retour d'expérience.....	39
3.3. Une politique immobilière spécifique à chaque établissement	40
3.3.1. CNPF : d'une grande stabilité du schéma immobilier à une démarche plus ambitieuse.....	40
3.3.2. FAM : une réorganisation immobilière facilitée par l'évolution de l'établissement...	41
3.3.3. IFCE : la complexité de solder le passé des Haras nationaux et de repositionner le nouvel établissement dans le secteur.....	42
3.3.4. Réforme et patrimoine immobilier : points d'attention du retour d'expérience	42
4. CONDITIONS DE SUCCÈS DES RÉFORMES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS OPÉRATEURS DU MAA.....	43
4.1. Stratégie : donner une vision claire de la place des opérateurs dans l'action de l'État aux plans national et territorial	43
4.1.1. Des motivations variables dans le temps pour la création d'établissements publics.....	43
4.1.2. Veiller à la cohérence du positionnement de l'opérateur avec la stratégie de l'État	44
4.1.3. Articuler l'action de l'opérateur et la vie des territoires	45
4.2. Conduite de la réforme : les enseignements de l'expérience des trois établissements étudiés	46
4.2.1. Un préalable : disposer d'un soutien fort du ministère de rattachement.....	46
4.2.2. Professionnaliser la conduite du changement.....	47
4.3. Pilotage des opérateurs : construire, améliorer, utiliser des outils à l'expérience de la réforme	48
4.3.1. Faire évoluer la gouvernance	48
4.3.2. Conforter l'outil COP au centre des relations entre les ministères et les établissements publics	49
CONCLUSION	52
ANNEXES	53
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	54
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	56
ANNEXE 3 : LISTE DE SIGLES ET ACRONYMES.....	57
ANNEXE 4 : BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE	59
ANNEXE 5 : OPÉRATEURS, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, AGENCES QUELLES DÉFINITIONS ?	62
ANNEXE 6 : LE MOUVEMENT DE RÉFORME DE L'ÉTAT ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS : GRANDES ÉTAPES ET CONTINUITÉS	66
ANNEXE 7 : MISE EN ŒUVRE DE LA RGPP AU MAA : LES DÉCISIONS DES CONSEILS DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (CMPP).....	75
ANNEXE 8 : PLAN D' ACTIONS PROFESSIONNALISATION ET ORGANISATION DE LA FONCTION DE TUTELLE AU SEIN DU MAAF (2015-2017).....	77
ANNEXE 9 : MISE EN ŒUVRE D'AP 2022	78
ANNEXE 10 : CNPF, FAM ET IFCE EN QUELQUES CHIFFRES	81

RÉSUMÉ

Alors que les cycles successifs de réforme de l'État ont toujours concerné les administrations centrales et déconcentrées du ministère en charge de l'agriculture, les actions de modernisation entreprises depuis une quinzaine d'année se sont étendues aux établissements publics placés sous sa tutelle.

Ainsi les différents ministères ont-ils été invités en 2015 à mettre en place un suivi des opérateurs dont ils ont la charge. Au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), le secrétariat général assure une coordination de l'exercice de la tutelle, qui mobilise également les directions métiers : DGAL, DGER, et DGPE. Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a la mission de réaliser des revues périodiques des opérateurs, en amont de la signature des contrats d'objectifs et de performance (COP).

Dans ce contexte, le cabinet du ministre a confié au CGAAER une mission d'analyse des trajectoires de transformation de quelques opérateurs, en approfondissant trois problématiques de manière transversale : les ressources humaines, les financements propres et l'immobilier.

Ce travail s'est essentiellement appuyé sur une analyse documentaire et il a concerné trois établissements publics sous tutelle principale du MAA et ayant connu des évolutions importantes au cours des dernières années, en particulier dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le choix a porté sur :

- **le Centre National de la Propriété Forestière (CNPF)**, qui regroupe depuis 2010 dans un établissement national unique les 18 précédents Centres régionaux (CRPF) et leur structure de coordination, qui étaient auparavant tous dotés d'une personnalité morale propre. L'impact de cette nouvelle organisation a toutefois tardé à se faire sentir, avec une organisation qui reste très déconcentrée et une coordination nationale réduite ;
- **FranceAgriMer (FAM)**, dont la création en 2009 a achevé plusieurs opérations de regroupement des offices agricoles déjà lancés ou en réflexion antérieurement. La mise en place de l'établissement a été conduite rapidement, avec des transformations importantes portant sur l'organisation régionale (un rapprochement avec les DRAAF), la création d'un nouveau siège à Montreuil et la gestion unifiée des ressources humaines ;
- **l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation (IFCE)**, issu en 2010 du rapprochement des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation, après un recentrage des activités des Haras sur les missions de service public. Si la création de l'établissement a été rapide, la mise en œuvre de la réforme s'est étirée sur de nombreuses années, avec un désengagement immobilier trop lent et une grande difficulté à bâtir une stratégie pour l'établissement et définir les dispositifs d'accompagnement associés.

L'approche transversale et comparative a en premier lieu porté sur **la gestion des ressources humaines**. Ce volet est évidemment essentiel dans toute réorganisation d'un service. La recherche des économies d'échelle, présente dans les réformes des trois opérateurs étudiés, s'est systématiquement traduite par une réduction des effectifs comparable à celle du ministère de l'agriculture dans son ensemble (hors enseignement agricole). Toutefois, cette baisse des effectifs ne s'accompagne pas d'une diminution équivalente de la masse salariale.

La création des trois établissements s'étant faite par un regroupement de services – et cela a systématiquement conduit à engager un chantier important d'harmonisation des statuts des personnels. C'est à FranceAgriMer que le mouvement a été le plus important, avec la proposition faite aux agents contractuels d'intégrer les corps du ministère de l'agriculture ; à l'IFCE, le chantier a principalement porté sur l'harmonisation statutaire et des plans de requalification. Ces opérations ont probablement permis des mobilités accrues, mais les effets sont peu visibles et non quantifiés.

La recherche et le développement des ressources propres ont été souvent mis en avant pour permettre l'équilibre financier de l'établissement, mais ce n'est pas systématique ; ainsi, ce n'est pas un objectif affiché du dernier COP de FAM. Les situations sont très contrastées, avec des montages qui sont facteurs de stabilité (outil SIRE à l'IFCE), des partenariats recherchés avec les collectivités territoriales (CNPf) mais aussi des opérations aux résultats décevants. De façon générale, ces ressources propres font l'objet de peu de formulation stratégique et d'un défaut de suivi (à travers une comptabilité analytique adaptée et fiable) ; leur développement peut même constituer un frein à la réforme, lorsqu'apparaît une « course au chiffre d'affaires » ; la cohabitation avec les activités de service public est source d'ambiguïtés.

Tant les COP que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) assignent aux trois établissements publics des orientations fortes en matière de **politique immobilière**. Leurs particularismes et leurs situations de départ présentent toutefois des différences importantes qui rendent la comparaison de leurs trajectoires immobilières peu pertinentes. A FAM, la réorganisation immobilière a constitué un facteur de succès de la réforme, à travers le regroupement rapide des services centraux sur le site de l'Arborial à Montreuil et le rapprochement des services régionaux des DRAAF ; à l'IFCE au contraire, le programme de désengagement immobilier a rencontré de nombreux freins, liés au passé des haras nationaux, et ces retards ont beaucoup ralenti la dynamique de la réforme.

En complément de l'examen de ces trois établissements, une analyse documentaire et des échanges plus généraux ont permis de mettre en avant quelques conditions de succès des réformes des établissements publics opérateurs d'un ministère :

- la nécessité d'une stratégie explicite qui précise la place des opérateurs dans l'action de l'État aux plans national et territorial ;
- la formalisation des objectifs et de la dynamique de réforme d'un établissement public, qui doit être conduite rapidement et avec professionnalisme ;
- l'amélioration et l'utilisation d'outils de pilotage adaptés pour les opérateurs, notamment à travers les modalités de gouvernance (organisation du conseil d'administration et des comités associés) et la rédaction et le suivi du contrat d'objectifs et de performance (COP).

Le rapport présente diverses recommandations visant à faciliter les réformes futures d'établissements publics sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et la préparation des COP.

Mots clés : Réforme – État – Établissement public – Contrat – Évaluation – Tutelle – CNPF – FAM – IFCE

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1. Organiser au MAA un véritable suivi coordonné des opérateurs et stimuler leur réseau.** (i) Structurer et rendre accessible l'historique des comptes des établissements – (ii) Développer la mutualisation entre EP – (iii) Solliciter systématiquement les EP sur leur capacité d'innovation, et l'encourager à travers les COP.
- R2. Veiller à la gestion des ressources humaines** dans la conduite de la réforme. (i) Réaffirmer l'établissement comme employeur de plein exercice et pilote des RH, le cas échéant dans un cadre précisé par le COP – (ii) Envisager ex-ante un programme d'accompagnement de la réforme et prévoir les financements correspondants.
- R3. Clarifier à l'occasion de la réforme le principe et la place des ressources propres « externes » dans le modèle économique des établissements.** (i) Définir dans le COP les possibilités de développer des prestations générant des redevances et les conventions de partenariat avec les collectivités ; proscrire les activités concurrentielles pures (au sens privé) sauf dans des cas identifiés et contrôlés, conduisant à une segmentation des activités (éventuellement sous forme de filiales) – (ii) Éviter les situations où les subventions pour charges de service public et les recettes propres sont substituables, en sectorisant les missions et les financements.
- R4. Privilégier l'autonomie de l'établissement en ce qui concerne le traitement de son patrimoine immobilier par la réforme :** il est le plus en situation d'en intégrer les différentes dimensions dans son projet, notamment en matière d'arbitrage entre le prix et la rapidité d'installation (coût du maintien dans les lieux ou importance à accorder aux synergies avec le voisinage).
- R5. Utiliser le retour d'expérience sur les conditions de réussite pour professionnaliser, à la fois au niveau du MAA et des EP, la conduite des changements à venir :** vision stratégique, anticipation, soutien politique, moyens d'accompagnement et exécution rapide.
- R6. À l'initiative du MAA, organiser un travail entre établissements sur les questions de gouvernance :** (i) les possibilités de combinaison optimale des différents organes (CA, conseil d'orientation, comités...) ; (ii) la composition des différentes instances ; (iii) l'élaboration d'une charte de la participation à la gouvernance des EP.
- R7. Conforter le COP comme outil de pilotage pour l'établissement et dans ses relations avec l'État :** (i) l'adosser à un document stratégique à moyen terme au regard des politiques publiques de son secteur, et à une revue de ses missions statutaires ; (ii) définir les grands équilibres économiques du COP et les responsabilités et modalités de leur suivi ; y intégrer une auto-évaluation déclenchée à mi-parcours puis une évaluation externe avant reconduction (CGAAER) ; (iii) systématiser la signature d'avenants pour intégrer l'impact de toute modification significative (économique, législative...).

INTRODUCTION

Plusieurs trains de réforme de l'État se sont succédé depuis une quinzaine d'années, et notamment la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP, 2007) et la Modernisation de l'Action Publique (MAP, 2012), mais aussi la RÉATE (Réforme de l'Administration Territoriale de l'État, 2013), la loi NOTRé (Nouvelle Organisation Territoriale de la République, 2015).

Leur incidence s'est étendue, au-delà des services propres du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA), aux établissements placés sous sa tutelle, dont certains ont connu des évolutions importantes. Les ministres ont ainsi été invités en 2015¹ à mettre en place un plan d'action de suivi des opérateurs dont ils ont la charge. Celui du MAA prévoit dans son action 28 de confier au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) la réalisation d'une revue périodique des opérateurs sous tutelle en amont de la révision de chacun d'eux.

Le CGAAER a réalisé à ce titre neuf revues d'établissements sous tutelle et structuré parallèlement son expertise des établissements publics sous tutelle du ministère, avec des méthodologies stabilisées et formalisées. Ces travaux, qui viennent s'ajouter aux rapports de la Cour des comptes, du Contrôle général économique et financier, et des différentes inspections, constituent aujourd'hui une documentation objective sur l'historique de la réforme de l'État déclinée aux opérateurs du MAA. C'est sur ces bases, et concomitamment aux réflexions relatives au nouveau plan Action Publique 2022, que s'est engagée cette mission d'expertise transversale de retour d'expérience sur la mise en œuvre des politiques de modernisation de l'État, à l'égard de ses établissements publics « opérateurs ».

Ce travail a d'abord un caractère exploratoire. Il n'a pas été conduit sur la base d'un échantillonnage statistiquement représentatif. Il s'est d'abord appuyé sur une analyse documentaire, à la fois générale (rapports du Conseil d'État, de l'Inspection générale des finances, de la Cour des comptes, du Groupe de travail interministériel MAP de 2012...) et particulière (notamment les évaluations réalisées à l'occasion des COP), complétée par des entretiens.

L'objet de la mission n'est pas de réaliser une étude individuelle (audit, évaluation ou prospective...) de chaque établissement mais d'en tirer une mise en perspective et des enseignements généraux. L'analyse a ainsi été ciblée sur trois établissements publics sous tutelle principale du MAA et « représentatifs » de ses champs de compétence (hors enseignement et recherche), ayant connu des évolutions importantes et fait l'objet de travaux d'expertise, d'évaluation et d'audit, en particulier à l'occasion de l'élaboration et du suivi de leur COP ; le choix a porté sur FranceAgriMer (FAM), l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation (IFCE) et le Centre National de la Propriété Forestière (CNPF).

Ces trois établissements forment un échantillon support de l'analyse transverse comparée qui est la finalité principale des travaux.

¹ Circulaire du Premier ministre n° 5798/SG du 23 juin 2015 « relative au pilotage des opérateurs et autres organismes contrôlés par l'État ».

Après un retour sur les principales étapes de la réforme de l'État au cours des 15 dernières années, les évolutions de ces trois établissements ont été étudiées sous différents angles :

- une mise en perspective par rapport aux retours d'expérience plus généraux sur les étapes de la réforme de l'État ;
- un focus particulier sur les questions de ressources humaines, de développement de ressources propres et de valorisation du patrimoine immobilier et immobilier, domaines dans lesquels la réforme de l'État a eu une incidence particulière ;
- une approche plus transversale, avec l'examen des enjeux de gouvernance et de pilotage, relations entre « tutelle » et « opérateur ».

Sur ces bases, le rapport comporte quatre parties :

- Partie 1 Réforme de l'État et opérateurs du MAA : éléments de contexte ;
- Partie 2 Focus sur l'itinéraire de trois établissements du MAA issus de la RGPP ;
- Partie 3 Ressources humaines, financement et patrimoine immobilier : trois axes de réforme au bilan contrasté ;
- Partie 4 Conditions de succès des réformes des établissements publics opérateurs du MAA.

1. RÉFORME DE L'ÉTAT ET OPÉRATEURS DU MAA : ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

1.1. Une capacité d'adaptation du MAA et de ses EP mise à l'épreuve par le rythme accéléré des réformes

1.1.1. 2000-2015 [... 2019] : deux décennies de mutations pour l'État

Depuis les années 2000, le ministère en charge de l'agriculture et ses établissements publics ont été amenés à intégrer de profondes mutations :

- quatre réformes majeures de l'État : Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) en 2007, Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (RéATE) en 2008, Modernisation de l'Action Publique (MAP) en 2012, Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRé) en 2015 ;
- deux restructurations du traitement budgétaire et financier public : la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) en 2001 et le décret Gestion Budgétaire et Comptable Publique (GBCP) de 2012 auxquelles se sont ajoutées des dispositions budgétaires annuelles parfois structurantes en Loi de Finances (LF) et Loi de Finances Rectificatives (LFR) comme celles relatives au CAS pension² depuis 2006 ;
- six lois techniques d'orientation pour le seul secteur agricole et forestier, en 2001, 2005, 2006, 2010, 2014 et 2018.

Le tableau de la page suivante en propose une chronologie récapitulative.

Ces mutations ont conduit à des évolutions complexes à quantifier, mais qui se sont exprimées dans la dénomination du ministère en charge de l'agriculture, au niveau de son champ de compétence (notamment un changement significatif, mais transitoire, de périmètre ministériel, avec un transfert de la pêche au ministère chargé de l'environnement pendant la période 2012-2017), comme de l'organisation et les appellations de ses directions centrales³ et de ses services déconcentrés.

Les services de l'État et les organismes publics du champ agricole et forestier ont également été confrontés :

- aux impacts d'évolutions législatives relevant de champs proches : environnement et biodiversité (le tableau rappelle notamment la dynamique du Grenelle de l'environnement en 2007 et la loi « Biodiversité » de 2016), mais aussi aménagement du territoire, emploi, etc.
- aux modifications du contexte international, très évolutif au plan institutionnel avec l'installation des thématiques liées au changement climatique et à la transition énergétique notamment (et les processus des grandes conventions-cadre des Nations unies sur le changement climatique, la biodiversité, etc.) ;
- enfin plus généralement aux variations de conjoncture économique (avec en particulier la crise financière de 2008), ainsi qu'à des événements à incidences plus sectorielles (avec les conséquences de crises sanitaires pour l'élevage⁴ ou des tempêtes en forêt⁵).

² Compte d'Affectation Spécial.

³ Les modifications de champ de compétences rendent difficile une évaluation quantitative, sauf pour les filières situées en « périphérie » comme la forêt ou le cheval, regroupées aujourd'hui au sein d'une seule sous-direction de la DGPE en charge également de la bioéconomie.

⁴ Vache folle (ESB) fin des années 90, fièvre aphteuse 2001, grippe aviaire (2008 et 2016/17), peste porcine africaine (2018/19).

⁵ Lothar et Martin fin 1999, Klaus en 2009.

Rétrospective 2000-2019 : principales étapes de la réforme de l'État et évolutions dans le champ agricole et forestier

1 ^{er} août 2001	LOLF Loi Organique relative aux Lois de Finances	Organisation des politiques publiques en missions et programmes ; les EP sont rattachés à un programme principal	LOLF – Loi n° 2001-602 d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 (LOF)
2007	RGPP Révision Générale des Politiques Publiques	Voir Annexe 9 pour les décisions du CMPP concernant le MA (création de l'ASP, de FAM, fusion des CRPF...) ¹	LDTL – Loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 LOA – Loi n° 2006-11 d'orientation agricole du 5 janvier 2006 (création de l'ASP et regroupement des offices en et de 3 pôles animal, végétal et cultures spécialisées)
2008	(dont) RéATE Réforme de l'Action Territoriale de l'Etat	Mise en œuvre au 1 ^{er} janvier 2010 au niveau départemental Intégration des DDAF et des DDSV dans des DDI (DDT et DDDP) ¹	Grenelle de l'Environnement (2007)
2012	MAP Modernisation de l'Action Publique	CIMAP a pour objectif 5 « intégrer les agences et opérateurs dans la MAP »	LMA – Loi n° 2010-874 de modernisation agricole du 27 juillet 2010
Décret du 7 novembre 2012	GBCP Gestion Budgétaire et Comptable Publique	Associer les opérateurs aux efforts de redressement des comptes publics	LAAF – Loi n°2014-1170 d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014
2015	NOIRÉ Nouvelle Organisation Territoriale de la République	Passage de 22 à 9 Régions en métropole	Loi dite « Biodiversité » - n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages
2017	AP22 Action Publique 2022	Voir annexe 10.	EGAlim – Loi n° 2018-938 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous du 30 octobre 2018

En bleu : réforme de l'État

En gris : procédure des lois de finances ou de gestion des établissements

En orange : réforme territoriale

Marquées par une flèche verte : lois techniques agricoles et forestières

En encadré vert : processus environnementaux

¹ DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt ; DDSV : direction départementale des services vétérinaires ; DDT : direction départementale des territoires ; DDDP : direction départementale de la protection des populations.

Comme les services de l'État, les opérateurs de l'État se sont trouvés confrontés à des changements importants, aussi bien en termes de rythme que d'ampleur. Ils ont traversé les mutations avec des fortunes diverses, mais en continuant à fonctionner et à assurer leurs missions, avec des moyens globalement réduits, faisant preuve d'une capacité d'adaptation qui mérite d'être soulignée.

1.1.2. Action publique 2022 : confirmations et incertitudes

- **Les propositions du Comité Action Publique 2022⁶**

Constitué d'experts indépendants, CAP22 a rendu en juin 2018 un rapport dont la méthodologie a reposé sur « *une vision par politique publique portée par cinq groupes thématiques* » ; le groupe 3, intitulé « Agriculture, écologie et territoires », « *a couvert les politiques du logement, de l'énergie, des transports et de l'agriculture* ».

Les 22 propositions sont regroupées en quatre axes ; celles qui concernent directement le champ de compétence du MAA relèvent toutes de la partie 4 « Éviter les dépenses publiques inutiles ». On y relève les préconisations suivantes :

- Au titre de la proposition 18 « Supprimer les doublons et améliorer le partenariat entre l'État et les collectivités locales : « *responsabiliser les collectivités (propriétaires de forêts) pour la gestion et le financement de l'ONF, dont elles n'assurent qu'un cinquième du coût de l'exploitation faite pour leur compte* » ;
- Au titre de la proposition 19 « Renforcer la cohérence de l'action publique territoriale » : régionaliser les chambres d'agriculture, regrouper le traitement des aides agricoles à l'ASP, mettre fin au transfert de l'autorité de gestion des aides du 2^e pilier (Feader) au niveau régional ;
- Au titre de la proposition 22 « Faire payer directement l'utilisateur de certains services publics » : étendre le principe de l'utilisateur/payeur en matière de contrôles sanitaires (et de prestations d'organismes consulaires, seules les chambres de commerce et de métiers étant citées).

- **Le plan de transformation ministériel du MAA**

Le plan de transformation ministériel rendu public le 29 octobre 2018 comporte pour le ministère de l'agriculture six axes prioritaires ; il est reproduit en annexe 9 dans son intégralité.

Plus d'un tiers des 26 mesures prévues font appel à des organismes de la galaxie agricole (notamment enseignement et recherche) ; 5 peuvent être directement rattachées à un opérateur de la « sphère agricole, agroalimentaire, forêt et affaires rurales ». Le sixième axe « Réformer le ministère » est presque entièrement consacré à ces derniers, avec trois actions principales :

- « Mutualiser davantage les fonctions support des opérateurs »,
- « Refonder le modèle de l'Office national des forêts »,
- « Revoir la gouvernance de FranceAgriMer ».

La quatrième action « Adapter les organisations et approfondir la déconcentration » les concernera vraisemblablement aussi. Le sujet de la déconcentration (voire celui de la décentralisation) s'en trouvera relancé, avec une inflexion possible de la tendance antérieure à la réduction de la présence territoriale, dans le contexte récent de volonté de « rapprochement des citoyens ».

⁶ CAP22. Coord ; V. Bedague-Hamilius, R. McInnes, F. Mion, Service public – se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle. Juin 2018, 152 p. Juin 2018.

1.1.3. Les opérateurs de l'État : un traitement spécifique ?

- **Opérateurs, établissements ou agences... un éventail de définitions**

Si dans tous les cas il s'agit d'une personne morale distincte de l'État quel que soit son statut, la notion d' « opérateur » de l'État a été employée avec des acceptions différentes au cours du temps, et souvent de manière générique pour désigner les établissements dont l'État assure la tutelle. Une analyse de la notion figure en annexe 5. Elle croise trois axes principaux : le pilotage et le contrôle (incluant la gouvernance, pour apprécier le niveau d'indépendance de l'entité à l'égard de l'État), le financement (avec la part de « ressources propres » comparée à celle issue du budget de l'État) et enfin les missions (et le degré de participation à une politique nationale). Le tableau ci-dessous récapitule la mise en perspective ainsi réalisée.

Définitions : essai de mise en perspective

	Établissement public	Opérateur	Agence
Approche	Juridique	Budgétaire et comptable	Doctrinale et managériale
Pilotage et contrôle de l'État	Variable	Contrôle d'État nécessaire, par l'exercice d'une tutelle	Autonomie par rapport à l'État nécessaire. Rôle des usagers, et ou des professionnels.
Financement	Variable	État (subvention, fiscalité dédiée) à + de 50%	Variable
Missions	Variable	Condition faible : doit pouvoir être rattaché à une mission d'État au sens LOLF	Condition forte : action structurante dans une politique nationale

Source : analyse mission (voir détail en annexe 6)

La mission a retenu pour ce rapport le terme « opérateur » utilisé dans la lettre de mission. Les réflexions autour de ses définitions ont cependant nourri l'approche des trois établissements étudiés.

- **Au MAA : une dizaine d'opérateurs (hors établissements d'enseignement supérieur)**

Le schéma ci-après est extrait du site du MAA ; il a été produit à l'occasion d'un séminaire organisé le 15 juin 2015 par le SG MAA et le SG MAP⁷ dans le cadre des suites du Rapport du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs.

Cet inventaire 2014 recensait 10 opérateurs sous tutelle du MAAF⁸ « *représentant plus de 15 000 emplois et plus de 500 M€ de crédits de fonctionnement* » auxquels s'additionnent 12 écoles d'enseignement supérieur.

Le MAA était alors aussi tutelle secondaire de l'IGN, de l'ONEMA (intégré à l'Agence de la Biodiversité à sa création en 2018, et dont le MAA n'est plus tutelle), de l'ONCFS (en passe d'être fusionné avec l'AFB en « Office français de la biodiversité ») et de deux organismes de recherche (tutelle principale ministère chargé de la recherche, l'INRA et l'IRSTEA⁹) qui apparaissent sur le schéma.

⁷ SG- MAP : Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique.

⁸ MAAF : ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (dénomination 2015),

⁹ INRA : Institut National de la Recherche Agronomique ; IRSTEA : Institut de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture.



OPÉRATEURS SOUS TUTELLE DU MAAF



Source : <http://agriculture.gouv.fr/les-operateurs-du-ministere-un-role-cle-dans-la-mise-en-oeuvre-des-politiques-publiques>

Le site signale également que « le MAAF compte dans son périmètre de nombreux autres organismes « *non opérateurs* » pour lesquels il peut jouer des rôles variés (commissaire du gouvernement, membre de CA, délégation de service public, nomination des membres, contrôle, etc.) »¹⁰. Ils sont plus d'une trentaine.

Les trois opérateurs retenus pour le présent rapport, conformément aux termes de la lettre de mission (le CNPF, FAM et l'IFCE) sont cerclés de rouge :

- **Des opérateurs concernés par le mouvement de réforme à de multiples titres**

Les opérateurs suivent le mouvement impulsé par le ministère de manière décalée. Ils s'emparent des mesures selon leur histoire et leur nature. Leurs motivations sont diverses : elles peuvent être directement liées aux réformes engagées par le ministère dans leur secteur ; elles peuvent être de nature budgétaire lorsqu'ils se voient décliner des contraintes (plafond d'emploi, contrôle de la masse salariale, mesures d'économie et de régulation budgétaire). L'annexe 7 propose une lecture chronologique de ces mouvements. Les principaux impacts en sont les suivants :

- Les opérateurs ont été – et restent – indirectement impactés par la LOLF (2001), via le rattachement de chaque opérateur à un programme principal dans la nouvelle organisation des financements d'État. En découlera, dans la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 n°5454/SG « relative au pilotage des opérateurs de l'État », le souci « d'une part de renforcer la dimension stratégique de la tutelle, d'autre part de prévoir pour ces organismes des règles de gestion et de maîtrise des dépenses publiques comparables à celles que l'État s'impose à lui-même », annonçant le décret GBCP de 2012.

¹⁰ Sont cités à ce titre [en 2015 : APCA et chambres d'agriculture, MSA, GIP Adecia, GIP FVI, GIP Pulvés, ODARC, HCCA, ANSGAEC, CENECA, Académie d'agriculture, Académie vétérinaire, GIP Ecofor, SOPEXA/ADEPTA, FREDON, GDS, SAFER, GEVES, ACSEDIATE LNCR, Chambord, COFRAC, CEZ Rambouillet, IAVFF, instituts et centres techniques agricoles et agroalimentaires, Agropolis, ONVAR, VIVEA FAFSEA, EPLEFPA, Écoles d'enseignement supérieur agricole (privé), CIHEAM-IAM, APECITA, Campus France... .

- Au sein du ministère chargé de l'agriculture, le questionnement porté par la RGPP (2007/2012) prolonge les travaux antérieurs sur le rapprochement des offices¹¹ et aboutit à la création de l'ASP et de FAM. Plus largement, l'objectif de réduction du nombre d'établissements conduit aux fusions d'établissements dont sont issus le CNPF et l'IFCE ;
- Le mouvement devient générique et interministériel avec la MAP qui vise explicitement à « Intégrer les agences et opérateurs dans la modernisation de l'action publique »¹².

La MAP : principales étapes d'un processus structuré

- ✓ circulaire PM du 9 avril 2013 « *entamer une démarche de rationalisation de l'ensemble des organismes existants* » (limitation de la création de nouvelles agence et rationalisation de l'existant) ;
- ✓ groupe de travail interministériel et rapports de janvier 2014, qui visent à : (i) professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance (ii) simplifier et harmoniser la GRH des organismes et (iii) associer les opérateurs au redressement des comptes publics¹³ ;
- ✓ circulaire PM du 23 juin 2015 « relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État » ;
- ✓ plan d'action sur la professionnalisation de la tutelle au sein du MAA arrêté en octobre 2015 ;
- ✓ note SG-MAA de 2017 « Mise en œuvre du pilotage stratégique des opérateurs de l'État ».

- Les opérateurs sont en parallèle directement concernés par le décret GBCP de 2012 dont l'enjeu principal est d'étendre aux organismes majoritairement financés sur fonds publics un cadre budgétaire harmonisé homogène avec celui de l'État pour associer les opérateurs et agences à l'effort de redressement des comptes publics ; c'est l'avènement des circulaires annuelles opérateurs.
- Ils ont en principe la responsabilité de leur organisation interne et sont donc théoriquement moins impactés par les réformes territoriales RéATE (2008) et NOTRé (2015), sauf dans leurs implantations lorsqu'elles étaient historiquement calquées sur l'organisation administrative ou lorsque les préfets en sont devenus délégués territoriaux (décret de révision de la charte de la déconcentration, 2015¹⁴).

En revanche, tous se voient décliner les politiques relatives aux agents fonctionnaires de l'État lorsqu'ils en emploient (mesures statutaires, point d'indice, etc.).

L'aspect précurseur de l'approche du ministère de l'agriculture, engagée depuis les années 2003/2004, s'est trouvée rattrapée par la réforme de l'État et banalisée par l'application de règles transverses. La « reprise en mains budgétaire » a ensuite fortement bridé sa capacité d'initiative ainsi que celle de ses établissements publics. Ces derniers, rarement au centre de la démarche de

¹¹ Le processus de regroupement des offices agricoles était engagé depuis 2003/2004. En particulier, la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 regroupe les offices en trois pôles [ONIGC (ex ONIC + ONIOL + FIRS) ; office de l'élevage (ex OFIVAL + ONILAIT) ; VINIFLHOR (ex ONIVINS + ONIFLHOR) ... mais demeuraient l'ONIPPAM, l'OFIMER et l'ODEADOM - tout en séparant la fonction de paiement et de contrôle des aides agricoles confiée à une Agence unique de paiement, AUP).

¹² Cinquième objectif du 1^{er} CIMAP, (18 décembre 2012).

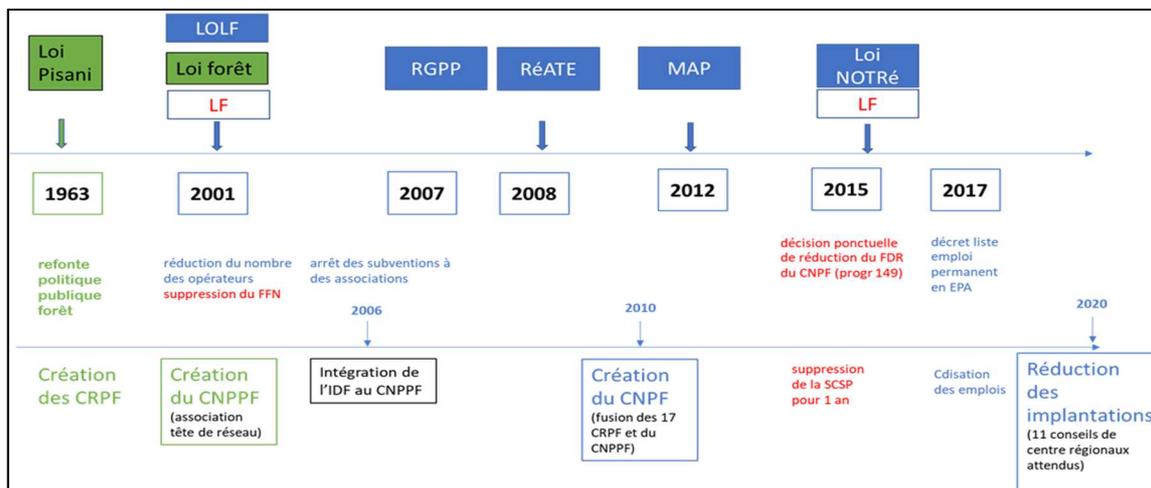
¹³ Le Groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'État produira 19 recommandations dans son rapport de synthèse et 9 rapports techniques thématiques : n°1 L'organisation de la fonction de tutelle au sein des ministères et entre eux ; n°2 Les instruments de pilotage des organismes ; n°3 La modulation de l'exercice de la tutelle et du pilotage des organismes ; n°4 L'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration ; n°5 Le pilotage des ressources humaines des organismes et la mobilité État / organismes ; n°6 L'amélioration du dialogue de gestion et le développement d'une dimension pluriannuelle ; n°7 L'appui des têtes de réseau interministérielles en matière de fonctions support : France Domaine et la politique immobilière ; n°8 L'appui des têtes de réseau interministérielles en matière de fonctions support : la DISIC et la politique en matière de systèmes d'information et de communication ; n°9 Leviers et outils pour associer les opérateurs au redressement.

¹⁴ Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration : le préfet de région « peut être désigné délégué territorial des établissements publics de l'État, ou à défaut peut convier les responsables territoriaux de ces établissements aux instances de collégialité et émettre un avis sur leur désignation et leur évaluation ».

réforme ou spécifiquement concernés par elle, ont pu avoir le sentiment d'une part de subir les contraintes de manière répétée voire d'être des variables d'ajustement, d'autre part d'être ballottés au gré d'effets de balancier.

Le schéma ci-dessous propose une visualisation chronologique des impacts des différents trains de réforme organisationnel et technique sur un des établissements étudiés, le Centre National de la Propriété Forestière (CNPF) – dont l'évolution est détaillée ci-après, chapitre 2.1.

CNPF : la réforme illustrée par une ligne du temps



Source : compilation mission, 2018

1.2. Une évaluation insuffisante de la réforme de l'État et plus encore de celle des opérateurs

1.2.1. Des retours d'expérience globaux et insuffisamment valorisés

- **Réforme de l'État : réinsuffler le réflexe de l'évaluation**

Une dynamique s'est amorcée dans les années 2010, avec :

- en 2010, une évaluation de la LOLF par la Cour des Comptes (*La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives*. Nov. 2011, 231 p.) ;
- en 2011 une évaluation de la RGPP par l'Assemblée nationale (F. Cornut-Gentille et C. Eckert. *Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la RGPP*. 1^{er} décembre 2011, 276 p. + annexes.) et un parangonnage réalisé par l'IGF (*Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*. Rapport n° 2010-M-098-02. Avril 2011, 784 p.) ;
- en 2012, un bilan Inter-inspections de la RGPP (IGF, IGA, IGAS. *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*. Sept. 2012, 75 p. + annexes).

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a ensuite engagé à partir de 2012 un grand nombre d'évaluations de politiques publiques ; pour le ministère de l'agriculture, ont notamment été étudiées la politique de développement agricole et la politique de sécurité sanitaire des aliments. Mais aucune évaluation plus générale des actions de modernisation administrative n'a été réalisée à cette période.

Le sujet ne réapparaît formellement qu'à l'occasion d'AP 2022, avec un rapport commandé à France Stratégie, notamment sous la pression des partenaires sociaux, finalement ciblé sur la question de l'accompagnement des agents, identifié comme un point faible¹⁵.

S'y ajoutent quelques articles de référence, rédigés par des praticiens ou des universitaires¹⁶. Mais l'instauration d'une véritable procédure de retour d'expérience est encore à venir.

- **Opérateurs de l'État : des travaux prospectifs, des évaluations encore attendues**

Le Conseil d'État et l'Inspection générale des finances se sont en parallèle interrogés sur la place et le rôle des opérateurs dans l'action publique, leur consacrant trois rapports :

- *Établissements publics*. Rapport d'étude. Conseil d'État. Octobre 2009. 105 p.
- *Les agences, une nouvelle gestion publique ?* Étude annuelle. Cour des Comptes. 2012. 291 p.
- *L'État et ses agences*. Mars 2012. Rapport IGF n°2011-M-044-01.74 p.

Le groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'État constitué avec la vague MAP (2013/2014) se concentre sur les conditions d'exercice de la tutelle et à sa demande « *chaque ministère devra conduire **une démarche d'auto-évaluation d'ici juin 2014 et proposer des améliorations de l'organisation de la fonction de tutelle.** »*. Le travail est globalement focalisé sur la contribution au redressement des comptes de l'État. La circulaire du Premier ministre n°5798/SG en date du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État confirme la commande.

Les études plus récentes sont consacrées à des sujets particuliers, comme la gouvernance des opérateurs qui a fait l'objet de propositions du CGEFI en 2015 (CGEFI. Travaux transverses, coord. B. Gaudillière. L'organisation et le fonctionnement de la gouvernance des organismes publics. Rapport n°15.09.59, 2015, 56 p.).

Un seul sujet a fait l'objet d'une évaluation approfondie de l'IGF : la « Revue des dépenses relatives au pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État » (Juin 2016. Rapport IGF n° 2016-M-004. Tome 1, 55 p. et tome 2, 98 p.).

- **Opérateurs du MAA : la généralisation des audits COP depuis 2016**

Le **plan d'action sur la professionnalisation de la tutelle au sein du MAA** est arrêté en octobre 2015 (voir annexe 9) en application de la circulaire du Premier ministre de 2015 précitée. Celle-ci précise explicitement que le plan d'action « *devra comprendre un exercice de revue périodique des opérateurs sous votre tutelle, notamment en amont du renouvellement des COP, afin de vérifier après quelques années de fonctionnement que les objectifs fixés à chaque opérateur ont bien été atteints et, à défaut, d'en tirer les conséquences sur l'évolution voire la suppression de certains d'entre eux* »

La 28^e action (sur 35) du plan d'action MAA de 2015 est spécifiquement dédiée à la réalisation de ces revues par le CGAER « *le cas échéant conjointement avec les corps d'inspection des autres ministères sous tutelle* ».

¹⁵ Bilan de la revue générale des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de l'action publique (MAP) en matière de modalité d'accompagnement et de bonne appropriation pour les agents. Document Powerpoint de 25 diapositives. Mars 2018.

¹⁶ E. Mignard, 2010/136. F. Lafrage et M. Le Clainche, 2010/136. S. Kott, 2010. JM. Sauvé, 2012/143. M. Le Clainche, 2013/145 (tous publiés dans la Revue Française d'Administration).

Action 28 : Confier au CGAAER la réalisation d'une revue périodique des opérateurs sous tutelle de la mission AAFAR, en amont du renouvellement de chaque COP, visant à réaliser un bilan de l'activité et du contrat en cours ainsi que des propositions d'évolutions en vue de préparer le COP suivant. Pour 2016, cette revue concernera le CNPF et l'ANSES.

Échéance : 2016

Responsable de l'action : SG + DGPE/DGAL (définition lettre de mission) ; CGAAER (réalisation). »

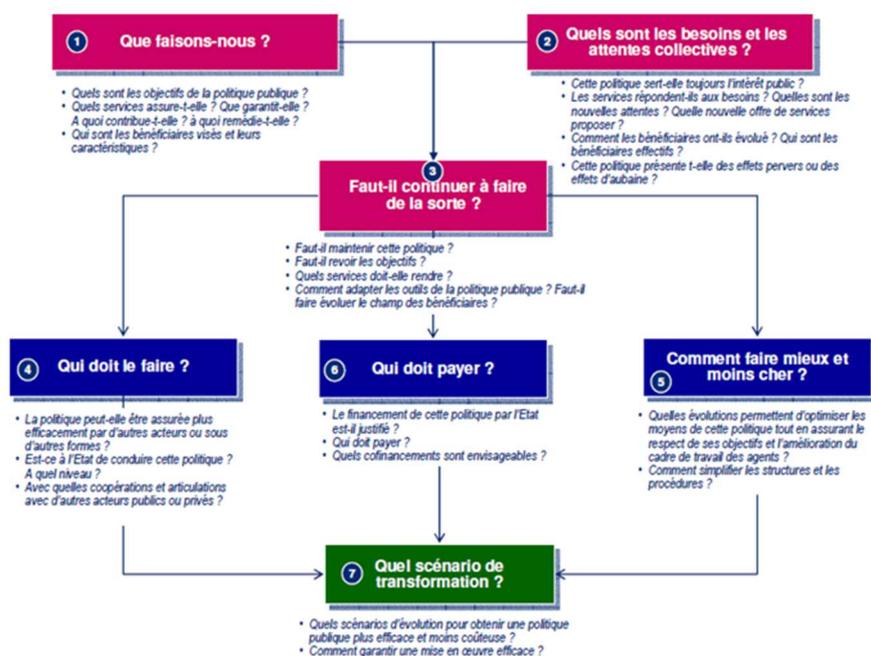
(Axe stratégique 2 renforcer les compétences de la tutelle et la capacité d'expertise interne au sein du MAAF, extrait)

Ce point est confirmé par la note SG/DGER/DGAL/DGPEE de 2017. À ce jour, le CGAAER a réalisé neuf revues d'établissement dans ce cadre.

1.2.2. La question du « sens » d'une réforme : incantation ou réalité ?

• Une grande ambition pour la RGPP

La revue ambitionne de comparer les actions actuelles, et les besoins et attentes collectives, selon le schéma suivant.



Source : Forum de la Performance – Novembre 2011

• Une réforme de l'État toujours en quête de sens

Rétrospectivement, force est de constater que les réformes successives ont conduit à relativement peu de remises en question (interrogations 1, 2, 3 voire 4 et 7), pour dériver – et se concentrer – sur les questions de suivi budgétaire et financier (interrogations 5 et 6). Le schéma d'analyse stratégique proposé reste toujours d'actualité...

Reformulées à l'aune de la RGPP et de la MAP, cinq questions peuvent ainsi être distinguées pour l'examen de chaque établissement :

- l'activité des EP répond-elle à un besoin ?
- est-il légitime de la conduire via un EP ?
- l'EP conduit-il cette action de manière efficiente ?
- les relations État-EP sont-elles efficientes ?
- comment l'EP intègre-t-il la dimension et les acteurs territoriaux ?

Les trois premières questions sont spécifiques à chaque établissement : elles seront abordées dans le chapitre suivant. La quatrième, historiquement associée à la notion de « *tutelle* », relève davantage d'une organisation systémique, en cours d'évolution. La dernière repositionne la réforme de l'État (d'abord central) dans le contexte plus large de l'action publique et de son organisation territoriale.

2. FOCUS SUR L'ITINÉRAIRE DE TROIS ÉTABLISSEMENTS DU MAA ISSUS DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le MAA recensait en 2015 (voir § 1.1.3 ci-avant) dix opérateurs sous tutelle, auxquels s'ajoutaient 12 écoles d'enseignement supérieur. Ce rapport est issu du travail conduit sur trois établissements appartenant au premier groupe (les établissements d'enseignement et de recherche, qui présentent trop de spécificité pour une première analyse comparée n'ont pas été retenus) :

- FranceAgriMer (FAM) ;
- le Centre National de la Propriété forestière (CNPF) ;
- l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation (IFCE) ;

Ces établissements ont été choisis pour combiner plusieurs caractéristiques :

- avoir comme ministère de tutelle le MAA ;
- avoir connu une réforme en profondeur au cours des 15 dernières années ;
- avoir fait l'objet de retours d'expérience sous diverses formes (audit, revue, évaluation...), notamment à l'occasion du renouvellement de leur Contrat d'Objectif et de Performance (COP) ;
- couvrir différents champs de compétence du MAA, en l'occurrence les politiques agricole, forêt-filière bois et filières cheval.

L'annexe 10 présente quelques-unes de leurs principales caractéristiques, récapitulées dans le tableau ci-après.

	<i>chiffres 2017</i>	<i>unité</i>	CNPF	FAM	IFCE
date de création			novembre 2009	mars 2009	janvier 2010
total dépenses exécutées	M€		32,595	356,881	83,885
effectifs 2017 (maxi sur la période)	ETPt		461 (502 en 2012)	1078 (1252 en 2011)	798 (1055 en 2011)
masse salariale	M€		26,1	80,4	45,6
financements État (SCSP, fiscalité affectée...) (maxi sur la période, hors interventions)	M€		23,923 (25,60 en 2013)	108,674 (181,77 en 2013)	44,15 (49,19 en 2015)
autres financements publics hors interventions	M€		5,748	17,479	2,503
recettes propres externes (maxi sur la période)	M€		1,933 (5,11 en 2014)	13,303 (46,12 en 2012)	22,68 (35,54 en 2013)

Sources : compilation mission (voir détail en Annexe 10 : « Dynamique comparée des trois établissements mesurée par quelques agrégats et ratios d'exécution budgétaire »)

2.1. CNPF : la fusion imposée de dix-huit EPA régionaux pré-existants

2.1.1. L'objectif initial : contribuer à la réduction du nombre des opérateurs de l'État

La réforme de l'Administration des Eaux et Forêts par Edgar Pisani en 1963¹⁷ a conduit à la création de l'Office National des Forêts (ONF, en charge de la gestion des forêts publiques) et de Centres Régionaux de la Propriété Forestière (CRPF), EPA régionaux compétents pour développer, orienter et améliorer la gestion forestière des bois et forêts des particuliers.

En 2008, l'organisation comporte toujours 18 CRPF qui se sont dotés d'une représentation nationale en 1972 : l'Association Nationale des CRPF (ANCRPF), transformée en un établissement public à caractère administratif, le Centre National Professionnel de la Propriété Forestière (CNPPF) par la loi d'orientation sur la forêt de 2001¹⁸. L'Institut pour le Développement Forestier (IDF)¹⁹ est intégré au CNPPF en 2006.

Le Comité de Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) du 11 juin 2008 décide le regroupement du CNPPF et des CRPF dans un établissement national unique, le Centre National de la Propriété Forestière (CNPF), et précise « *Une concertation entre les échelons régionaux de l'établissement et les chambres régionales d'agriculture sera organisée par les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt en vue d'optimiser la gestion de la forêt privée* ». Le CNPF est créé par ordonnance n° 2009-1369 du 6 novembre 2009, avec un démarrage effectif au 1^{er} avril 2010. Le communiqué de presse du conseil des ministres souligne que le CNPF aura à « *jouer un rôle moteur dans la politique de mobilisation de la ressource forestière privée* ».

Les missions historiques des CRPF perdurent au sein du CNPF, pour lequel le Code forestier liste onze missions²⁰, dont :

- développer le regroupement foncier et différentes formes de regroupement technique et économique des propriétaires forestiers [...] ;
- encourager l'adoption de méthodes de sylviculture conduisant à une gestion durable des forêts compatible avec une valorisation économique du bois, de la biomasse et des autres produits et services de la forêt ;
- élaborer les Schémas Régionaux de Gestion Sylvicole des forêts privées (SRGS) et les codes de bonnes pratiques sylvicoles, agréer les Plans Simples de Gestion (PSG), approuver les Règlements-Types de Gestion (RTG) ;
- concourir au développement durable et à l'aménagement rural, aux actions exercées pour la protection de la santé des forêts, à la protection de l'environnement ou de la gestion de l'espace ;
- contribuer aux actions de développement concernant la forêt, les arbres, le bois et la biomasse par l'animation, la recherche et la formation.

¹⁷ Loi n°63-810 du 06.08.1963 pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises (titre 1er) et le décret d'application n°66-222 du 13.04.1966.

¹⁸ Article 58, décret CE du 03.5.2002.

¹⁹ L'IDF avait été créé au début des années 1960 avant les CRPF sous une forme associative avec la dénomination « Association technique de Vulgarisation Forestière » (ATVF), un « Service d'Utilité Forestière » (SUF) inspiré des SUA des Chambres d'agriculture.

²⁰ Art. L 321-1 du Code forestier.

Un rapport CGAAER de 2009²¹ évalue les économies attendues à près d'1 M€/an : frais de structure (regroupement des sites parisiens et de la gestion des personnels et comptable), frais de déplacement (liée à la réduction du nombre d'administrateurs). Il attire également l'attention sur deux points de vigilance : le transfert effectif d'ETP des CRPF vers le siège pour accompagner le transfert des missions, la nécessité de règles financières et fonctionnelles précises pour articuler l'action du CNPF et des chambres d'agriculture en matière forestière.

2.1.2. Une trajectoire peu volontariste au départ, des réorganisations qui s'accroissent depuis 2015

Dans une première phase, la fusion des établissements a été formelle. L'harmonisation des pratiques a été amorcée par la création de nombreux réseaux, mais le mode de management et de fonctionnement antérieur a largement perduré. L'établissement unique a fonctionné avec une organisation très déconcentrée et une coordination minimale.

La dynamique s'est trouvée relancée à partir de 2015, après le lancement d'une réflexion stratégique interne en prévision du renouvellement du COP, la réalisation par le CGEFI d'un rapport d'audit-conseil sur l'organisation du CNPF (non publié) et le déploiement de nouveaux outils de pilotage consolidés (management et déclinaison d'objectifs quantifiés aux centres, processus RH, processus budgétaire, système d'information, communication...).

Le CNPF reste « *un établissement hybride* », « *doté d'une culture d'organisme consulaire* », (Rapport CGEFI précité), qui conserve des liens forts avec le syndicalisme forestier (présidences nationales traditionnellement communes, locaux partagés sur le terrain...). Depuis février 2017, les conseillers sont tenus de signer un « *engagement déontologique* » pour garantir leur indépendance. Le CNPF s'oppose au nom de la « *confiance* » bâtie avec les propriétaires à toute éventualité d'exercer des missions de contrôle.

La clarification des rôles entre les chambres d'agriculture et le CNPF (prévue explicitement en CMPP de 2008), sur fond de conflit de territoire/compétence et surtout de financement (l'affectation de la TATFNB²²) n'a pas abouti. Le cadrage national intervenu en 2017²³ a acté que le CNPF comme les Chambres ont la possibilité de mener toutes les activités de développement forestier – y compris celles qui figuraient explicitement dans le COP du CNPF. Le dispositif reste complexe, conduit à de grandes disparités régionales et crée une comitologie additionnelle pour le CNPF, les Chambres, la FNCOFOR²⁴ (elle aussi engagée dans le développement forestier) et l'ONF.

2.1.3. Les appréciations extérieures sur cette réforme

Le rapport de la Cour des Comptes de 2013 relève que les indicateurs du COP sont surtout des indicateurs de moyens et d'actions qui ne mesurent pas réellement l'efficacité et que, du reste, le CNPF n'adresse aux centres que des « *orientations techniques dépourvues d'objectifs chiffrés* ».

Le rapport CGEFI de 2016 considère que « *La RGPP, qui a créé le CNPF, n'a pas mené à son terme la création d'un établissement unique, en maintenant le principe d'une gouvernance locale* » et conclut qu'« *au-delà de l'organisation de la direction générale, la mission est d'avis qu'une révision des textes pertinents du code forestier, relatifs notamment à la gouvernance locale, dont les précédentes réformes ont jusqu'à présent fait l'économie, sera nécessaire afin de garantir la*

²¹ Rapport CGAAER n° 09-1977. Réorganisation de l'ONF, du CNPPF et des CRPF (pp. 8 à 10).

²² TATFNB : Taxe Additionnelle à la Taxe sur le Foncier non Bâti.

²³ Arrêté du 3 mai 2017 et document « Valorisation du bois et territoire - Cadrage national des programmes régionaux pluriannuels 2018-2024 à conduire par les Chambres d'agriculture ».

²⁴ FNCOFOR : Fédération Nationale des COmmunes FORestières

capacité de l'établissement public créé en 2009 à atteindre les objectifs qui lui seront assignés dans le cadre du futur COP ».

Le rapport d'évaluation du COP 2011-2016 (mission CGAAER 15148, publié en mai 2016) relève 6 indicateurs (sur 30) dont le niveau d'atteinte prévisible est insuffisant : volume de bois mobilisé, nouveaux Règlements Types de Gestion (RTG), % de forêts dotées de Documents de Gestion Durable (DGD), agrément de Plans simples de Gestion (PSG) en plusieurs parcelles non d'un seul tenant, visites intermédiaires, taux annuel de propriétaires touchés par le développement. Il recommande par ailleurs de « *mettre en chantier à la première occasion une refonte de la gouvernance du CNPF* », ainsi que « *la clarté et la séparation soit faite en ce qui concerne les prérogatives syndicales et celles d'un établissement public de l'État²⁵* ».

Tous les rapports soulignent le professionnalisme des agents de l'établissement, mais aussi ses moyens et sa capacité d'action limités sur des objectifs comme la mobilisation des bois. Il n'existe pas de rapport plus récent qui prenne en compte les dernières évolutions (réforme de la direction générale lui conférant plus de poids en RH, gestion financière et développement du numérique, création d'une direction recherche-développement en 2018...).

De plus, l'action du CNPF s'inscrit en amont d'une filière forêt-bois où les programmes institutionnels et les initiatives interprofessionnelles foisonnent, et dans un contexte législatif interministériel mouvant (agriculture, environnement, biodiversité, transition climatique et énergétique...), ce qui impose des adaptations permanentes.

Plus généralement, l'organisation du secteur forestier n'a pas fait l'objet d'une réévaluation stratégique d'ensemble depuis 1963. Le CNPF (comme l'ONF) n'a pas été intégré dans le périmètre de la récente revue des opérateurs de l'eau et de la biodiversité (Rapport IGF-CGEDD 2017), alors que les écosystèmes forestiers sont des refuges de la biodiversité, aux premières loges du défi du changement climatique²⁶. La négociation des COP des différents opérateurs de l'État qui participent aux mêmes missions est disjointe et non synchrone.

2.1.4. Les évolutions et enjeux du CNPF aujourd'hui

Après un premier COP établi pour la période 2012-2016, le COP en cours (2017-2022) s'articule autour de trois orientations stratégiques :

- améliorer la gestion durable en forêt (DGD, regroupement, valorisation économique) ;
- conduire le changement par l'innovation, le transfert des connaissances et le partenariat (R&D, formation) ;
- adapter le fonctionnement du CNPF (mettre en place une nouvelle organisation, améliorer la GRH, stabiliser et pérenniser le financement).

L'organisation mise en place en 2011 restait très déconcentrée ; la préparation du second COP a relancé la dynamique de consolidation et de recherche d'économies d'échelle. Aujourd'hui 11 délégations régionales toujours dénommées « CRPF » – mais dépourvues de personnalité morale – et dotées de « Conseils de centres » toujours élus, conservent un pouvoir délibératif (pour l'approbation des PSG). La réduction du nombre d'administrateurs, devenus conseillers, de 198 à 160 aurait généré une économie de 60K€/an (rapport Cour des comptes 2013, p.12).

²⁵ « ... [...] Ceci concerne la représentation de la forêt privée dans les instances de gouvernance nationale et régionale. Ceci concerne également l'origine de la communication et de l'information en direction des propriétaires. »

²⁶ La forêt représente 28% du territoire national et abrite par exemple 32 % des zones Natura 2000 terrestres

La réforme territoriale de 2015 (loi NOTRé) a conforté et accéléré un mouvement de fusion de Centres régionaux amorcé de longue date, les CRPF allant même au-delà avec une fusion entre Bretagne et Pays-de-la Loire. Le CNPF s'est doté d'un SPSI 2011-2017 qui vient d'être actualisé pour la période 2018-2022.

2.2. FranceAgriMer (FAM) : une réforme rapidement réalisée, dans la continuité des réorganisations antérieures des offices

2.2.1. L'objectif initial : poursuivre la fusion des offices agricoles, pour en améliorer la gestion

Depuis les années 1930, diverses structures ont progressivement été créées, avec des formes et des statuts juridiques variés, pour stabiliser les revenus des agriculteurs et pour garantir l'approvisionnement alimentaire du pays. En 1984, la France compte 17 organismes chargés de l'intervention ou de la régularisation des marchés agricoles.

À partir de 2003, la réforme des offices agricoles est engagée avec un mouvement de regroupement, mené en plusieurs étapes, entre 2004 et 2007. Des pôles ont été constitués par grand type de production (grandes cultures, élevage, cultures spécialisées), et la gestion des aides directes a été dissociée des aides de marché.

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) constitue la 4^{ème} étape de cette réforme et l'inscrit dans la refonte de l'organisation régionale de l'État. L'ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 et le décret n° 2009-340 du 29 mars 2009 stipulent que :

- l'AUP²⁷ et le CNASEA¹⁸ sont fusionnés en un seul organisme regroupant l'ensemble des paiements de masse à l'agriculture, l'ASP¹⁸ ;
- l'ensemble des offices continuant à gérer les aides de marché et le suivi des filières (ONIGC¹⁸, Office de l'Élevage, VINIFLHOR¹⁸, OFIMER¹⁸, ONIPPAM¹⁸ ; mais pas l'ODEADOM¹⁸) sont regroupés en un seul établissement, FranceAgriMer.

Les avantages attendus de la réforme sont les suivants (cf. CMPP du 12 décembre 2007) :

- créer des synergies entre les différentes structures qui exercent des métiers de même type (à l'exception de ODEADOM) ;
- générer des économies d'échelle à travers un rapprochement des fonctions support ;
- unifier les délégations régionales et se caler sur la cartographie administrative ;
- améliorer la qualité du service rendu aux agriculteurs, qui n'auront plus qu'un seul interlocuteur polyvalent.

Afin de nourrir les échanges entre Pouvoirs publics et acteurs des filières, FranceAgriMer réunit onze Conseils spécialisés par filières (cf. infra pour les changements récemment apportés à cette organisation). Ces Conseils sont composés en majorité de représentants de la production, de la transformation et de la commercialisation.

²⁷ AUP : Agence Unique de Paiement ; CNASEA : Centre National pour l'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles ; ASP : Agence de Services et de paiement ; ONIGC : Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures ; VINIFLHOR : Office national interprofessionnel des VINS Fruits, des Légumes, et de l'HORTiculture ; OFIMER : Office national Interprofessionnel des produits de la MER et de l'aquaculture ; ONIPPAM : Office National Interprofessionnel des Plantes à Parfum, Aromatiques et Médicinales ; ODEADOM : Office de Développement de l'Économie Agricole D'Outre-Mer.

Au-delà de la définition des missions de FAM, cette réforme compte plusieurs facettes complémentaires :

- **Gestion des ressources humaines** : Les statuts des agents ont évolué au cours des années 2012 et 2013 : les agents fonctionnaires de l'ONIC puis de l'ONIGC ou de l'AUP ont été intégrés dans les corps correspondants des personnels du ministère de l'agriculture, tandis que les agents « statutaires » des ex-offices agricoles se sont vu proposer une alternative entre l'intégration dans les corps du ministère de l'agriculture et le maintien dans un « *statut unifié* » regroupant le statut des ex-offices agricoles et celui de l'ex-CNASEA.
- **Synergie avec les services de l'État** : FranceAgriMer a fusionné le maillage territorial des anciens offices et, surtout, l'a rapproché du réseau des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ; le préfet de région devient le délégué territorial de FranceAgriMer.
- **Immobilier** : Le siège de l'établissement est installé dans l'immeuble Arborial de Montreuil. Les services régionaux de FranceAgriMer sont désormais intégrés fonctionnellement aux DRAAF, et autant que possible dans le même site.

Après un premier Contrat d'objectifs et de performance (COP) établi dans le contexte de création de FranceAgriMer, un second COP a ensuite été préparé pour la période 2015/2017. Il décrit et regroupe les missions de FranceAgriMer en quatre ensembles :

- FAM assure un suivi des marchés et propose une expertise économique qui permet aux opérateurs des filières d'élaborer des stratégies de développement ;
- il organise le dialogue, la concertation et la mise en œuvre des politiques publiques au sein des onze Conseils spécialisés de filière et favorise l'organisation des filières ;
- il favorise le rayonnement des filières à l'international et contribue à des actions de coopération technique ;
- il met en œuvre des dispositifs nationaux et communautaires de soutien, techniques et financiers, dans les secteurs agricole, agroalimentaire et de la pêche, et gère les dispositifs communautaires de régulation des marchés.

2.2.2. Une trajectoire de réforme conduite rapidement

La mise en place de FranceAgriMer a été rapide : 15 mois entre l'annonce de la réforme (CMPP de décembre 2007) et l'ordonnance de création (mars 2009, pour une création au 1^{er} avril). L'organisation concrète de l'établissement a bien sûr nécessité des délais complémentaires, notamment pour les volets RH et immobilier, mais il s'agissait de la mise en œuvre opérationnelle des décisions prises.

Cette dynamique s'est appuyée sur deux points :

- la nomination d'un « préfigurateur » qui a préparé concrètement les divers volets de la réforme avec le cabinet et les services du ministère : texte de création, organigramme, constitution de l'équipe de direction, regroupement physique des services...
- un appui fort d'un cabinet de consultants extérieurs, tout au long de cette période.

2.2.3. Les appréciations extérieures sur cette réforme

Dans son rapport public 2016, la Cour des comptes a fait un point de la réforme des organismes payeurs des aides agricoles (ASP et FAM). La Cour met en avant les baisses d'emplois réalisées et la réduction des implantations immobilières, mais elle insiste aussi sur les faiblesses des économies réalisées, avec des charges de personnel qui n'ont pas décliné, en dépit de la forte baisse des effectifs.

Certaines réorganisations n'étaient à cette date pas encore achevées, et les économies attendues de la fusion ne se sont pas toutes matérialisées ; la rationalisation du maillage devait se poursuivre. Le rapport du CGAAER de 2017 (revue de FranceAgriMer en amont du renouvellement de son COP) constate que 26 indicateurs sur les 27 du COP sont conformes à l'objectif. Mais il insiste sur la nécessité pour la tutelle de se positionner clairement sur les enjeux stratégiques de l'établissement.

2.2.4. Les évolutions et enjeux de FranceAgriMer aujourd'hui

Un 3^{ème} COP a été signé pour la période 2019/2023, qui se décline de manière opérationnelle au travers d'un projet d'établissement. Ce nouveau COP comporte trois principales évolutions par rapport au document précédent.

Il ajuste la présentation de l'établissement en regroupant ses activités en trois « métiers » :

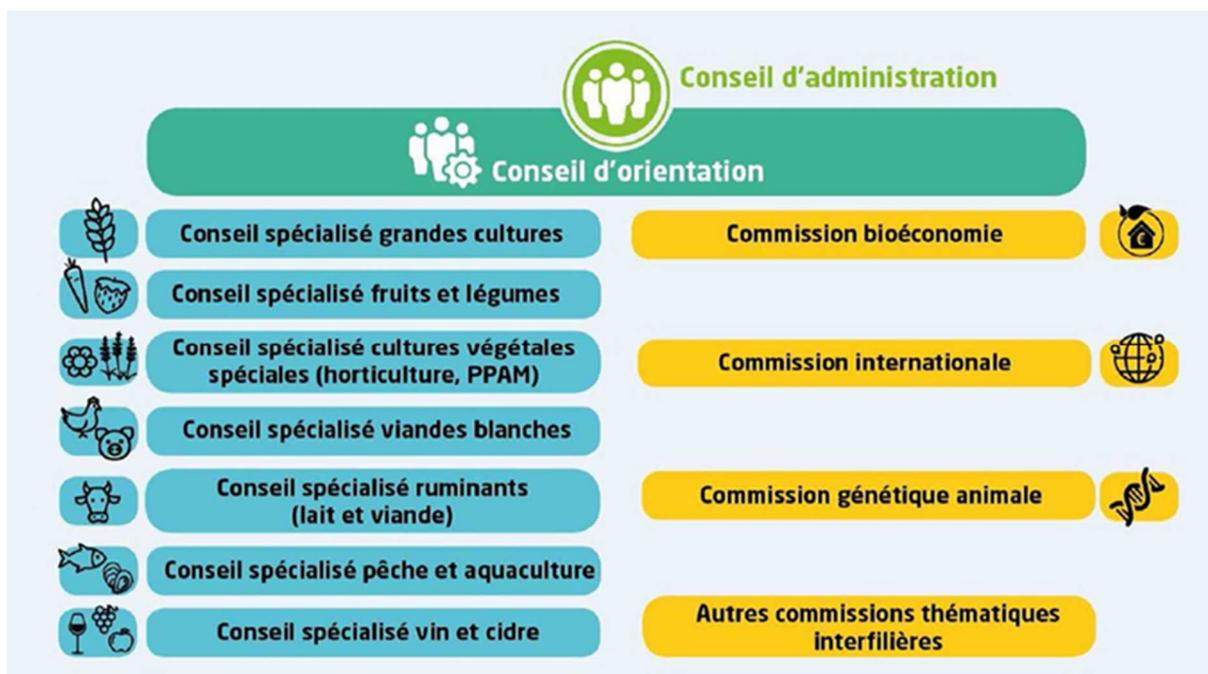
- mettre en œuvre des dispositifs de soutiens techniques et financiers, nationaux et européens, et gérer des dispositifs de régulation des marchés ;
- assurer un suivi des marchés, proposer des expertises économiques, mais également techniques par exemple en contribuant à des actions de coopération technique et au développement des filières à l'international ;
- organiser le dialogue, la concertation et la mise en œuvre des politiques publiques en s'appuyant sur une gouvernance renouvelée.

Il intègre les demandes nouvelles de sa tutelle (notamment l'instruction rapide de dossiers d'aides de crises, l'amélioration du respect des conditions d'agrément en qualité d'organisme payeur européen, la gestion du fonds européen d'aide alimentaire aux plus démunis, l'expertise des projets présentés dans le cadre du volet agroalimentaire du Programme des Investissements d'avenir PIA2). Il met également en avant des éléments nouveaux de contexte (la future politique agricole commune ; la suite des états généraux de l'alimentation).

Et il réorganise profondément la gouvernance de l'établissement à compter de 2019, selon le schéma suivant :

- un Conseil d'Orientation (CO) créé en appui du conseil d'administration a pour mission de débattre des sujets stratégiques déterminants pour les secteurs agricole, agro-alimentaire et de la pêche et nécessitant de proposer des orientations pour les travaux de l'établissement. Il appuiera le conseil d'administration pour le pilotage stratégique de l'établissement ;
- des commissions, conçues comme des espaces de concertation thématiques inter-filières, rendus nécessaires par les États Généraux de l'Alimentation (EGA) ;
- les conseils spécialisés, qui sont des espaces de concertation entre filières et pouvoirs publics, repensés pour s'inscrire en complémentarité avec les interprofessions, être plus opérationnels, assurer une meilleure représentation de toutes les familles professionnelles et des parties prenantes de la société civile, des ministères ou des Régions. Les conseils spécialisés sont passés de onze à sept ;

- un paysage des comités simplifié et recentré sur les dispositifs d'intervention gérés par l'Établissement.



2.3. IFCE : un rapprochement inachevé entre deux établissements

2.3.1. L'objectif initial : un rapprochement des Haras nationaux (HN) et de l'École nationale d'équitation (ENE), après recentrage des activités des HN sur les missions de service public

Créés par Colbert en 1665 et héritiers d'une longue tradition de sélection et de production d'équidés à l'origine pour l'armée, les Haras nationaux étaient un ancien service d'administration centrale du ministère de l'agriculture, devenu établissement public le 1^{er} janvier 2000. Héritier de la tradition équestre militaire, arme de la cavalerie et composante de la formation des officiers de l'armée de terre, le Cadre Noir de Saumur, longtemps lié à l'École militaire d'équitation de Fontainebleau, est devenu l'ENE en 1972 et placé sous la responsabilité du ministère des sports.

Dans les années 90, les activités concurrentielles des HN (sélection et reproduction, identification de terrain, ingénierie de projet et activités d'intermédiaire sur le marché privé) ont été contestées par le secteur marchand (étalonniers, vétérinaires libéraux, cabinets de consultants).

En 1999, une procédure relative à l'activité marchande de reproduction équine des HN a été engagée devant le Conseil de la concurrence. Ce dernier l'a clôturée en 2005 contre l'engagement des HN de se consacrer en priorité aux missions de service public et de tenir une comptabilité analytique permettant d'identifier les coûts des prestations marchandes.

Dans ce contexte, le Comité de modernisation des politiques publiques, organe décisionnel de la RGPP, a prescrit le 11 juin 2008 le recentrage des activités des HN sur les missions de service public ainsi que l'étude d'un rapprochement des HN et de l'ENE.

Une mission d'étude (2008) puis un comité de préfiguration (2009) conduits par le CGAAER et l'IGJS²⁸ ont débouché sur la création de l'IFCE par décret du 22 janvier 2010.

Les avantages attendus de la réforme étaient les suivants :

- contribuer à structurer la filière (complexité institutionnelle, multiplicité des segments économiques ou d'usage) ;
- exploiter les synergies potentielles entre les activités des deux entités qui s'inscrivent dans des champs analogues (formation, recherche, diffusion du progrès) ;
- dégager des économies d'échelle par la mise en commun des fonctions support ;
- adapter les effectifs et l'implantation territoriale du nouvel établissement public à ses nouvelles missions.

Afin de renforcer le lien entre l'État et les acteurs de la filière, le conseil d'administration fait une large place à ces derniers. La concertation est approfondie au travers de quatre conseils spécialisés : Système d'Information Relatif aux Équidés (SIRE)²⁹, Formation, Scientifique, Filière.

Les missions de l'IFCE, au nombre élevé de douze, résultent de l'agrégation des missions des ex-HN et de l'ex-ENE dans des libellés proches des missions originelles de ces deux établissements. D'emblée cette juxtaposition a fortement réduit la capacité de rechercher la complémentarité des missions.

Le premier COP (2011-2013) a contribué à retarder les évolutions en poussant à la recherche de partenariats (animation territoriale par exemple) comportant le maintien des personnels sur les sites (anciens dépôts d'étalons). Les quelques tentatives de désengagement se sont heurtées à la résistance des élus ou ont échoué en raison du prix élevé de cession ou de diverses contraintes sur la destination future du site. Dès lors seuls deux sites majeurs ont été cédés au cours de cette période (Annecy et Blois). Les activités commerciales de reproduction équine des HN (étalonnage et fonctionnement des centres de monte) ont été transférées en décembre 2010 à un GIP dénommé « France Haras », afin d'en organiser en cinq ans le transfert vers le privé. Pour exercer ses activités, le GIP recourait aux agents de l'IFCE et remboursait à celui-ci les charges de personnel. Malgré les engagements socioprofessionnels, le schéma de transfert au privé a échoué et le GIP a finalement été dissous et mis en liquidation le 6 octobre 2015. L'IFCE a conservé les sureffectifs liés à ces activités dont l'établissement s'est enfin désengagé. Le GIP a toutefois permis de réaliser dans de bonnes conditions la cession des étalons et de renforcer le segment des étalonniers. De fait, la sélection et la production d'équidés en France ne s'est pas trouvée remise en cause par le retrait de l'IFCE de l'étalonnage public.

Le deuxième COP (2014-2017) a prescrit une révision du schéma pluriannuel de stratégie immobilière et fixé au plus tard à fin décembre 2015 le début du désengagement immobilier. À fin 2017, les objectifs du SPSI étaient largement réalisés, le pragmatisme ayant prévalu concernant les conditions de cession des sites.

2.3.2. Une réforme qui s'éternise

La création de l'IFCE a été rapide : 19 mois entre l'annonce de la réforme (CMPP de juin 2008) et le décret constitutif (janvier 2010). La mutualisation des fonctions support de l'établissement a progressivement été réalisée. Mais le repositionnement des missions s'est heurté tant à une

²⁸ IGJS : Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports (le ministère exerce une co-tutelle sur l'IFCE).

²⁹ SIRE : (voir ci-après § 3.2.2).

résistance interne qu'à un manque de vision stratégique des tutelles. La faible ambition des COP sur ce point en témoigne, ces derniers ne comportant que des indicateurs de gestion ou de moyens. Concernant les personnels, l'épisode du GIP a retardé les nécessaires réallocation interne et ajustement global des effectifs. Longtemps la mobilité interne et externe des agents a été freinée par l'absence de dispositifs adaptés d'accompagnement. La publication du décret et des trois arrêtés du 26 février 2019 permet la mise en œuvre du plan d'accompagnement personnalisé, lequel comporte de réelles mesures favorables à la mobilité (voir 2.4 ci-après).

2.3.3. Les appréciations extérieures sur cette réforme

Dans son rapport annuel public de février 2016, la Cour des comptes a porté un jugement particulièrement sévère. Le chapitre intitulé « *l'IFCE : une réforme mal conduite, une extinction à programmer* » dresse points par points un implacable réquisitoire contre la réforme et la conduite des activités par l'IFCE.

Le rapport du CGAAER-IGJS de mai 2017 (« *Évolution de l'IFCE* ») partant des constats de la Cour propose un repositionnement fort de l'IFCE comme institut technique de la filière (appui, recherche, développement, formation) et selon plusieurs axes managériaux (stratégie RH, implantations territoriales, relations avec les partenaires...). Comme pour FAM, il insiste sur la nécessité d'un positionnement clair de la tutelle sur les enjeux stratégiques de l'établissement.

2.3.4. Les évolutions et enjeux de l'IFCE aujourd'hui

Un troisième COP vient d'être signé le 22 mai 2019. Couvrant la période 2018-2022, sa signature a été retardée en raison de la position des organisations syndicales qui souhaitent que les dispositifs d'accompagnement de la restructuration de l'établissement aient été préalablement arrêtés.

Un décret et trois arrêtés du 26 février 2019 aménagent les principaux dispositifs d'accompagnement des restructurations de services (IDV³⁰, PRS³⁰...) dans le sens attendu par l'IFCE. Ces textes permettent la mise en place du « Plan d'Accompagnement Personnalisé » (PAP) des personnels concernés par la restructuration de l'IFCE.

Le PAP porte notamment sur la mobilité des agents :

- indemnité de départ volontaire désormais accessible aux agents à deux ans de l'âge d'ouverture de leur droit à pension contre cinq ans auparavant (cible 20 agents pour un coût total de 1,2 M€), cette modification rend l'IDV réellement attractive ;
- compensation de la perte éventuelle de rémunération lors d'une mobilité vers une collectivité territoriale (cible 43 agents pour un coût total de 1,61 M€) ;
- doublement de la prime de restructuration de service lors d'une mobilité interne (cible 70 agents pour un coût total de 2,1 M€) ainsi qu'une majoration de l'aide à la mobilité du conjoint (cible 70 personnes pour 0,427 M€).

Le secrétariat général du ministère a prévu une enveloppe d'un montant maximal de 6 M€ sur la période pour financer les différentes mesures du PAP. Un prestataire de services privé, a été retenu pour accompagner les agents appelés à faire mobilité tant dans la construction du projet professionnel que dans l'accompagnement matériel de celle-ci.

Le nouveau COP apporte une réelle plus-value en proposant une vraie vision stratégique pour l'établissement déclinée selon trois axes, deux concernant les relations avec ses partenaires

³⁰ IDV ; Indemnité de Départ Volontaire ; PRS : Prime de Restructuration Spéciale.

professionnels et l'État, un ses modes d'organisation et de fonctionnement :

- développer l'expertise pour devenir l'institut technique de la filière équine (axe décliné en six objectifs) ;
- l'IFCE opérateur de l'État (trois objectifs) ;
- l'IFCE et la transformation de l'action publique (quatre objectifs relatifs aux implantations territoriales, à la GRH, à la gestion des procédures...).

Le COP fixe l'évolution du plafond annuel d'ETPt qui se traduit au final par la suppression de 180 ETPt sur la période de cinq ans, soit une moyenne de 36 ETPt par an.

Il convient de relever que dans son rapport au Premier ministre sur le PMU et la filière équine d'octobre 2018, Jean Arthuis, ancien ministre, député européen, a préconisé, d'une part, d'autonomiser le Cadre noir afin de dynamiser sa gestion et de favoriser le développement de partenariats et, d'autre part, de faire de l'IFCE la délégation interministérielle du cheval et de son directeur général le délégué interministériel de la filière.

2.4. Deux premiers enseignements transverses du retour d'expérience du CNPF, de FAM et de l'IFCE : assurer la mémoire et favoriser l'innovation

2.4.1. De la difficulté à trouver une vision historique et de synthèse et au MAA

• Des tutelles technique et administrative éclatées

Depuis peu, un « Bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs (BCTO) » assure au Secrétariat général (SG) du MAA la centralisation des informations et leur homogénéisation. Créé en liaison avec le plan d'action sur la professionnalisation de la tutelle au sein du MAA et la note de service correspondante de 2017³¹, il apporte une vision d'ensemble et établit de grands ratios comparables. Le SG assure également une synthèse du suivi budgétaire et de la RH (mais avec une organisation par corps).

La DGPE, direction centrale métier de référence³² pour les trois opérateurs étudiés par la mission, est quant à elle structurée avec :

- un bureau « Budget et établissements publics » au sein de la sous-direction « Gouvernance et pilotage » du service « Gouvernance et gestion de la PAC », correspondant privilégié du BCTO ;
- un suivi technique exercée au service « Développement des filières et de l'emploi » par la sous-direction « Filières forêt-bois, cheval et bioéconomie », respectivement au bureau « Cheval et institutions des courses » (pour l'IFCE), au bureau « Réglementation et Opérateurs forestiers » (pour le CNPF) et à la sous-direction des filières agroalimentaires (pour FAM).

Il en résulte clairement, quelles que soient la qualité et la compétence des collaborateurs en charge des dossiers, une parcellisation des informations qui ne facilite pas une compréhension globale des opérateurs et de leurs enjeux. De plus, hormis pour les filières liées au cœur du champ de la politique

³¹ Note de service SG/SAFSL/SDABC/2017-614 du 1^{er} juin 2017 « Mise en œuvre des nouvelles règles en matière de gouvernance des opérateurs de l'État ».

³² Pour FAM, l'IFCE et le CNPF. La DGER (pour les établissements d'enseignement) et la DGAL (pour les organismes qui traitent de sécurité sanitaire) étant hors champ du présent rapport.

agricole au sens strict (FAM, ASP...), la réduction des moyens humains des directions ne permet plus véritablement d'expertise technique. C'est le cas du secteur du cheval (IFCE) et plus encore de la forêt (qui outre celle du CNPF assure aussi la tutelle de l'ONF), qui relevait encore dans les années 2000 d'une direction.

Enfin, l'historique des établissements est au plan qualitatif très peu documenté (les éventuelles notes de – ou au – cabinet, notes blanches, etc. sont souvent inaccessibles) et la mémoire repose sur les archives ou les souvenirs d'acteurs alors en situation de responsabilité³³, avec une part inévitable de biais et de subjectivité.

- **L'acrobatie exploitation des documents budgétaires**

Avec la LOLF, chaque établissement public « opérateur de l'État » est désormais rattaché à une mission et à un programme principal, même s'il reçoit des financements d'un autre programme voire d'un autre ministère, comme c'est par exemple le cas pour l'IFCE avec le ministère chargé des sports. La contribution de ces établissements est intégrée de manière prévisionnelle dans les « Projets Annuels de Performance » (PAP) avec un nombre d'indicateurs qui a progressivement diminué, et de manière rétrospective dans les « Rapports Annuels de Performance » (RAP) qui renseignent l'exécution. Outre les PAP, un document spécial, le « jaune opérateur », est annexé au projet de loi de finances et informe le Parlement sur les objectifs et les réalisations de ces opérateurs. Toutefois, on peut regretter que ces « jaunes » n'aient intégré les données d'exécution qu'avec retard (l'année N-2 par rapport au budget présenté), et que ces informations ont cessé d'être systématiquement fournies au sein des PAP comme dans le jaune opérateur, à partir de la mise en œuvre du décret réformant la Gestion Budgétaire et Comptable Publique (GBCP), lequel introduit par ailleurs des changements de méthode et donc des discontinuités des séries.

Les opérateurs dans le PLF 2019 : mode d'emploi

Le volet « opérateurs » des projets annuels de performance évolue au PLF 2019. Ainsi, les états financiers des opérateurs (budget initial 2018 par destination pour tous les opérateurs, budget initial 2018 en comptabilité budgétaire pour les opérateurs soumis à la comptabilité budgétaire et budget initial 2018 en comptabilité générale pour les opérateurs non soumis à la comptabilité budgétaire) ne seront plus publiés dans le PAP mais le seront, sans commentaires, dans le « jaune opérateurs » et les fichiers plats correspondants en open data sur le site « data.gouv.fr ».

PLF 2019 - extrait du bleu budgétaire de la Mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Programme 149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture – volet opérateurs

Dans un objectif de simplification de la présentation des informations transmises à la représentation nationale, les volets « opérateurs » des projets annuels de performance ne comportent plus les données relatives aux budgets des organismes (états en comptabilité budgétaire ou en comptabilité patrimoniale, en fonction de leur régime budgétaire). Ces informations sont désormais publiées dans le présent document, avec un classement des opérateurs ou catégories d'opérateurs par ordre alphabétique.

PLF 2019 Annexe « Opérateurs de l'État » - Note explicative, extrait

Si le secrétariat général suit avec attention la situation de chaque établissement placé sous la tutelle du MAA, les informations de base relatives aux opérateurs ne sont que difficilement accessibles, et le sont en particulier moins aisément que les comptes des sociétés privées cotées, ce qui peut paraître paradoxal.

³³ Les souvenirs que Christian Delaballe premier directeur général de l'Office national des forêts, a couchés sur le papier sous le titre « L'Office national des forêts ou le sentiment d'entreprendre » constituent à cet égard un témoignage exceptionnel de conduite du changement vécu de l'intérieur, au cœur du processus de décision et de mise en œuvre. Ils seront édités par l'ONF en 2015 à l'occasion du 50^e anniversaire de l'établissement.

Structurer et rendre accessible l'historique des comptes, les bilans sociaux et les rapports d'activité constitue un objectif minimal ; ils pourraient être publiés sur le site internet des EP, sur le site MAA et sur le site performance-publique, dans un format simple et stable sur 10 ans.

2.4.2. Vers une culture de réseau ?

Les champs de mutualisation potentiels entre établissement public sont multiples : certains risques portés par les EP peuvent faire l'objet d'actions collectives de prévention ; la conduite du changement, la GRH, le management, les questions de gouvernance, l'expertise juridique, l'organisation de la fonction d'audit, voire l'initiation d'ateliers de co-développement (au sein du MAA et entre dirigeants d'EP) se prêtent au partage d'expérience.

Par ailleurs, un EP reste un terrain favorable à l'innovation et l'expérimentation s'il est guidé par les objectifs d'exemplarité et d'efficacité. Les établissements du MAA peuvent être des terrains pionniers pour l'action publique exemplaire (AP 2022, laboratoires d'incubation territoriale des PIA³⁴, laboratoires d'innovation publique, start-ups d'État, et autres outils de la « transformation agile »...). Les revues d'établissement pourraient être l'occasion de solliciter systématiquement les EP sur leur capacité d'innovation et l'encourager à travers les COP.

Repérer et diffuser les bonnes pratiques et développer des actions collectives concrètes dans certains de ces domaines peuvent être une première étape vers la constitution d'un réseau souple d'échange et de partenariat.

R1. Organiser au MAA un véritable suivi coordonné des opérateurs et stimuler leur réseau. (i) Structurer et rendre accessible l'historique des comptes des établissements – (ii) Développer la mutualisation entre EP – (iii) Solliciter systématiquement les EP sur leur capacité d'innovation, et l'encourager à travers les COP.

3. RESSOURCES HUMAINES, FINANCEMENT ET PATRIMOINE IMMOBILIER : TROIS AXES DE RÉFORME AU BILAN CONTRASTÉ

Ce focus sur les ressources humaines, les ressources propres et l'immobilier au sein des trois établissements étudiés a vocation à approfondir la réalité des évolutions des EP dans trois grands domaines, au regard des objectifs fixés par la RGPP, et amendés notamment par la MAP. L'objectif est d'en mesurer l'impact sur la trajectoire des trois établissements de manière comparée, tout en appréhendant pour chacun des faits marquants spécifiques.

Les trois thématiques abordées ont été retenues parce qu'elles semblaient à la fois circonscrites, transverses et constantes dans les cycles de réforme. Par ailleurs, s'agissant d'un exercice de retour d'expérience, les sujets approfondis ne sont pas spécifiquement ciblés sur les nouvelles priorités affichées par AP22 : la maîtrise de la dépense, l'exemplarité publique et le numérique.

³⁴ PIA : Programme d'Investissement d'Avenir.

3.1. Ressources humaines : un rapprochement avec le cadre de gestion de la fonction publique

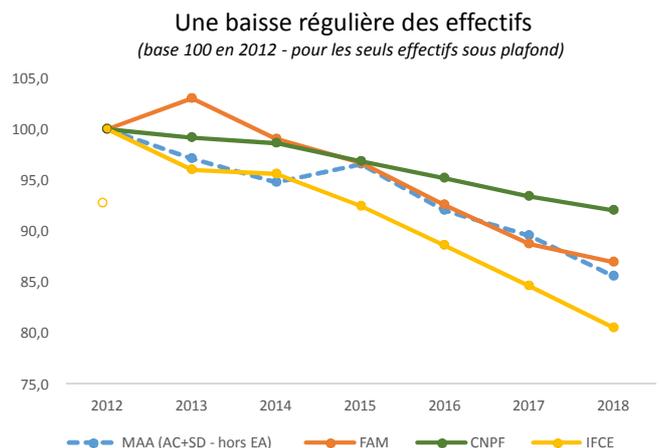
Les objectifs des réformes des trois établissements étudiés ne concernent pas directement la gestion des ressources humaines (GRH). Mais cette dimension est en pratique essentielle dans toute réorganisation d'un service.

C'est tout particulièrement vrai avec la recherche d'économies d'échelle, présente dans les réformes des CNPF, FAM et IFCE, notamment à travers le rapprochement des fonctions support, même si les économies initialement attendues à ce titre n'ont pas été publiées. Mais au-delà, la gestion des ressources humaines lors des réformes des établissements étudiés a constitué un facteur important de succès ou d'échec de la transformation mise en œuvre.

3.1.1. Une baisse des effectifs qui ne se traduit pas par une diminution des dépenses salariales

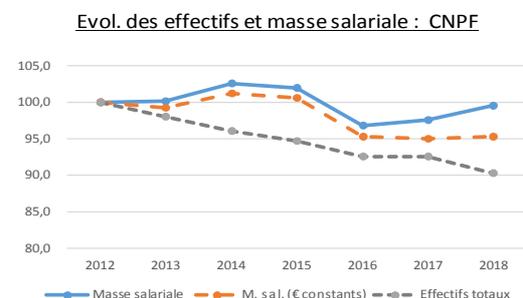
L'examen des effectifs inscrit dans les rapports annuels de performance (RAP, ou PAP pour 2018) fait apparaître une baisse régulière des ETPT (ETP pour 2012 et 2013) des trois établissements, comme l'illustre le graphique ci-après³⁵.

Ces taux annuels de baisse varient entre 1,3 % (CNPF) et 3,2 % (IFCE). Ils sont comparables à la diminution des emplois pour le ministère de l'agriculture dans son ensemble, hors enseignement agricole. Le principe de cette baisse est inscrit dans le COP des établissements. Mais l'objectif pluriannuel n'est explicite que pour l'IFCE ; il n'apparaît que sous la forme d'une annexe annuelle pour FAM et n'est cité que par référence au passé pour le CNPF.



Toutefois, cette baisse des effectifs ne s'accompagne pas d'une diminution équivalente de la masse salariale :

- les dépenses de masse salariale sont en général orientées à la baisse, mais de façon bien moins forte que les emplois. Dans le cas de FranceAgriMer, ces dépenses 2018 sont même similaires à celles de 2012, et ce point a été signalé par la Cour des comptes ;



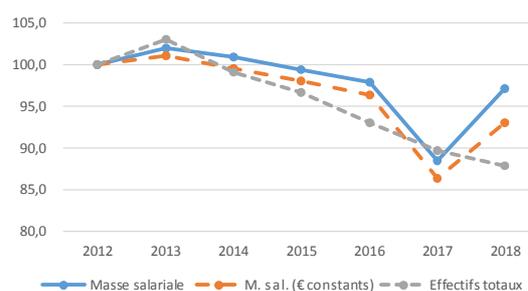
³⁵ Ce graphique se fonde sur les évolutions des effectifs sous plafond, qui correspondent à la grande majorité des effectifs à FAM et à l'IFCE. Au CNPF, les effectifs hors plafond correspondent en 2018 à environ 23 % des effectifs totaux ; ils sont également sur une tendance baissière (sauf en 2017).

- si ces dépenses sont ajustées à l'inflation (indice des prix à la consommation), un ajustement de 4,4% doit toutefois être opéré sur l'ensemble de la période. Les dépenses de personnel baissent alors de 5% pour le CNPF, de 7% pour FAM et de 12% pour l'IFCE ; ces diminutions sont d'environ la moitié de celles des emplois.

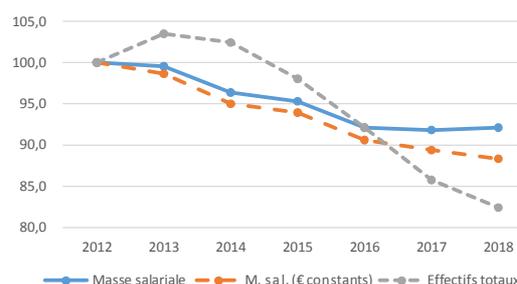
Les trois graphiques ci-contre illustrent ces constats. Ils comparent les effectifs totaux des établissements (y compris les effectifs hors plafond et les contrats aidés), la masse salariale inscrite sur les comptes financiers et cette masse salariale corrigée de l'inflation.

Au cours de cette période 2012-2018, l'augmentation de la part du « CAS pension » a été de +0,8 point du total des dépenses à l'IFCE, de +1,0 point du CNPF et de +2,6 points à FAM.

Evol. des effectifs et masse salariale : FAM



Evol. des effectifs et masse salariale : IFCE



3.1.2. Un chantier important de fonctionnarisation ou d'harmonisation des statuts

La création des trois établissements s'est chaque fois faite par le regroupement de services, et cela a donc systématiquement conduit à engager un chantier important d'harmonisation des statuts des personnels :

- C'est à FAM que ce mouvement a été le plus important, avec la proposition faite aux agents contractuels d'intégrer les corps du ministère de l'agriculture (et un rattachement obligatoire pour les fonctionnaires). En pratique ces harmonisations se sont accompagnées de requalification des agents à l'occasion des reclassements ; cette situation est fortement critiquée par la direction du budget dans le cas de FAM et elle a contribué à la progression des dépenses de rémunération.
- A l'IFCE : La problématique ne porte pas sur la fonctionnarisation des agents comme à FAM mais sur quelques harmonisations statutaires et des plans de requalification. L'harmonisation des statuts concerne une partie des personnels de catégorie B de l'ex-École nationale d'équitation, membres du corps des techniciens de formation et de recherche, détachés dans le corps des techniciens supérieurs du MAA ; ce détachement se traduit par un surcoût du régime indemnitaire à la charge de l'IFCE que la mission n'a pas été en mesure de chiffrer. Le plan de requalification concerne les agents du corps des C techniques des ex-Haras nationaux qui sont reclassés en catégorie B : 44 agents entre 2016 et 2018, 17 par an ensuite. Le surcoût annuel s'élève à 20 000 € par agent et par an, également à la charge de l'IFCE. Il convient de relever que ces reclassements ne correspondent pas nécessairement à un effort de mobilité fonctionnelle ou géographique.

- Le CNPF a conservé jusqu'ici ses pratiques historiques (seuls quelques directeurs et ingénieurs sont fonctionnaires). L'application de la « loi Sauvadet » (pour les personnels recrutés sur contrats à durée déterminée et souvent sur ressources conventionnelles avec un financement de collectivités) et la « demande de titularisation » exprimée par la tutelle (principe général de l'occupation des emplois permanents des EPA de l'État par des fonctionnaires)³⁶ font de cette question un sujet majeur pour l'établissement. Le mouvement de « fonctionnarisation » est diversement perçu, mais plutôt comme une contrainte financière et managériale par rapport à la situation antérieure.

3.1.3. Des impacts probables mais limités et non quantifiés sur les mobilités

À FranceAgriMer, l'intégration des agents dans les corps du MAA a progressivement développé les mobilités entre l'établissement et le ministère. La mission n'a pas pu quantifier cette évolution, faute de données chiffrées, mais elle est perçue de façon positive, tant dans l'établissement qu'à la DGPE. FAM a également mis en œuvre une transformation importante des métiers de ses agents précédemment affectés à l'entretien immobilier de bâtiments des différents offices.

À l'IFCE, faute jusqu'ici de dispositifs d'accompagnement adaptés, les mobilités, essentiellement internes ou vers les services déconcentrés du ministère de l'agriculture, ont été d'ampleur limitée. Ainsi, de manière récurrente, une trentaine de postes ouverts à la mobilité interne sont pourvus par le recrutement de contractuels faute de candidature d'agents titulaires. Pour les années 2015 et 2016, seuls 20 agents ont fait une mobilité sur des postes relevant du programme 206 géré par la Direction Générale de l'Alimentation, chiffre particulièrement faible au regard des besoins exprimés par cette direction. Le COP 2018-2022 vise un objectif ambitieux de mobilité interne ou externe pour 184 agents. En avril 2017, 72 ETP étaient en position de mise à disposition ou en prestation de service auprès de divers organismes (EPA du Pin, Pôles hippiques, sociétés mères...). Toutefois, les agents correspondants à ces ETP restaient comptabilisés sur les effectifs de l'IFCE.

Au CNPF, compte tenu de la diversité des statuts, essentiellement non-fonctionnaires (qui n'ont jusqu'ici pas évolué), de l'historique de recrutement local par les CRPF et du peu de mobilité entre organismes au sein du secteur forêt-bois parapublic, aucun effet ne peut être mis en évidence (autre que lié à des opportunités individuelles).

3.1.4. Réforme et gestion des ressources humaines : points d'attention du retour d'expérience

- Globalement, les réductions d'effectifs n'ont pas généré d'économies de masse salariale à due proportion, pour des raisons multiples : reclassements dans le cadre du mouvement de fonctionnarisation, application des évolutions statutaires additionnelles propres au régime de la fonction publique, glissement vieillesse technicité (GVT), effet « CAS pension ».

³⁶ Le CNPF figure sur le « décret liste » (décret n°2017-436 du 29 mars 2017 fixant la liste des emplois et types d'emplois des établissements publics administratifs de l'État prévue au 2o de l'article 3 de la loi no 84-16 du 11 janvier 1984), pris en application du décret n°2017-41 du 17 janvier 2017 relatif aux emplois et types d'emplois des établissements publics administratifs de l'État figurant sur la liste prévue au 2o de l'article 3 de la loi no 84-16 du 11 janvier 1984 ; modalités précisées dans la circulaire du 5 avril 2017 relative aux dérogations au principe général de l'occupation des emplois, permanents par des fonctionnaires dans les EPA de l'État

- La valeur ajoutée de la fonctionnarisation ne se démontre pas aisément : les avis en la matière – aussi bien en faveur du « tout fonctionnaire » que du « tout statut privé » – relèvent plutôt de la posture dogmatique que d'une analyse objective (en droit, en termes de coûts directs et induits, etc.) ; la souplesse d'affectation (et les positions de détachement par exemple) peut potentiellement être plus grande pour les fonctionnaires.
- L'effet escompté d'une mobilité accrue est probable, mais non quantifié. De manière générale, le contexte de réduction d'effectifs dans la sphère publique n'est pas propice aux parcours diversifiés, et les mutations entre départements ministériels voire même entre opérateurs et services du même ministère restent difficiles – sauf à établir des principes de priorité d'accès à des postes pour des agents dont les postes ont été reconfigurés. Plus les filières sont spécifiques (comme c'est le cas des secteurs du cheval et de la forêt), plus le champ des possibilités d'accueil est réduit et les compétences recherchées sont contraignantes.
- La création d'une culture d'établissement (sentiment et fierté d'appartenance) est un point clé de réussite de la réforme ; les moyens pour y parvenir peuvent être très divers : charte graphique et communication, développement d'un « produit » fédérateur, regroupement matériel sur un même site, reconnaissance de la valeur professionnelle dans un mouvement de fonctionnarisation, coaching et accompagnement.
- Mettre en place une véritable politique de GPRH et prévoir explicitement des programmes d'accompagnement financés, incluant en cas de restructuration un volet « formation des personnels », est également essentiel pour le succès d'une réforme. Le cas échéant, aller jusqu'à un plan social assumé est sans doute préférable à un discours ambigu qui est perçu comme un signe de l'irrésolution de l'État. Les situations « pseudo-provisoires », initialement vécues comme un soulagement par la direction comme les salariés, finissent par empoisonner les relations sociales lorsqu'elles perdurent. L'affichage de « gains de productivité » immédiats est quasi-systématiquement illusoire et décrédibilise la démarche.
- Alors que les COP des établissements mettent en avant l'importance des compétences des équipes et que les moyennes d'âge des agents sont élevées, les questions de transition générationnelles sont orphelines : aucun des établissements étudiés ne les intègre explicitement dans sa démarche.

Aborder les ressources humaines sous l'angle de la conduite du changement met clairement en évidence la nécessité d'une approche d'établissement cohérente et pose donc la question de l'autonomie de l'établissement dans ses choix et la maîtrise de leur mise en œuvre. La situation doit être précisée entre la culture RH du ministère (qui, dans un contexte de « fonctionnarisation » a vu son poids s'accroître ces dernières années) et une culture RH de l'établissement (qui à l'extrême a pu aller jusqu'à la création de « corps » spécifiques). Il est important de définir l'EP ou le MAA comme gestionnaire du personnel – le cas échéant dans des limites à définir – et ne pas se laisser s'installer une ambiguïté déstabilisante.

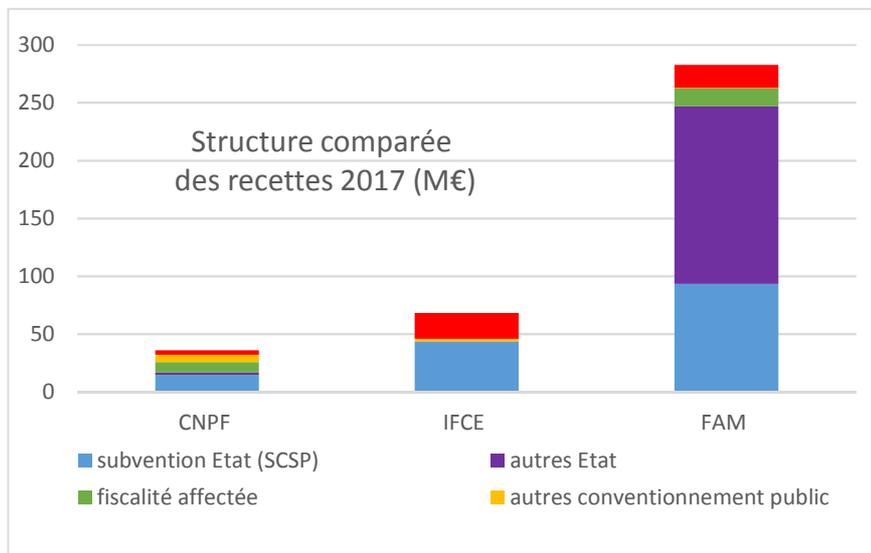
R2. Veiller à la gestion des ressources humaines dans la conduite de la réforme. (i) Réaffirmer l'établissement comme employeur de plein exercice et pilote des RH, le cas échéant dans un cadre précisé par le COP – (ii) Envisager ex-ante un programme d'accompagnement de la réforme et prévoir les financements correspondants.

3.2. Une contribution variable et incertaine des « ressources propres » aux modèles économiques des opérateurs

3.2.1. Peu de visibilité pour la diversification des ressources des établissements

La terminologie variable (activités concurrentielles, activité marchande...) est le reflet d'une définition non stabilisée des « ressources propres », qui peuvent couvrir à la fois :

- un chiffre d'affaires structurel inhérent au cœur de métier historique de l'organisme (la facturation aux éleveurs par les Haras des services de monte³⁷) ;
- la commercialisation de produits connexes (activité d'édition de l'IDF au sein du CNPF) ;
- des subventions ou produits de conventions, contrats portant sur des projets identifiés (projets territoriaux avec des collectivités notamment, pour le CNPF ou l'IFCE) ;
- le développement de produits ou de services (des études pour FAM), dégagant un chiffre d'affaires à caractère privé sur le marché libre concurrentiel pouvant aller jusqu'à la filialisation d'activités ;
- des produits d'activité financés par les usagers (cas du fichier SIRE pour l'IFCE),
- une fiscalité affectée (une part de la TATFNB³⁸ pour le CNPF).



La difficulté à disposer de séries comptables homogènes (même dans les documents budgétaires de l'État) et de typologies stabilisées rend l'analyse difficile pour un établissement, a fortiori les comparaisons entre structures. La manière dont ces ressources propres s'intègrent dans la stratégie de l'établissement et contribuent à son équilibre financier est peu documentée.

Le développement de ressources propres peut répondre à des motivations très diverses, peu explicitées : souhait personnel du dirigeant (qui exploite opportunités et marges de manœuvre pour développer une activité jugée intéressante, faire croître sa structure, valoriser son image, apporter une ouverture managériale...), injonction explicite ou tacite des tutelles (dans un contexte de difficulté à atteindre l'équilibre financier ou pour compenser une réduction de subvention), etc.

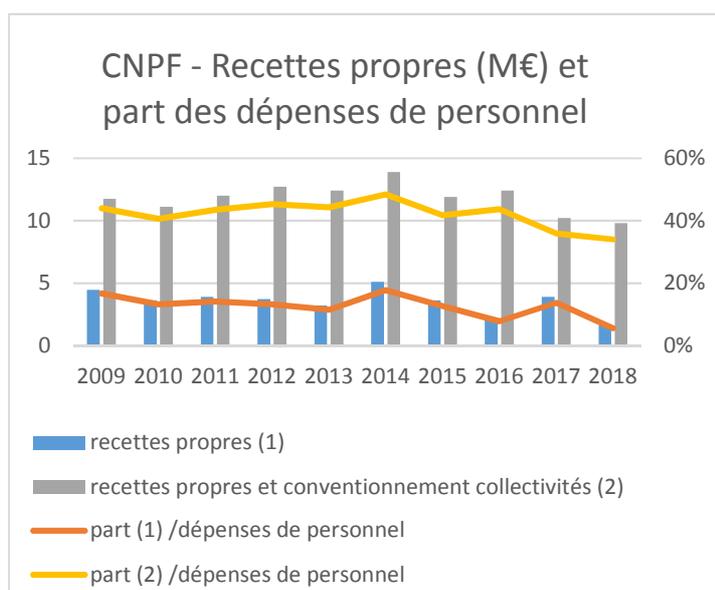
Le champ des recettes propres reste globalement un non-sujet, sans vision stratégique partagée avec la tutelle ; l'évolution se fait « par défaut », les objectifs sont souvent théorisés a posteriori. Ainsi l'objectif « *favoriser l'ancrage territorial* » justifie un recours croissant au financement des collectivités. Le sujet fait l'objet de peu de consignes nettes hormis l'obligation (légale au regard du droit de la concurrence) de dégager une marge nette au minimum nulle pour les activités concurrentielles.

³⁷ C'est aussi le cas de la vente des bois des forêts domaniales par l'ONF.

³⁸ TATFNB : Taxe Additionnelle à la Taxe sur le Foncier Non Bâti.

3.2.2. Des situations très contrastées dans les trois établissements

▪ CNPF : une stratégie régionale de partenariat avec les collectivités

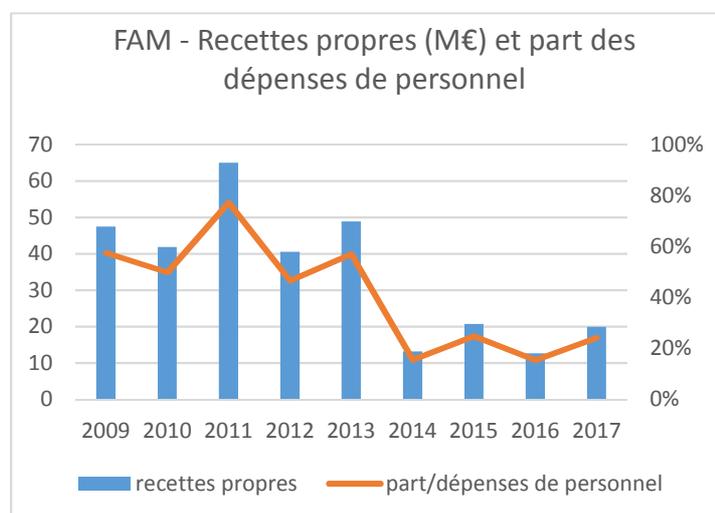


Les recettes propres y sont de deux natures : une activité d'édition qui peine à véritablement s'intégrer et reste financièrement fragile et une activité de conventionnement avec les Conseils régionaux notamment pour développer des projets territoriaux (près de 40% des dépenses de personnel). L'activité est affichée en équilibre, assumée au nom de l'ancrage territorial des délégations régionales. Son importance, très liée au contexte historique (motivation des collectivités, engagement de l'équipe CRPF), est néanmoins un facteur d'hétérogénéité et de dépendance pour

le CNPF. Elle a pu relever d'une forme de stratégie de contournement plus ou moins encouragée du plafond d'emploi ; le rapport d'évaluation COP CGAAER de 2016 s'interroge sur les risques de dispersion par rapport aux activités régaliennes³⁹.

• FAM : un non-sujet

Les recettes propres sont marginales (3% des recettes), disparates et discontinues (prestations pour



le versement d'aides atypiques⁴⁰, actions de promotion abandonnées aujourd'hui, ressources Casdar classées différemment depuis, activité immobilière de gestion du site de l'Arboreal, abonnements d'accès prioritaire du service des nouvelles des marchés...). Elles couvrent une part des frais de personnels variable (parfois significative), en fonction du niveau des crédits d'intervention gérés par l'établissement qui, globalement, considère qu'il « ne vend rien ».

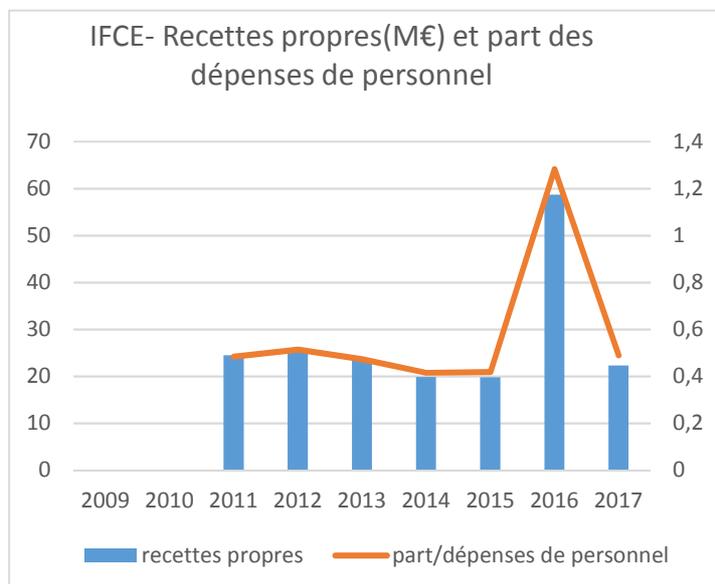
Globalement, il n'y a pas de volonté de développer les ressources propres. Le sujet n'a été abordé ni dans le rapport de la Cour des comptes de 2016 ni dans celui du CGAAER de 2017.

³⁹ Rapport CGAAER n°15148 (2016), p. 50 : « De même, l'habitude qu'ont prise les CRPF d'aller chercher des financements extérieurs (de manière significative, puisque 1/3 environ des effectifs sont payés sur des CDD gagés sur ces ressources externes) peut conduire à ce que l'établissement se positionne sur des projets d'intérêt stratégique non prioritaire. C'est donc toute cette activité « contractuelle » du CNPF et des CRPF qu'il s'agirait de cadrer, si on souhaite que l'établissement se concentre véritablement sur les priorités. ».

⁴⁰ Dont notamment des interventions au titre du programme 149, interrompues en 2014 avec un transfert au Programme d'Investissement d'avenir (PIA2)

L'objectif d'accroissement des ressources propres figure pourtant dans le COP 2015-2017 (orientation stratégique 3 – objectif 2 : « améliorer l'efficacité de l'établissement »⁴¹), mais n'apparaît plus dans le COP 2019-2023.

- **IFCE : une combinaison complexe avec un élément déclenchant (contentieux), un « relais » décevant (animation territoriale), et un facteur de stabilité (le montage SIRE)**



C'est le contentieux engagé contre l'activité concurrentielle des Haras en reproduction équine qui a conduit à recentrer celle-ci sur les missions de service public puis à la création de l'IFCE.

La recherche de financements par des activités d'animation territoriale prônée par le COP 2011-2013 a entretenu les ambiguïtés sur le devenir de certains sites sans dégager les bénéfices escomptés.

NB : le pic 2016 est lié aux impacts de cessions immobilières.

En revanche, le montage SIRE constitue un exemple de financement pérenne d'un outil d'intérêt général par des usagers.

SIRE : un outil d'intérêt général financé par les usagers

Le système d'information relatif aux équidés (SIRE) est à la fois une direction de l'IFCE située à Pompadour (Corrèze) et une base de données. SIRE assure la gestion du fichier central des équidés présents sur le territoire français, état civil de la naissance à la fin de vie, à des fins principalement sanitaires. Il s'agit de missions de service public. Par ailleurs, SIRE assure par délégation des organismes de sélection la tenue des livres généalogiques, l'émission des documents d'identification, la mise à disposition d'outils d'aide à la sélection, la diffusion des données zootechniques.

Les différents actes correspondant aux missions de service public donnent lieu à facturation auprès des éleveurs, des propriétaires et des détenteurs d'équidés, particuliers ou professionnels. Il s'agit d'une redevance pour service rendu. Ces redevances autofinancent quasi intégralement le fonctionnement de SIRE (frais de personnel correspondant à 116 ETPt, amortissement des investissements informatiques...) : 8,103 M€ de recettes pour 8,117 M€ de dépenses en 2017.

Les sommes recouvrées au titre des prestations proposées pour le compte des organismes de sélection (anciennes associations nationales de races), telle l'inscription à un stud-book, leur sont reversées (1,8 M€ en 2017).

⁴¹ Il est précisé que « (FAM) cherchera à faire contribuer à son fonctionnement chaque donneur d'ordre bénéficiaire de prestations de l'établissement », et que cette action fera l'objet d'un bilan annuel présenté aux tutelles.

3.2.3. Une absence de réelle évaluation, en dépit des risques au regard du droit de la concurrence ou de la dispersion de l'action de l'établissement

La mise en place d'une « véritable comptabilité analytique », régulièrement recommandée, semble inatteignable. L'injonction du Conseil de la concurrence aux Haras Nationaux en 2005 n'a pas suffi à éviter l'abandon complet de l'étalonnage ; la comptabilité analytique du CNPF était organisée selon les objectifs du COP et non selon la nature des activités ; à FAM, les difficultés d'affectation des charges entre la gestion des aides et les activités fait craindre une perte d'expertise jugée « non rentable ». Elle est également peu transparente et difficile à contrôler. Les dispositifs mis en place permettent aux organismes d'arguer de leur bonne foi, mais ne semblent pas suffisamment robustes en cas de procédure contentieuse. L'analyse juridique du positionnement des activités des trois opérateurs au regard du « paquet européen » (SIEG⁴² notamment) n'est pas disponible.

Au-delà du droit de la concurrence, l'équilibre de l'affectation des moyens entre activités « publiques » et « propres », qui souvent drainent les meilleurs éléments, est peu documenté, tout comme l'impact de la coexistence d'activités privé/public sur la GRH (évolution du statut des personnels).

Même lorsqu'elle est quantitativement marginale, l'activité dite privée est au cœur des questions de vision stratégique sur le positionnement de l'État et de ses opérateurs en termes de statut/missions/modèles économiques.

3.2.4. Réforme et ressources propres : points d'attention du retour d'expérience

- Les « ressources externes » sont des concepts fluctuants, dans leur nature, souvent liés à des prestations spécifiques de durée limitée et avec des financements ponctuels, qui font l'objet de peu de formulation stratégique et de suivi (comptabilité analytique, évaluation au-delà du chiffre d'affaires...).
- La cohabitation d'activités de service public et d'activités concurrentielles (à un niveau de chiffre d'affaires significatif) est source d'ambiguïté et de risques mal maîtrisés (insécurité juridique, fragilité financière, dispersion par rapport à aux missions premières...).
- La contribution des ressources propres au modèle économique des établissements est le parent (très) pauvre de l'évaluation de l'équilibre financier : comptabilité analytique inexistante ou peu fiable, désintérêt des tutelles (au-delà de l'incantation « *dégagez des recettes nettes* »), non intégration du risque juridique et d'image...
- Le modèle de certains types de service public, financés par une ressource affectée, selon un mécanisme qui s'apparente à une redevance (type SIRE), est intéressant ; sa déclinaison dans d'autres cas de figure mérite d'être étudiée.
- L'ancrage apporté par des conventionnements avec les collectivités locales (Région, Département...) sur des projets territoriaux doit être préservé, mais ne relève pas du même type de démarche commerciale que des prestations à caractère purement privé et doit être abordé avec une gouvernance spécifique.
- À l'inverse, la recherche de financements « propres » peut conduire à des dérives et parfois constituer un frein à la réforme (objectifs d'équilibre en marge brute et non en marge nette, course au chiffre d'affaires ; « *on ne touche pas à ce qui dégage du chiffre d'affaires* »).

⁴² SIEG : Service d'Intérêt Économique Général.

additionnel », allocation de moyens au détriment de l'activité de service public considérée comme acquise et « *ne générant pas de cash* », etc.).

- En tout état de cause, deux écueils majeurs sont à éviter en la matière : des dépenses « commerciales » supérieures au chiffre d'affaires escompté ou des pratiques qui ont d'abord vocation à justifier le maintien de sureffectifs.

R3. Clarifier à l'occasion de la réforme le principe et la place des ressources propres « externes » dans le modèle économique des établissements. (i) Définir dans le COP les possibilités de développer des prestations générant des redevances et les conventions de partenariat avec les collectivités ; proscrire les activités concurrentielles pures (au sens privé) sauf dans des cas identifiés et contrôlés, conduisant à une segmentation des activités (éventuellement sous forme de filiales) – (ii) Éviter les situations où les subventions pour charges de service public et les recettes propres sont substituables, en sectorisant les missions et les financements.

3.3. Une politique immobilière spécifique à chaque établissement

Tant les COP que les SPSI assignent aux trois établissements publics des orientations fortes en matière immobilière. Leurs particularismes et leurs situations de départ présentent des différences qui rendent la comparaison de leurs trajectoires immobilières peu pertinentes.

3.3.1. CNPF : d'une grande stabilité du schéma immobilier à une démarche plus ambitieuse

Le SPSI 2011-2017 a validé le schéma d'organisation de l'établissement public : un siège à Paris, onze délégations régionales (les CRPF), des antennes départementales ou infra-départementales et un service d'utilité forestière (l'IDF). Soit au total 143 implantations à fin 2017 pour une présence au plus près du terrain (travail en forêt et au contact des propriétaires). Cette période a vu la fermeture de quatre antennes, par regroupements, et des réductions de surfaces louées pour deux d'entre elles. Le nombre de biens en propriété a progressé de 30 à 33, et représente 23,5 % du total des biens occupés, ce qui différencie le CNPF des deux autres établissements Beaucoup de locaux (65 %) n'hébergent qu'un voire deux agents ce qui correspond à une politique de proximité avec le terrain. Certains de ces locaux correspondent à des implantations locales temporaires pour des techniciens en CDD et sont le plus souvent mis à disposition gratuitement (13 % du total) ou loués. Fin 2017, la SUN⁴³ s'établissait à 12,52 m² / poste de travail mais le ratio moyen par CRPF présente une forte dispersion de 9,53 (en PACA) à 17,40 m² (en Corse). Sur la période 2018-2022, le CNPF poursuit la démarche de réduction des ratios d'occupation tant dans les locaux loués (dix projets de renégociation de bail ou de déménagement) que ceux en propriété (ventes/acquisitions à Orléans et Bordeaux et redimensionnement de huit autres sites). Il convient de noter que le CNPF dispose de la faculté de contracter des emprunts immobiliers d'une durée supérieure à douze mois.

Le projet de SPSI 2018-2022 prévoit également la poursuite d'abandons (neuf projets) et de regroupements (deux) de sites après une analyse par système d'information géographique de l'activité des antennes. Par ailleurs, ainsi que le prévoit le COP, le CNPF recherchera des regroupements avec les partenaires de la filière.

⁴³ SUN : Surface Utile Nette.

Le projet de SPSI 2018-2022 apparaît plus ambitieux que celui de la période précédente et semble correspondre à une évolution de la stratégie d'ensemble du CNPF.

3.3.2. FAM : une réorganisation immobilière facilitée par l'évolution de l'établissement

Au 31 décembre 2008, les entités constitutives du futur établissement public FAM disposaient de 47 implantations (25 en location, 22 en propriété) dont trois sites industriels et un laboratoire.

Les sièges des offices agricoles, à une exception près, et de leur organe de coordination étaient situés à Paris et leur regroupement en un lieu unique de la proche banlieue parisienne (l'« Arborial » à Montreuil) en a été grandement facilité. Ce regroupement rapide dans un immeuble neuf et fonctionnel a incontestablement constitué un facteur positif pour la visibilité et la crédibilité du nouvel établissement. À cette occasion, d'autres établissements du MAA ont rejoint le même site (SCEES, ASP, ODEADOM).

Concernant les implantations territoriales, deux facteurs clés ont permis la réalisation du SPSI 2010-2012 actualisé en novembre 2013⁴⁴.

- D'une part, certains sites ont vu leur activité cesser en raison d'une réforme de l'OCM vitivinicole. Il s'agit des trois entrepôts de stockage d'alcool situés à Longuefuye, Gièvres et de Port la Nouvelle, dont la vente a été réalisée entre 2011 et 2013.
- D'autre part, la mise sous l'autorité des DRAAF des délégations régionales de FAM s'est accompagnée dans de nombreux cas d'une localisation dans des sites des DRAAF (18 à fin 2012 contre zéro à fin 2008 et 13 à fin 2009) ou dans la même agglomération ; il existe en outre trois délégations nationales réparties sur le territoire (liées aux anciens offices).

Entre 2008 et 2013, le nombre de sites de FAM est passé de 47 à 32, dont 18 dans des locaux des DRAAF. Les sites en propriété de FAM sont passés de 21 à 6 (10 implantations cédées en 2008).

Un mouvement général d'optimisation des surfaces au regard de l'évolution des effectifs a par ailleurs été entrepris, notamment dans les sites en location : Arborial, Angers, Bordeaux, Bergerac, Volx... Ainsi le ratio m² par agent s'établissait à 12,64 m² en 2015⁴⁵ contre 13,70 m² en 2009.

L'essentiel de la rationalisation des implantations de FAM – un travail reconnu par la Cour des Comptes – est intervenu en 2009, avant l'adoption du premier SPSI de l'établissement. Il convient toutefois de signaler que la cession du site d'Orléans se heurte à une absence de demande et que le nombre de regroupements avec les DRAAF (18) est stabilisé depuis 2012.

FAM a également la responsabilité de la gestion générale du bâtiment de l'Arborial à Montreuil, et cherche à en densifier l'occupation, notamment pour partager les onéreuses contraintes d'entretien contractuelles. Compte tenu du nombre de bureaux devenus vacants suite à la diminution des effectifs et au départ du Service des Statistiques et de la Prospective, il est ainsi demandé à FAM de développer une activité de gestionnaire immobilier. Ainsi, 180 agents du siège de l'ONF devaient rejoindre l'Arborial en 2015 pour densifier l'occupation du site conformément aux orientations du COP 2015-2017⁴⁶, mais ce projet ne s'est pas réalisé à ce stade car, si des agents de l'ONF sont bien accueillis à l'Arborial, c'est à titre transitoire⁴⁷. Des locations à des tiers (comme la Cour

⁴⁴ L'actualisation du SPSI de 2014 met en avant les projets suivants : réduction de la surface occupée par FAM à Montreuil (Arborial) + étude du regroupement des équipes FAM avec celles de la DRAAF à Angers + recherche d'une nouvelle implantation du site de Bordeaux + accueil d'agents supplémentaires à Libourne (par mobilité depuis Montreuil).

⁴⁵ Ratio d'occupation de 12,64 m²/poste annoncé dans le document d'actualisation du COP de 2014.

⁴⁶ Le COP 2015-2017 a inscrit les projets suivants : densifier le site de l'Arborial (avec une référence explicite à l'ONF) + optimiser l'implantation des délégations de Libourne et de Volx.

⁴⁷ À la suite de la cession avenue de St Mandé au projet « Sorbonne nouvelle » de locaux du MAA qui les hébergeaient, en attente de

nationale du droit d'asile) sont également intervenues.

3.3.3. IFCE : la complexité de solder le passé des Haras nationaux et de repositionner le nouvel établissement dans le secteur

À sa création, la situation immobilière de l'IFCE était marquée par une forte dispersion des sites, une sous-occupation majeure et un niveau de conformité technique et fonctionnel fortement dégradé en raison du faible niveau d'investissement. Les SPSI de la période 2010-2017 ont donc fixé un ambitieux programme de désengagement immobilier correspondant à une volonté de densification des activités.

L'IFCE a été confronté à de nombreux freins : résistance des élus locaux ou des syndicats, difficultés à déterminer la propriété de certains sites, valorisation excessive des biens à céder, contraintes sur la destination des sites classés ou non.

Le bilan des SPSI 2010-2017 est toutefois significatif, en notant que la situation s'est débloquée en fin de période. Le nombre de Haras nationaux est passé de 24 à 6, les centres techniques de 138 à 1, les exploitations agricoles de 4 à 1. Cela correspond à une baisse de 44 % du nombre de bâtiments et de 55 % des surfaces occupées, et à une baisse de 24 % du ratio m² par poste de travail à 17,33 m² (hors surfaces techniques, la SUB⁴⁸ = 12,3m² par poste de travail et la SUN = 11m² soit inférieure à 12m²/poste de travail).

Le SPSI 2018-2022 en projet devrait achever le paramétrage immobilier de l'IFCE à ses nouvelles missions avec 4 sites nationaux, 6 délégations territoriales correspondant à une vingtaine d'implantations (de préférence dans des services de l'État pour les fonctions administratives), une antenne parisienne et une station expérimentale. 70 % des surfaces immobilières seront à destination de la recherche et de la formation et donc soumises à la réglementation des ERP. Restera à achever le désengagement sur le site de Pau (le débat se poursuit sur la destination du site entre le Conseil départemental potentiel acheteur et la ville, ainsi que sur le prix de cession).

3.3.4. Réforme et patrimoine immobilier : points d'attention du retour d'expérience

- En cas de fusion d'établissements, le regroupement sur un même site est un des actes symboliques forts pour faire émerger une culture d'entreprise et souder la communauté de travail.
- Les EP ne sont pas des professionnels de l'immobilier ; leur en conférer la charge (vente, achat, gestion – y compris de location partagées) n'est pas forcément le meilleur moyen de l'optimiser. En revanche, ils doivent rester maîtres des choix de gestion de ce patrimoine.
- Les estimations de France-Domaine ont parfois été en décalage avec le marché, alors qu'elles étaient intégrées dans le plan de financement de la réforme. Dans le bouclage financier, il est important d'identifier un volet immobilier qui dissocie les aspects « fonctionnement » et « investissement », surtout si ce dernier est tributaire de la concrétisation de recettes de cession. La fonction de transaction immobilière peut alors, soit rester de la compétence de l'EP, soit aller jusqu'à être externalisée et/ou gérée de manière transversale.
- La question de l'entretien du patrimoine immobilier est souvent négligée, alors que son état est

la construction par l'ONF d'un nouveau siège.

⁴⁸ SUB : Surface Utile Brute ; SUN : Surface Utile Nette.

un des éléments du prix de vente, notamment lorsque le marché est peu actif.

- Un retour d'expérience comparatif sur les solutions immobilières prônées au cours des dernières décennies devrait être organisé. C'est le cas par exemple de la promotion de la formule du partenariat public-privé ou encore de l'incitation au passage de la propriété à la location, qui vise à privilégier la réalisation d'actifs (ce qui permet une opération unique de désendettement de l'État, mais impose un accroissement durable des charges de fonctionnement via des locations, comme dans le cas de l'Arborial).

R4. Privilégier l'autonomie de l'établissement en ce qui concerne le traitement de son patrimoine immobilier par la réforme : il est le plus en situation d'en intégrer les différentes dimensions dans son projet, notamment en matière d'arbitrage entre le prix et la rapidité d'installation (coût du maintien dans les lieux ou importance à accorder aux synergies avec le voisinage).

4. CONDITIONS DE SUCCÈS DES RÉFORMES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS OPÉRATEURS DU MAA

Un certain nombre de facteurs de réussite et de bonnes pratiques, ou à l'inverse d'intentions non concrétisées voire génératrices de difficultés se sont également dégagés de manière plus générale. Ils relèvent de la vision stratégique, de la conduite du changement et du pilotage des opérateurs de manière plus générale et sont rappelés ici.

4.1. Stratégie : donner une vision claire de la place des opérateurs dans l'action de l'État aux plans national et territorial

4.1.1. Des motivations variables dans le temps pour la création d'établissements publics

Historiquement, le recours à des « établissements publics » a été un moyen utile pour la construction et la mise en œuvre des politiques conduites par le MAA. Il offrait la possibilité de s'affranchir de certaines contraintes de l'État, en apportant souplesse, capacité d'innovation et réactivité dans plusieurs dimensions : emploi et plus généralement gestion des ressources humaines, facilités de fonctionnement, exonération de l'annualité budgétaire, préservation de ressources affectées... Par ailleurs, l'outil « établissement public » correspondait assez bien à la culture du ministère en matière d'association des professionnels. Cette tradition d'association reste une valeur ajoutée apportée par les opérateurs au sein du MAA ; on peut supposer que ces « parties prenantes » auront de ce fait intérêt au bon fonctionnement de l'Établissement, expérience qui doit permettre théoriquement une ouverture aux collectivités locales et aux acteurs de la société civile.

La déclinaison des réformes de l'État aux opérateurs du MAA (cf. partie 1) a plutôt conduit à un mouvement d'alignement de ces établissements sur les services de l'administration (via la réforme budgétaire et notamment la mise en place de GBCP, mais aussi dans certains cas les liens resserrés avec les Préfets). S'ils ont gardé une relative maîtrise de l'affectation sur les emplois, la réforme de l'État a paradoxalement eu pour conséquence une sorte d'« effet laminoir » budgétaire, au

détriment d'une vision globale de leur activité⁴⁹. On discerne mal l'avenir des modèles économiques des établissements, considérés comme des centres de dépenses (ou centres de profit ?) plus que comme des opérateurs au service d'une politique publique. Les opérateurs conservent cependant un capital d'image opérationnelle et de crédibilité de l'action publique.

4.1.2. Veiller à la cohérence du positionnement de l'opérateur avec la stratégie de l'État

- ***Pour avoir du sens, la réforme d'un opérateur doit s'intégrer dans une ambition politique portée par le ministère***

Confirmer la vocation de l'établissement et s'assurer de la cohérence de son positionnement avec la stratégie de l'État et ses évolutions pour le secteur concerné devrait être un préalable à toute réforme d'établissement public.

Dans les trois cas étudiés, l'interrogation majeure porte sur la vision stratégique du positionnement de l'opérateur rénové, généralement peu explicite, notamment dans une vision interministérielle à moyen terme, en cohérence avec la réforme de l'État central et déconcentré.

- C'est la principale faiblesse des réformes du CNPF et de l'IFCE, centrées sur l'établissement et conduites d'abord avec un objectif d'économie de moyens. Sans véritable synergie avec la politique ministérielle (voire interministérielle), peu formalisée dans le secteur forestier comme dans celui du cheval au moment de la création des établissements, cette situation a pour conséquence l'impossibilité d'établir un projet stratégique de l'établissement public sans revalidation de ses fondements et donc de conduire ensuite une réforme interne qui ait un sens compris par les salariés et parties prenantes. Le questionnement sur l'objet même de l'établissement et la cohérence de son modèle économique intervient alors de façon tardive, via des événements ou travaux collatéraux : jurisprudence en droit de la concurrence et mission parlementaire⁵⁰ sur le PMU pour l'IFCE, création de l'AFB/OFB⁵¹ et évaluation interministérielle en cours de l'ONF⁵² pour le CNPF.
- La question a mieux été traitée à FAM, dont l'action est au cœur du « métier » de base du MAA, marqué par une tradition de dialogue entre l'État et les professionnels. La création de FAM a ainsi parachevé une évolution déjà engagée depuis quelques années avec les premières fusions d'offices agricoles. Mais FAM a aussi des responsabilités dans le versement des aides publiques, ce qui peut soulever la question de sa coexistence/complémentarité avec l'ASP.

- ***Cette vision stratégique de long terme doit englober les autres opérateurs concernés par un même domaine d'intervention***

Aligner les objectifs des opérateurs sur la stratégie du MAA et des autres départements ministériels concernés suppose de veiller à :

- s'adosser à une politique sectorielle explicite et partagée ; vision et COP devraient exprimer

⁴⁹ Même la traçabilité dans les « jaunes budgétaires » s'est perdue (cf ci-avant, § 2.4.1) : désormais les opérateurs sont traités à la fois sous deux angles : le volets « opérateurs » des PAP (avec l'entrée du ministère en charge du PAP) et le jaune « opérateurs de l'État » pour l'entrée par le budget de l'opérateur.

⁵⁰ Jean Arthuis - « Le pari de reconquérir le grand public », Rapport au Premier ministre Filière équine : vision et propositions pour un nouveau souffle. Octobre 2018, 145 pages.

⁵¹ Cf .CGEDD-IGF A. Jevakhoff, J.Cartier C. Barthod, A.Delaunay P. Lavarde. L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité. Rapport n° 2017-M-082-02 (IGF) et 011918-01 (CGEDD). Avril 2018, 21p. + annexes (522 p). Le MAA n'a pas été associé à ce travail et le CNPF (comme l'ONF) n'ont pas été intégrés...

⁵² Mission interministérielle IGF/IGA/CGAAER :CGEDD sur le COP de l'ONF (en cours).

et porter un engagement véritablement interministériel (s'il y a lieu) ; les modalités de co-tutelle ou « tutelle secondaire » doivent être précisées dans ce dernier cas ;

- (re)positionner clairement les établissements dans le secteur, de manière synchrone et harmonisée : CNPF, ONF, Chambres, voire FNCOFOR et collectivités territoriales pour la forêt⁵³ ; IFCE et filière(s) cheval ; FAM et ASP.

- ***Sur ces bases, il est possible d'être explicite sur la réforme et sur le positionnement de l'opérateur***

Trop souvent, les acteurs du changement (salariés et partenaires de l'opérateur) expriment le sentiment d'une réforme sans fin, d'une culture de l'immédiateté, sans inscription dans une trajectoire d'évolution respectueuse du passé et avec une projection dans un avenir qui fait sens.

Une réforme est au sens propre du terme une « histoire » que ses acteurs doivent pouvoir s'approprier pour y adhérer. Comprendre la réforme, c'est d'abord savoir « dire ce qu'on fait » :

- formaliser dans un document une vision stratégique à moyen terme pour l'opérateur (10 ans ?) : orientations, missions, modèle économique ;
- décliner la vision stratégique dans des COP (voir ci-après § 4.3) ; chaque révision doit donner lieu à une revue des missions au regard de la stratégie (le concept existe, mais en pratique aucune n'a été conduite depuis 2010 sur les opérateurs étudiés).

4.1.3. Articuler l'action de l'opérateur et la vie des territoires

- ***La question récurrente de l'association des collectivités territoriales***

L'évolution (et la redistribution) des compétences entre l'État et les collectivités territoriales (Conseils régionaux, et selon les cas Conseils départementaux, intercommunalités, communes) pose la question de l'association de ces dernières à la gouvernance d'un EP national à compétence sectorielle voire thématique : à quel niveau, via quelle(s) instance(s) et selon quelles modalités ?

Le sujet est abordé sous divers angles :

- des versements d'aides (avec par exemple le processus initié de décentralisation d'une partie crédits du 2^e pilier de la PAC vers les Régions) ;
- les instances institutionnelles de déclinaison des politiques nationales (comme les Commissions Régionales de la Forêt et du Bois pour le CNPF par exemple)⁵⁴ ;
- l'activité conventionnelle « marchande » (les prestations d'ingénierie territoriale des CRPF) ;
- des actions techniques d'intérêt territorial (comme pour l'IFCE le maintien de races équinées menacées, liées à un terroir et à des pratiques traditionnelles), etc.

En revanche, il n'existe pas de procédure d'articulation en profondeur avec les politiques menées par les collectivités dans leurs champs de compétence (avec l'exemple du développement de l'agriculture biologique, et plus généralement la compétence économique des régions). Il en va de même pour toute compétence décentralisée même partiellement après la création de l'établissement. Cette articulation, diversement traitée dans les études d'impact, n'est jamais véritablement posée en termes de gouvernance d'établissement.

⁵³ En dépit de la multiplication des travaux à caractère stratégique sur la filière bois ces dernières années (PNFB, contrat stratégique de filière, volet bois du Grand Plan d'Investissement..., la question de l'organisation amont de la filière (ONF, CNPF, Chambres d'agriculture, communes forestières...) n'a pas été revisitée depuis... 1964.

⁵⁴ CGAAER. H. de Comarmon, C. de Menthère, R. Renox. Prise en compte des territoires dans les politiques du ministère en charge de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt. Rapport n°17078, mai 2019, 57 p.

- **Les relations des implantations des EP avec les services déconcentrés de l'État**

La question est complexe et rarement abordée de front, aussi bien dans la réforme des établissements que dans celle des services déconcentrés de l'État, eux-mêmes centrés sur leur propre évolution. Elle se pose différemment lorsque le Préfet joue le rôle de délégué territorial de l'EP, comme c'est le cas à FAM. Dans les faits, elle fait l'objet de formalisation en cas de nécessité d'arbitrage ; les cellules biomasse régionales mises en place sous l'égide des préfets en constituent un exemple (elles regroupent SGAR, DREAL, DRAAF et l'Ademe, chargées notamment de l'instruction des plans d'approvisionnement en combustible des projets candidats au BCIAT⁵⁵, mais qui nécessitent une articulation avec l'action d'opérateurs comme le CNPF et l'ONF par exemple).

- **L'association des « parties prenantes » et de la société civile**

La question de l'association de la société civile à la vie des EP se pose d'autant plus que ces derniers sont souvent au contacts d'usagers voire de citoyens, et interrogés sur les impacts de leur action opérationnelle. Le ministère de l'agriculture a une longue pratique d'approche intégrée incluant la relation aux partenaires socio-professionnels et aux territoires dans le secteur agricole ; FranceAgriMer y contribue largement. Des acteurs économiques s'y sont également essayés, notamment le secteur de la coopération agricole⁵⁶. Le MAA a en revanche moins de pratique de l'élargissement de la concertation aux parties prenantes au sens large (ONG par exemple).

Optimiser l'association de ces nouveaux acteurs pose, au-delà de leur prise en compte dans la gouvernance (voir ci-après § 4.3.1), des questions de modalités opérationnelles, de transparence, de légitimité des interlocuteurs... mais aussi un problème de prise en charge de coûts de transaction souvent élevés, que les concertations engendrent pour les opérateurs avec donc un besoin de financement additionnel. En amont, en termes de recherche-développement, un travail pluridisciplinaire sur les questions de « biens communs », d'« intérêt collectif » pourrait utilement nourrir les choix. C'est un champ de réflexion qui est ouvert.

4.2. Conduite de la réforme : les enseignements de l'expérience des trois établissements étudiés

La clarification stratégique étant réputée acquise (cf. § 4.1.2 : positionnement de l'opérateur, sens, place et objectifs des évolutions), il reste à formaliser une dynamique de réforme, la faire approuver et la conduire rapidement pour passer de « dire ce qu'on fait » à « faire ce qu'on dit ».

4.2.1. Un préalable : disposer d'un soutien fort du ministère de rattachement

La cohérence de la démarche et la constance dans la conduite du changement est un facteur-clé. L'action conduite doit être assumée par tous et a besoin d'un soutien politique fort et sans ambiguïté. Les zones de « flou » (sur les réorganisations, les fermetures de sites, les suppressions de postes...) ont pu dans le passé être considérées comme un moyen de franchir un cap en douceur. Dans la durée, elles sont un facteur générateur de malaise social, de perte de confiance et de démotivation.

⁵⁵ Appels à projets BCIAT (Biomasse Chaleur Industrie Agriculture Tertiaire), programme qui a pris en 2009 le relais des appels d'offre CRE (Commission de Régulation de l'Énergie).

⁵⁶ X. Hollandt, B. Valiorgue. Référentiel pour une gouvernance stratégique des coopératives agricoles. Université d'Auvergne, chaire Alter-Gouvernance. Clermont-Ferrand, 2015, 46 p.

Elles favorisent paradoxalement les stratégies de contournement, auxquelles il est important de laisser le moins de place possible ; il l'est tout autant de préserver une réelle souplesse pour laisser un espace de co-création et d'ajustement.

4.2.2. Professionnaliser la conduite du changement

- ***L'anticipation et la préparation de la trajectoire de la réforme***

L'anticipation est un facteur-clé de réussite. Le changement doit être conduit comme un projet, faire l'objet d'un plan d'action, en lien avec la stratégie pour donner du sens, et intégrant un maximum d'éléments opérationnels. Une réforme est un investissement ; il est utopique de l'envisager sans préparation ni moyens spécifiques, avec une « obligation » de résultats (ETP, financier) immédiate.

- ***Un soutien, un accompagnement volontariste et des moyens pour sa mise en œuvre***

Cela suppose une direction ambitieuse, des moyens (RH, immobilier) et un plan d'accompagnement (appuyé sur un/des cabinets externes – des dispositifs de cette nature ont été mis en œuvre à l'IFCE et à FAM – et faisant appel à un suivi IGAPS adapté). L'appui aux dirigeants doit en être partie intégrante : prestataires en coaching, mais aussi ateliers de co-développement pour dirigeants en interministériel, hors relations hiérarchiques.

- ***Une exécution rapide, marquée par des actes signifiants /symboliques***

Si le travail de préparation est bien conduit, l'exécution peut être rapide, sans s'enliser dans une phase nébuleuse de transition et de doutes. Le cas de FAM illustre parfaitement l'importance du regroupement géographique pour faire naître les synergies et créer une culture commune. Le système d'information joue un rôle de même nature. D'autres actions, plus symboliques peuvent être fédératrices et mobiliser autour de projets valorisants.

- ***Un suivi ultérieur et des mesures d'ajustement si nécessaire***

La traçabilité doit être organisée⁵⁷ ; le travail a mis en évidence la grande difficulté à disposer de séries statistiques exploitables stables à moyen terme (elles ont dû être reconstituées). Au plan qualitatif, la documentation des choix effectués est pauvre et la mémoire se perd entre sobres procès-verbaux de Conseils d'administration « courtoisement » sollicités et notes au ministre restées confidentielles... Il est capital de prévoir – et de disposer – d'indicateurs qui permettront d'évaluer le succès de la réforme, de l'ajuster si nécessaire et de poursuivre ensuite les actions de modernisation (cf. § « suivi » en 4.3.2 ci-après).

Les systèmes d'information mis en place à l'occasion du changement vont constituer une des clés du pilotage ultérieur. Souples, efficaces et fiables, ils en seront un vecteur autant qu'un instrument de mesure ; lourds, foisonnants et peu appropriés, ils créeront de la confusion plutôt que d'apporter une aide à la décision, notamment en termes d'alerte précoce sur la nécessité d'ajuster l'action.

R5. Utiliser le retour d'expérience sur les conditions de réussite pour **professionnaliser, à la fois au niveau du MAA et des EP, la conduite des changements à venir** : vision stratégique, anticipation, soutien politique, moyens d'accompagnement et exécution rapide.

⁵⁷ Comme le préconise la recommandation 1 (cf. ci-avant § 2.4), les comptes des opérateurs publics devraient être accessibles, comme le sont ceux des entreprises (obligatoirement déposés au greffe du tribunal de commerce avant le 30 juin de l'année n+1).

4.3. Pilotage des opérateurs : construire, améliorer, utiliser des outils à l'expérience de la réforme

4.3.1. Faire évoluer la gouvernance

- **Quelle place et quelles modalités de fonctionnement pour le Conseil d'administration ? :**

Les questions précédentes posent également le problème du(des) lieu(x) d'élaboration d'une vision stratégique pour le secteur, de discussion et d'arbitrage stratégique, celui de l'autonomie de l'établissement en la matière et celui du lien d'un opérateur public national avec la dimension et les collectivités territoriales.

Les conseils d'administration en sont théoriquement l'outil. Solliciter les instances de gouvernance des EP pour formaliser la vision stratégique en amont des COP et pour toute décision structurante pour l'avenir de l'Établissement devrait être la règle.

Le fonctionnement des CA d'EP est aujourd'hui très hétérogène. Les CA peuvent réunir une multiplicité d'acteurs influents (FAM, IFCE) ou cultiver un entre-soi confortable (CNPF). Ils peuvent constituer une chambre d'enregistrement ou être lieu de débats foisonnants – mais dans tous les cas sur fond d'information doublement contrôlée par les dirigeants et la tutelle.

La tendance est à leur élargissement permanent, sous la pression des parties prenantes (usagers, ONG...) ; le plafond de 18 membres recommandé⁵⁸ reste indicatif⁵⁹ et le rôle des administrateurs n'est pas formalisé :

- l'État organise ses arbitrages en amont (un pré-CA avec les tutelles, dominé par les questions ETP/finances), et sa présence relève quasiment de la forme (il est représenté par un commissaire du gouvernement ou, à l'inverse, par des administrateurs dont le décompte permet à l'État de conserver la majorité) ;
- la position des administrateurs socio-professionnels est souvent ambiguë, entre dialogue, co-construction, recherche d'information voire conflits d'intérêt (cf. la charte éthique mise en place par le CNPF)... Cette diversité est une richesse, mais le CA ne saurait devenir une instance de coordination des parties prenantes, encore moins offrir un cadre de négociation entre porteurs d'intérêts divergents.

Tirer parti de l'expérience de FranceAgriMer

FAM, qui par construction est l'héritier d'une longue tradition d'ouverture au monde professionnel, a fait de la rénovation de sa gouvernance à compter de 2019 un axe fort de son 3ème COP 2019/2023. Il a notamment structuré un Conseil d'orientation en appui de son conseil d'administration, ainsi que des espaces de concertation thématiques inter-filières (commissions) ou dédiés aux relations entre filières et pouvoirs publics (conseils spécialisés).

- **Une référence peu utilisée, les préconisations du CGEFI et l'expérience du privé**

Le travail publié en 2015 par le CGEFI⁶⁰ a également soulevé ces différents points ; il a connu peu

⁵⁸ Ce plafond, fixé pour les sociétés anonymes (Code de commerce, art. L.225-17), est rappelé par le groupe de travail CGEFI cité ci-après (⁴⁴).

⁵⁹ Le Conseil d'administration du CNPF compte 24 membres, celui de FAM en compte 42 et celui de l'IFCE 30.

⁶⁰ CGEFI. Travaux transverses, coord. B. Gaudillière. L'organisation et le fonctionnement de la gouvernance des organismes publics. Rapport n°15.09.59, 2015, 56 p.

d'applications concrètes. Certaines des recommandations formulées pourraient être reprises par le MAA : s'inspirer des codes de fonctionnement et d'organisation en vigueur dans le privé ⁶¹ , instaurer systématiquement un comité d'audit au sein du CA, organiser la formation des administrateurs, dissocier la concertation en structurant des instances ad-hoc... De nombreuses autres questions gagneraient à être débattues sans tabou : opportunité de nommer des administrateurs indépendants ? pertinence de la dualité président/DG ? etc. Elles sont souvent communes à plusieurs opérateurs.

Le MAA pourrait prendre l'initiative d'organiser un travail entre établissements pour concevoir et publier un guide ou *une charte de la participation à la gouvernance des EP*. Cette charte aurait vocation à être remise à tout administrateur ou membre de comités d'orientation nouvellement nommé, et à connaître une large diffusion.

- **Comment intégrer à la gouvernance les collectivités territoriales et/ou la société civile ?**

La question plus large de leur association à la vie des opérateurs a été abordée ci-avant (§ 4.1.3). Elle gagnerait à faire l'objet d'un parangonnage avec d'autres secteurs publics, en France ou à l'étranger voire avec des organismes du secteur privé. Le travail pourrait se poursuivre par une réflexion sur l'articulation entre l'action de ces établissements et les échelons territoriaux (insertion dans les politiques territoriales, opportunités de financement, participation à la gouvernance...), débouchant notamment sur les modalités d'association des collectivités territoriales et la société civile à la gouvernance des opérateurs nationaux.

Comme plusieurs autres sujets déjà identifiés (RH, management, gestion des risques, expertise juridique...), cette question de la gouvernance pourrait être un champ de mutualisation entre EP :

R6. À l'initiative du MAA, organiser un travail entre établissements sur les questions de gouvernance : (i) les possibilités de combinaison optimale des différents organes (CA, conseil d'orientation, comités...) ; (ii) la composition des différentes instances ; (iii) l'élaboration d'une charte de la participation à la gouvernance des EP.

4.3.2. Conforter l'outil COP au centre des relations entre les ministères et les établissements publics

- **Un outil connu et approprié... mais un besoin accru de transparence et de cohérence**

Le COP est devenu la référence en termes de pilotage d'établissement. Tous les opérateurs en sont dotés et les récentes décisions interministérielles le renforcent. L'usage de cet outil reste cependant très hétérogène, selon les établissements, et pour un même établissement selon les périodes. Son positionnement par rapport à un projet d'établissement n'est pas clair et le COP finit parfois par devenir un catalogue de bonnes intentions, voire une forme de document de communication marqué par l'actualité, émaillé de questions conjoncturelles. Les véritables décisions se prennent souvent ailleurs ; des orientations structurantes (ETP et engagements financiers...) peuvent ne pas être publiées.

Comme pour la conduite de la réforme, l'élaboration et la mise en œuvre d'un COP n'a de sens que par la formulation de la vision stratégique à laquelle il s'adosse. Faute de quoi, les injonctions contradictoires qui se multiplient (principe général de gratuité de l'accès aux données publiques

⁶¹ AFEF-MEDEF. Code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées. Version actualisée juin 2018, 44 p.

versus injonction de développer les ventes de prestations par exemple, ou encore accroissement de la mobilisation des bois *versus* mesures de préservation de la biodiversité) ne peuvent que décrédibiliser la tutelle, les directions d'établissement comme l'outil COP.

En amont de chaque COP, et idéalement de manière transversale à tous les opérateurs concernés par une même politique publique, il conviendrait :

- d'examiner en opportunité les missions statutaires définissant les spécialités d'un EP, au regard des politiques publiques en vigueur, par exemple à l'échelle d'un programme ;
- de demander aux administrations centrales de réfléchir à leur organisation, et à la répartition des tâches entre elles d'une part, et l'EP d'autre part.

Rendre l'outil COP véritablement opérationnel suppose également d'y déterminer les objectifs économiques assignés à l'EP, les conditions de son équilibre financier (global, et par grandes activités de l'EP) – les limites dans lesquelles certaines activités seront tributaires de la recherche de ressources propres étant précisées – et la couverture des risques éventuels.

- ***Un suivi à améliorer et la nécessité d'organiser la procédure d'ajustement***

Trop souvent, le contrôle interne semble tatillon, sans véritable pilotage/contrôle technico-économique (très peu indicateurs en unités d'œuvre par exemple) et financier⁶². Les seules politiques de qualité ou les certifications ISO (par construction focalisées sur les procédures sans se poser la question de la pertinence ni de la finalité) ne sauraient se substituer à une démarche structurée d'identification des risques, de mise en place d'un contrôle interne et de réalisation d'opération d'audit (interne, externe), fonction encore aléatoirement structurée.

Tout changement (évolution juridique ou économique importante, nouvel arbitrage financier...) susceptible d'avoir une incidence forte sur le déroulement du COP et ses équilibres devrait par ailleurs faire l'objet d'une étude d'impact et donner lieu à un avenant. Il faut donc clarifier ex ante l'interlocuteur de l'EP chef de file au sein de l'administration qui, en cas d'évolution susceptible d'affecter les grands équilibres du COP, aura la charge de veiller aux ajustements et d'en préserver la cohérence.

- ***Mieux intégrer les évaluations dans la trajectoire de l'établissement***

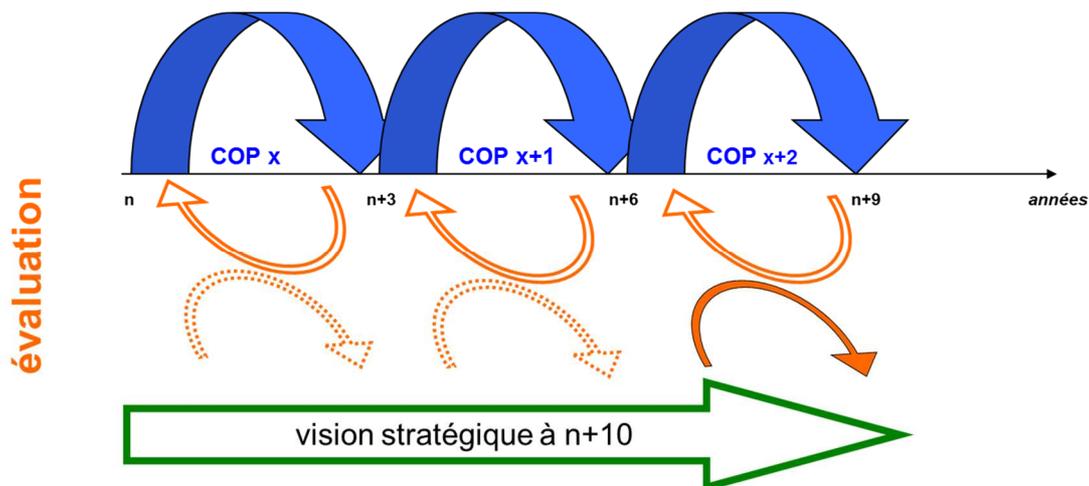
L'évaluation par le CGAAER du COP avant sa révision est devenue systématique, mais intervient tardivement⁶³ et avec une méthodologie logiquement adossée aux indicateurs du COP qui s'achève, sans intégrer le contexte de celui qui se négocie.

La révision des COP pourrait comporter une auto-évaluation par l'EP déclenchée à mi-parcours ou un an avant la fin de son COP, complétée par une évaluation CGAAER au regard de la vision stratégique à 10 ans et/ou la revue des missions.

Le schéma ci-après illustre ce que pourrait être ce processus itératif ; la question du sens y est structurante

⁶² Voir note 37.

⁶³ À titre d'exemple, l'audit du COP 2012-2016 de l'ONCFS (CGAAER-CGEDD. P. Abadie, A. Makala, F. Tordjman. Audit de suivi de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Rapport CGAAER n° 17117, avril 2018. 109 p.) n'a pu être restitué qu'à l'automne 2018, et alors que le projet de loi projet de loi n°1402 portant création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement était déposé le 14 novembre 2018



Au final, les COP devraient être véritablement un outil de pilotage inter-interministériel apportant de la fiabilité sur l'ensemble des commandes et engagements de l'État, repositionnées au regard de la vision stratégique pour l'opérateur et le secteur auquel il appartient.

C'est au moment de l'établissement (et de l'actualisation) de la vision stratégique à moyen terme que pourraient utilement intervenir le recours à de nouveaux outils, comme l'analyse de la création de valeur collective⁶⁴. Ce type de démarche reste encore isolée, mais pourrait être utilement développée.

R7. Conforter le COP comme outil de pilotage pour l'établissement et dans ses relations avec l'État : (i) l'adosser à un document stratégique à moyen terme au regard des politiques publiques de son secteur, et à une revue de ses missions statutaires ; (ii) définir les grands équilibres économiques du COP et les responsabilités et modalités de leur suivi ; y intégrer une auto-évaluation déclenchée à mi-parcours puis une évaluation externe avant reconduction (CGAER) ; (iii) systématiser la signature d'avenants pour intégrer l'impact de toute modification significative (économique, législative...).

- **Revisiter l'ensemble des outils de pilotage et s'assurer de leur positionnement et cohérence avec le COP**

L'ensemble de ces travaux doit replacer le COP dans le cadre général du pilotage des opérateurs et s'assurer de leur parfaite articulation avec les autres outils définis par la note de service de 2017 (lettre de mission du dirigeant, lettre d'objectifs annuelle notamment), pour lever au maximum les ambiguïtés et les injonctions contradictoires données au dirigeant.

⁶⁴ Le MTES a ainsi commandé fin 2017 à France Stratégie une évaluation socio-économique de Météo-France dans le cadre d'AP22 : France-Stratégie. J de Brux, A Mével, J. Ni, E. Quynet. Évaluation socio-économique de Météo-France. Rapport au ministre de la Transition écologique et solidaire. Juin 2018, 70 p.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, la mission exprime un avis nuancé sur l'impact de la réforme de l'État sur les trois établissements.

Il convient tout d'abord de souligner que chaque situation est spécifique, et c'est apparu particulièrement clairement avec les trois établissements étudiés dans cette mission : *il importe moins d'évaluer ces établissements publics entre eux ou par rapport à un standard d'opérateur, que de vérifier régulièrement que **la délégation qui leur est accordée a un vrai sens au regard de l'action publique, et qu'elle est conduite de manière efficiente***. C'est donc à la mesure de cette efficacité que les tutelles et les directions d'établissements devraient davantage s'intéresser, alors que les COP ont parfois retenu exclusivement des indicateurs de moyens.

Il est indéniable que le CNPF, l'IFCE et FAM ont été intégrés dans le périmètre des réformes de l'État, et qu'ils se sont vu assigner des objectifs importants de réorganisation, contribuant ainsi significativement à la trajectoire fixée par le gouvernement au ministère de l'agriculture. Les réformes décidées pour les trois établissements ont bien été mises en œuvre, conformément au mandat initial et même si des retards ont été constatés

En revanche, à l'exception de FranceAgriMer, ils n'ont bénéficié que d'un accompagnement limité par l'administration centrale et d'un faible effet de synergie avec les autres établissements publics. Ils ont largement dû compter sur leurs propres forces pour atteindre les objectifs, ce qui a contribué aux retards par rapport à un calendrier qui, par ailleurs, pouvait manquer de réalisme. On peut en particulier noter certaines carences en matière de conduite du changement, de déconcentration des décisions en matière immobilière, et un trop grand flou dans les modèles économiques, tant du côté des ressources propres que des autres moyens d'équilibrer les comptes quand les subventions baissent.

Finalement, la mission relève que deux chantiers importants de la réforme de l'État sont inachevés et mériteraient d'être approfondis :

- *en amont des COP*, propres à chaque établissement, *une réflexion stratégique* au moins à l'échelle du programme et relative à tous les opérateurs concernés est nécessaires : c'est en effet l'existence d'une politique publique claire, et d'un mandat bien délimité à un établissement qui fonde la légitimité des transformations que l'État lui demande ;
- au niveau des COP et de leur exécution, l'État ne doit pas être « pointilliste », multipliant les demandes particulières et même techniques, en ne s'appuyant pas assez sur une gouvernance d'établissement ; celle-ci peut du même coup se trouver dessaisie de *l'affectio societatis* qui est sa raison d'être. Si l'action publique continue à s'appuyer sur des établissements publics, il est alors souhaitable que ces établissements disposent de l'autonomie suffisante pour faire preuve d'initiative, de créativité et contribuent ainsi à une modernisation et une amélioration de la performance de l'action publique.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION



Paris, le 27 JUIN 2018

La Directrice de Cabinet
du Ministre de l'Agriculture
et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du
Conseil Général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces
Ruraux (CGAAER)

N/Réf : CI 0808816

V/Réf :

Objet : Retour d'expérience sur les cycles récents de réforme de l'Etat déclinée à des opérateurs sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

PJ :

Plusieurs trains de réforme de l'Etat se sont succédés depuis une quinzaine d'années, et notamment la révision générale des politiques publiques 2007 et la modernisation de l'action publique 2012, mais aussi la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Leur incidence s'est étendue, au-delà des services propres du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, aux opérateurs placés sous sa tutelle, dont certains ont connu des évolutions importantes.

Parallèlement, le CGAAER a structuré son expertise des établissements publics sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Le développement des audits, évaluations, bilans de contrats d'objectifs et de performance (COP), etc, avec des méthodologies stabilisées et formalisées, apporte aujourd'hui un certain recul et fournit de la matière à travaux complémentaires.

.../...

78 rue de Varenne - 75349 PARIS 07 SP - Tél : 01 49 55 49 55

Dans ce contexte, je souhaite confier une mission au CGAAER de mise en perspective des trajectoires de transformation de ces opérateurs en approfondissant les problématiques communes suivantes afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir (difficultés, points de vigilance, bonnes pratiques...) et faciliter les réformes futures :

- le volet des ressources humaines, y compris la création d'une culture d'établissement commune ;
- la valorisation du patrimoine immobilier ;
- le développement des ressources propres.

L'étude s'appuiera sur les 3 établissements ci-après ayant récemment fait l'objet de retours sur expérience sous diverses formes (audit, revue, évaluation...), notamment à l'occasion du renouvellement de leur COP : FranceAgriMer, l'institut français du cheval et de l'équitation et le centre national de la propriété forestière.

Elle comportera une analyse comparative identifiant les lignes directrices des changements intervenus et notamment l'évolution des missions de l'opérateur (mission et statut fixés par les textes réglementaires ; vision portée par le projet d'établissement ; principales orientations et étapes...). La mission évaluera l'efficacité de ces réformes au regard des objectifs initiaux : rationalisation et simplification de l'action administrative, mise en œuvre de gains de productivité permettant de générer des économies, etc. Le recul permettra en effet de quantifier les économies en équivalent temps plein travaillé et en soutien public réalisées, après un éventuel surcoût initial des réformes.

Le travail valorisera et mutualisera les analyses déjà existantes. Il s'appuiera pour l'essentiel sur des documents disponibles (rapports CGAAER et autres inspections, Cour des comptes...).

Je vous remercie de bien vouloir remettre votre rapport pour novembre 2018.



Sophie DELAPORTE

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Tutelle Ministère de l'Agriculture		
Sylvain RÉALLON	DGPEE – Service Développement des filières et de l'emploi	Sous-directeur Filières forêt-bois, cheval et bioéconomie
Mikaël QUIMBERT		Chef du bureau Cheval et institutions des courses
Jean-Christophe LEGRIS		Chef du bureau Réglementation et Opérateurs forestiers
Thomas GUYOT		Sous-directeur des filières agroalimentaires
Stéphane LANDAIS	DGPEE – Service gouvernance et gestion de la PAC	Adjoint au sous-directeur Gouvernance et pilotage
Philippe AUZARY	SG – Service des Affaires sociales Financières et Logistiques SAFSL	Adjoint au chef de service
Flora CLAQUIN		Adjointe à la sous-directrice des affaires budgétaires et comptables (SDAC)
Pierre-Yves PLATZ		Chef du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs (SDAC/BCTO)
Rachel KOUANDA		Chargée de mission (SDABC/BCTO)
Laurence VENET-LOPEZ	SG – Service des ressources humaines	Adjointe du chef du service des ressources humaines
Olivier DENAIS	SG – Service de la modernisation	Chef de service
François MOREAU		Délégué au numérique et à la donnée
Thierry DELDIQUE		Sous-directeur des systèmes d'information
Direction des opérateurs		
Antoine d'AMÉCOURT Claire HUBERT	CNPF	Président Directrice générale
Christine AVELIN Véronique BORZEIX	FAM	Directrice générale Directrice générale adjointe Secrétaire générale
Jean-Roch GAILLET Didier GARNIER Philippe CHANTEUR	IFCE	DG précédent DG (par intérim) Secrétaire général
Inspections		
Jean-Louis ROUSSEL Alain SCHOST		IGAPS – référent national CNPF IGAPS – référent national IFCE

Les membres de la mission remercient également tout particulièrement les collègues du CGAAER qui ont accepté de partager leur expérience, acquise au sein d'opérateurs ou à l'occasion de revues d'établissements.

ANNEXE 3 : LISTE DE SIGLES ET ACRONYMES

AAFAR	Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires Rurales
AFEF	Association Française des Entreprises Privées
APE	Agence des Participations de l'État
ASP	Agence de Services et de Paiement
AUP	Agence Unique de Paiement
CAS	Compte d'Affectation Spéciale
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CGAAER	Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du développement Durable
CGEFI	Contrôle général Économique et Financier
CITP	Comité Interministériel de la Transformation Publique
CMPP	Conseil de Modernisation des Politiques Publiques
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles
CNPF	Centre National de la Propriété Forestière
CNPPF	Centre National Professionnel de la Propriété Forestière
COP	Contrat d'Objectifs et de Performance
CRPF	Centre(Conseil) Régional de la Propriété Forestière
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGD	Document de Gestion Durable (forestier)
DGPE	Direction Générale de la Performance Économique et Environnementale des entreprises
EGA	États Généraux de l'Alimentation
ENE	École Nationale d'Équitation
EP	Établissement Public
EPA	Établissement Public à caractère Administratif
ERP	Établissement Recevant du Public
ETP	Équivalent Temps Plein
FAM	FranceAgriMer
FFN	Fonds Forestier National
FNCOFOR	Fédération Nationale des Communes Forestières
GBCP	Gestion Budgétaire et Comptable Publique (décret du 7 novembre 2012)
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GPEC	Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Carrières
GRH	Gestion des Ressources Humaines
HN	Haras Nationaux
IDF	Institut du Développement Forestier
IDV	Indemnité de Départ volontaire
IFCE	Institut Français du Cheval et de l'Équitation

IGF	Inspection générale des Finances
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
IRSTEA	Institut de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances (1 ^{er} août 2001)
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MAP	Modernisation de l'Action Publique (2012)
NOTRÉ	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
ODEADOM	Office de Développement de l'Économie Agricole D'Outre-Mer
OFIMER	Office national Interprofessionnel des produits de la MER et de l'aquaculture
ONF	Office National des Forêts
ONIC	Office National Interprofessionnel des Céréales
ONIFHLOR	Office National Interprofessionnel des Fruits, des Légumes et de l'Horticulture
ONIGC	Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures
ONIPPAM	Office National Interprofessionnel des Plantes à Parfum, Aromatiques et Médicinales
ONIVINS	Office National Interprofessionnel des Vins
PAC	Politique Agricole Commune
PAP	Projet Annuel de Performance
PAP	Plan d'Accompagnement Personnalisé
PIA	Programme d'Investissement d'Avenir.
PRS	Prime de Restructuration de Service
PSG	Plan Simple de Gestion
RAP	Rapport Annuel de Performance
RÉATE	Réforme de l'Administration Territoriale de l'État
RGPP	Révision Générale des politiques publiques
RH	Ressources Humaines
RTG	Règlement-Type de Gestion (forestière)
SCSP	Subvention pour Charge de Service Public
SGMAP	Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique
SIEG	Service d'Intérêt Économique Général.
SIRE	Système d'Information Relatif aux Equidés
SRGS	Schéma Régional de Gestion Sylvicole (forêts privées)
SUB	Surface Utile Brute
SUN	Surface Utile Nette
TATFNB	Taxe Additionnelle à la Taxe sur le Foncier Non Bâti
VINIFLHOR	Office national interprofessionnel des Vins Fruits, des Légumes, et de l'Horticulture

ANNEXE 4 : BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Bibliographie générale (par ordre chronologique)

Réforme de l'État

Cour des Comptes – **La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives.** Nov. 2011, 231 p.

Assemblée nationale. F. Cornut-Gentille et C. Eckert – **Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la RGPP.** 1er décembre 2011, 276 p. + annexes.

IGF – **Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger.** Rapport n° 2010-M-098-02. Avril 2011, 784 p.

J-M. Sauvé – Les enjeux et défis de l'administration en 2012. ENA, Revue française d'administration publique 2012/3 n°143, pp.817-827.

IGF, IGA, IGAS – **Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État.** Septembre 2012, 75 p. + annexes.

Groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'État (MAP) - **Synthèse des recommandations.** Rapport janvier 2014, 12 p.

France Stratégie – **Bilan de la revue générale des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de l'action publique (MAP) en matière de modalité d'accompagnement et de bonne appropriation pour les agents.** Document Powerpoint de 25 diapositives. Mars 2018.

Comité Action Publique 2022 (CAP22). Coord ; V. Bedague-Hamilius, R. McInnes, F. Mion – **Service public – se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle.** Juin 2018, 152 p.

Documents spécifiques Opérateurs

Conseil d'État – **Établissements publics. Rapport d'étude.** Octobre 2009, 105 p.

Conseil d'État – **Les agences, une nouvelle gestion publique ?** Étude annuelle 2012, 291 p.

IGF – **L'État et ses agences.** Mars 2012. Rapport n°2011-M-044-01.74 p.

CGEFI – Travaux transverses, coord. B. Gaudillère – **L'organisation et le fonctionnement de la gouvernance des organismes publics.** Rapport n°15.09.59, 2015, 56 p.

IGF – **Revue des dépenses⁶⁵ relatives au pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État** - Juin 2016. Rapport n° 2016-M-004. Tome 1, 55 p. et tome 2, 98 p.)

X. Hollandt, B. Valiorgue – **Référentiel pour une gouvernance stratégique des coopératives agricoles.** Université d'Auvergne, chaire Alter-Gouvernance. Clermont-Ferrand. 2015, 46 p.

CGEDD-IGF A. Jevakhoff, J.Cartier C. Barthod, A.Delaunay P. Lavarde – **L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité.** Rapport n° 2017-M-082-02 (IGF) et 011918-01 (CGEDD). Avril 2018, 21p. + annexes (522 p.).

CGAAER-CGEDD. P. Abadie, A. Makala, F. Tordjman – **Audit de suivi de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).** Rapport CGAAER n° 17117, avril 2018. 109 p.

France-Stratégie – J de Brux, A Mével, J. Ni, E. Quynet – **Évaluation socio-économique de Météo-France.**

⁶⁵ Au sens de l'article 22 de la LPPF (loi de programmation des finances publiques) 2014-2019

Rapport au ministre de la Transition écologique et solidaire. Juin 2018, 70 p.

AFEF-MEDEF – **Code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées**. Version actualisée juin 2018, 44 p.

Documents CGAAER

CGAAER. Coord. H. Le Gall – **Rapport du groupe de travail sur l'amélioration du pilotage des opérateurs de l'État**. Rapport CGAAER C2007 SD dep N°1335. Février 2007, 79 p.

CGAAER. H. de Comarmont, C. de Menthière, R. Renox – **Prise en compte des territoires dans les politiques du ministère en charge de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt**. Rapport n°17078, mai 2019, 57 p.

CGAAER. GT S6, D. Brinbaum, JY. Martin, coord. – **Guide méthodologique d'évaluation des opérateurs de la mission AAFAR** : bilan de l'activité, bilan du contrat d'objectifs et de performance (COP), axes d'évolution du COP. Document méthodologique interne. Version du 20.01.2017, 68 p.

CGAAER. GT S6, F. Thévenon-Le-Morvan coord. – **La délégation de mission de service public, guide d'aide à la décision**. Rapport n°15095, janvier 2017, 41 p.

Centre National de la propriété Forestière (CNPF)

CGAAER – **Réorganisation de l'ONF, du CNPPF et des CRPF** (CGAAER n°09-1977), 2009.

CGAAER, JJ. Bénézit, D. Bavard – **Analyse de la structure et des activités du Centre National de la Propriété Forestière (CNPF) et préparation de son contrat d'objectifs et de performance** [ndlr : COP 2012/2016]. (CGAAER n° 102010). Octobre 2011, 120 p.

Cour des Comptes. **CNPF – Exercices 2010 et 2011 (actualisation 2012). Observations définitives**. 2013, 60 p.

CNPF – **Orientations stratégiques en préparation du nouveau Contrat d'objectifs 2017-2021**. Document interne, 2015. 41 p.

CGAAER, JJ. Bénézit, JM. Frémont, M. Vallance – **Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016 du CNPF et élaboration du COP 2017-2012**. (CGAAER n°15148), 2016. 72 p.

CGEFI – **L'organisation du CNPF** (rapport d'audit conseil n°15 07 38). 2016, 91 p. Confidentiel

CGEDD-CGAAER, L. Lefebvre, P. Iselin, D. Stevens. **Cohérence de la mise en œuvre des réglementations applicables à l'espace forestier**. Rapport CGAAER n° 15083. Février 2016, 75 p. CNPF –

Contrat d'objectif et de performances 2017-2021. Fév. 2017, 40 p.

CNPF – **Rapports d'activité 2017 et 2018** ; 36 p.

FranceAgriMer (FAM)

CGAAER, M. Devauchelle, S. Marty – **Revue de FranceAgriMer en amont du renouvellement de son contrat d'objectif et de performance** (CGAAER n°16084). 2016, 59 p.

CGAAER, M. Duvauchelle, F.-G. Le Theule, S. Marty – **Audit de l'exercice de la tutelle sur FranceAgriMer** (CGAAER N°15032-01). 2017, 69 p.

Contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer – 2015-2017. 2015, 40 p.

Contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer – 2019-2023. 2019, 40 p.

Rapport public de la Cour des comptes – **La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher.** 2016, 43 p.

FranceAgriMer – **rapport d'activité 2017.** 2018, 24 p. plus 24 p. d'annexes.

Institut Français du Cheval et de l'Équitation (IFCE)

Jean Arthuis – « **Le pari de reconquérir le grand public** », **Rapport au Premier ministre Filière équine : vision et propositions pour un nouveau souffle.** Octobre 2018, 145 pages.

CGAAER-IGJS., P. Dedingier, H. Soulié, R. Blachet, F. Jugnet – **Évolution de l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation.** (CGAAER n° 16076). Mai 2017, 127 pages.

Cour des comptes – **L'Institut Français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer.** Rapport public annuel 2016. Février 2016, 54 p.

CEGEFI-CGAAER-IGJS – **Rapport d'audit de l'IFCE et du GIP France Haras.** (CGAAER n°11097). Décembre 2011. Confidentiel.

CGAAER-IGJS. N. Blanc, J. Primault – **Création de l'IFCE. Point d'étape du Comité de préfiguration.** (CGAAER n° 1934-01). Avril 2009, 39 p.

CGAAER-IGJS – **Rapport sur le Rapprochement entre les Haras nationaux et l'École nationale d'équitation.** (CGAAER n°18021). Novembre 2008, 76 pages.

Contrat d'objectifs entre l'État et l'Établissement public Les Haras Nationaux 2004-2008. 11 p.

Contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'Établissement public l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation 2011-2013, 28 p.

Contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation 2014-2017, 29 p.

Contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation 2018-2022.

IFCE – **Rapport d'activité 2018,** 52 p.

Sites de référence

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/operateurs-État/essentiel/s-informer/cadre-gouvernance-operateurs-État#.W1b3dlzaM8>

<https://www.franceagrimer.fr/>

<https://www.ifce.fr/>

<https://www.cnpf.fr/>

ANNEXE 5 : OPÉRATEURS, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, AGENCES QUELLES DÉFINITIONS ?

Quelques points de repère et réflexions

Au cours des années récentes, l'habitude a parfois été prise d'utiliser le mot «opérateur» pour désigner les établissements dont l'État assure la tutelle. Cet usage mérite d'être mis en perspective.

les références

Comme le rappelle le rapport annuel du Conseil d'État de 2012⁶⁶, la notion d'**opérateur** est apparue dans le sillage de la loi organique pour les lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, sans être présente dans la version initiale de la loi.

C'est la loi de règlement pour 2005 qui utilise pour la première fois ce mot «opérateur», en prévoyant le dépôt d'une annexe annuelle «*récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs ou catégories d'opérateurs, les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, ainsi qu'une présentation indicative du total des emplois rémunérés par eux ou mis à disposition des tiers*». Depuis 2007, un «jaune opérateur» est ainsi publié chaque année.

Les contours de la notion ont été définis par un groupe de travail interne au ministère des finances, et validés par la mission d'information parlementaire sur la mise œuvre de la LOLF, conduite par A. Lambert et D. Migaud.

Le site de la direction du budget «*Forum de la performance*», qui regroupe de nombreuses informations utiles sur les relations entre l'État et les opérateurs, ne se contente pas de définir la notion, mais en tire des conséquences, récapitulées chaque année, en août, dans la circulaire «opérateurs» :

« Sont des opérateurs les organismes qui répondent à quatre critères :

- une personnalité morale distincte de l'État, quel que soit le statut ;
- une activité de service public, qui puisse se rattacher à la nomenclature par destination de la loi de finances selon le découpage en missions, programmes et actions ;
- un financement assuré majoritairement par l'État (...);
- un contrôle direct par l'État, qui implique l'exercice d'une tutelle ayant une capacité à orienter les décisions stratégiques.»

Les opérateurs sont des organismes distincts de l'État, dotés de la personnalité morale, exerçant pour l'État des missions d'intérêt général. Leur statut juridique est varié : établissements publics administratifs (EPA), établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) groupements d'intérêt public (GIP), associations... Si les opérateurs sont des organismes distincts de l'État, ils contribuent toutefois, et parfois de façon substantielle, à la mise en œuvre de missions de service public que l'État leur délègue. Ils disposent de moyens financiers majoritairement financés par l'État, et contribuent à l'efficacité de la dépense publique. ».

Le statut juridique d'une entité ne constitue pas un critère de qualification pour l'intégrer dans le périmètre des opérateurs de l'État. Un organisme est qualifié d'opérateur de l'État sur la base d'un

⁶⁶ – Le Conseil d'État a produit deux documents de référence, avec ses études annuelles de 2009 sur les établissements publics et de 2012 sur les agences.

ensemble de critères définis de manière à traduire la proximité avec l'État évoquée plus haut. Ces 3 critères sont cumulatifs :

- une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;
- un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

Il est également possible de qualifier d'opérateur de l'État des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État. Aussi, d'autres critères peuvent être pris en compte, tels que :

- le poids de l'organisme dans les crédits ou la réalisation des objectifs du ou des programmes qui le financent ;
- l'exploitation ou l'occupation de biens patrimoniaux remis en dotation ou mis à disposition par l'État ;
- l'appartenance au périmètre des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ;
- la présence de la direction du budget au sein de l'organe délibérant.

La proximité des opérateurs vis-à-vis du budget et des missions de l'État a des conséquences sur la gestion des organismes concernés. Les opérateurs doivent ainsi :

- Participer aux objectifs de maîtrise des finances publiques (emploi et dépenses publics) ;
- S'inscrire dans le cadre budgétaire et comptable de la LOLF et répondre à l'exigence d'information et de contrôle du parlement sur leurs emplois, leurs financements et leurs résultats en termes de performance ;
- Garantir un pilotage stratégique et s'engager dans une démarche de contractualisation avec l'État par l'intermédiaire notamment des contrats d'objectifs et de performance (COP).

La notion d'opérateur, récente, et définie dans une perspective budgétaire et comptable, peut être éclairée par la notion juridique d'établissement public, qui a fait l'objet de l'étude annuelle 2009 du Conseil d'État, et par celle d'agence (publique, mais si ce qualificatif est généralement absent) issue d'un courant doctrinal, et qui a été le sujet de l'étude annuelle 2012 du Conseil d'État.

Pour le Conseil d'État un **établissement public** est une « *personne morale de droit public, disposant d'une autonomie juridique, administrative, financière, et exerçant une mission d'intérêt général. Cette forme juridique est distincte d'un service à compétence nationale, d'un groupement d'intérêt public (GIP), d'une autorité administrative indépendante ou encore des personnes morales de droit privé ou sui generis. Les établissements publics nationaux sont rattachés à l'État.* ». Ils sont nécessairement spécialisés, et ne décident pas eux-mêmes de leur création et de leur disparition. Une jurisprudence abondante, du CE principalement, définit avec une bonne précision les contours de cette catégorie dans le droit français, non sans nécessiter quelques adaptations à mesure de

l'extension du droit communautaire et international.

Au sens du Conseil d'État, une **agence** « est un organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale ». Ce terme, longtemps peu utilisé en France alors même qu'il s'applique bien à certains établissements de création très ancienne, comme l'ONF, ou plus récente, comme Pôle-Emploi, renvoie à une réflexion sur l'organisation du service public et son efficacité, notamment celle portée par le *New Public Management*, un courant de pensée qui en a largement fait la promotion.

L'IGF désigne par « agence » toute entité, dotée ou non de la personnalité morale, qui exerce une mission de service public non marchand, et qui est contrôlée par l'État, ce qui banalise un peu la définition du CE, et en fait un quasi-synonyme du mot opérateur.

Dans le récent rapport CAP22, les mots agence et opérateur sont utilisés sans être explicitement définis, mais il semble que c'est la définition du CE qui est sous-jacente : les agences dont la création est préconisée, pour le sport de haut niveau ou la collecte des prélèvements obligatoires par exemple, seraient bien porteuses d'une mission structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale, l'administration centrale conservant la seule compétence stratégique, mais se trouvant dessaisie de toute responsabilité opérationnelle. Les agences sont distinguées dans la masse des opérateurs, dont la contribution à la politique publique peut être plus réduite.

Les différents textes (rapports, circulaires PM) font très fréquemment le lien entre la notion d'opérateur et la question du « redressement des comptes publics ».

position de la mission

Si on souhaite maintenir une posture de neutralité dans l'analyse des relations entre l'État et les établissements publics nationaux, il est donc préférable d'utiliser le terme « opérateur » dans la perspective tracée par les lois de finances, avec notamment la question de la capacité de l'État à maîtriser les éléments « hors budget de l'État » des établissements qu'il contrôle. Il convient de noter qu'un établissement dont plus de la moitié des ressources est extrabudgétaire ou fiscale – ou qui n'est pas contrôlé par l'État – n'a pas la qualité d'opérateur, même s'il contribue à la mise en œuvre d'une politique nationale.

Un focus sur les missions, et la capacité d'une structure dotée de sa propre gouvernance à porter des politiques nationales incite plutôt à mobiliser la notion d'« agence », c'est-à-dire la capacité à s'appuyer sur une structure autonome de l'État pour définir et mettre en œuvre de manière efficace une politique nationale. Ce terme semble d'ailleurs avoir un regain d'actualité dans le cadre de CAP 22.

Le terme le plus neutre, car appuyé sur une réalité objective définie en droit, est celui d'« établissement public ». Mais l'existence d'une personne morale propre, et contrôlée par l'État, n'implique pas qu'un établissement soit un opérateur (ses ressources propres peuvent être supérieures à la moitié de ses produits) ni une agence (il peut ne pas contribuer à porter une politique nationale). Un croisement des perspectives s'impose... autour de trois axes principaux, récapitulés dans le tableau ci-dessous :

- la gouvernance et le contrôle permettent d'apprécier le niveau d'indépendance politique de l'entité à l'égard de l'État ;
- le financement, avec la part de « ressources propres » comparée à celle issue du budget de l'État ;

- les missions et le degré de participation à une politique nationale.

	Établissement public	Opérateur	Agence
perspective	Juridique	Budgétaire et comptable	Doctrinale et managériale
gouvernance et contrôle de l'État	Variable	Contrôle d'État nécessaire, par l'exercice d'une tutelle	Autonomie par rapport à l'État nécessaire. Rôle des usagers, et ou des professionnels.
financement	Variable	État (subvention, fiscalité dédiée) à + de 50%	Variable
missions	Variable	Condition faible : doit pouvoir être rattaché à une mission d'État au sens LOLF	Condition forte : action structurante dans une politique nationale

In fine, la mission a retenu pour ce rapport le terme «opérateur» utilisé dans la lettre de mission. Les réflexions ont cependant nourri l'approche des trois établissements publics qui ont servi de support à l'analyse.

ANNEXE 6 : LE MOUVEMENT DE RÉFORME DE L'ÉTAT ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS : GRANDES ÉTAPES ET CONTINUITÉS

La réforme de l'État, mère de toutes les réformes ?⁶⁷ On pourrait remonter à l'après-guerre, avec les transformations de 1945-47, ou au ministère chargé de la réforme de l'administration, créé en 1963 et confié à Louis Joxe, ministre d'État⁶⁸ : la réforme de l'État est un processus continu, presque en permanence porté par le niveau politique, et le processus de réforme inclut la relation entre l'État central, ses formes déconcentrées et la relation aux établissements publics.

Un rapport de l'IGF(2011)⁶⁹ a montré que les stratégies de réformes de l'État font également florès ailleurs en Europe et dans le monde, « avec beaucoup d'évolutions convergentes », dont la stabilité du périmètre des missions portées par la sphère publique, et un « double recentrage de l'État » : sur la conception des politiques publiques, conformément aux principes du New Management, et dans son organisation, avec une dynamique de baisse des effectifs et de clarification des compétences entre les personnes publiques.

En France et pour la période contemporaine, la circulaire Rocard sur le renouveau du service public (1989) est une référence importante de la réforme de l'État, à la fois par la largeur de vue sur les questions à traiter, touchant à l'information et l'accueil du public, la gestion des agents et des carrières, l'importance du dialogue social et du management, et par la prise en compte d'innovations importantes, comme les projets de service, la contractualisation ou les nouvelles technologies de l'information et de la communication⁷⁰. On retrouve, à des degrés variables, ces principaux thèmes dans les trois cycles de réforme correspondant aux trois dernières mandatures présidentielles et législatives.

Conçue, de manière trans-partisane, fortement soutenue, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 constitue désormais un cadre essentiel à l'action de l'État : la présentation de l'action publique en programmes et une plus grande fongibilité des dépenses en leur sein, permettent une lecture plus directe des priorités associées aux politiques publiques, délimitent plus clairement les responsabilités et facilitent la mesure de la performance mesurée et attendue.

Depuis 2007, l'un des objectifs politiques affichés est de réduire la dépense publique, et notamment les effectifs de fonctionnaire, initialement sous la forme du non-remplacement d'un départ sur deux, puis par la baisse progressive du plafond d'emploi et la mise en place de schémas d'emploi. Les dépenses immobilières et celles relatives aux « fonctions supports » ont également fait l'objet d'une forte attention. Présente comme un objectif implicite à l'origine de la réforme RGPP, la réduction des effectifs de fonctionnaire s'est imposée comme une priorité dont l'importance s'est accrue, avec le contexte conjoncturel. Mais les autres dépenses, notamment celles relatives aux structures, au fonctionnement, aux fonctions supports et au « train de vie » ont progressivement été incorporées dans le processus.

Définis d'abord pour l'État et ses services déconcentrés, les objectifs ont été rapidement étendus aux « opérateurs », notamment à la suite de travaux parlementaires sur l'application de la LOLF, et

⁶⁷ L'action publique et sa modernisation : La réforme de l'État, mère de toutes les réformes, groupe de travail présidé par Jacques SAURET, Terra Nova, décembre 2013

⁶⁸ Voir l'annexe 4 du rapport IGF-IGA-IGAS sur la RGPP

⁶⁹ IGF, Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger, avril 2011

⁷⁰ On ne peut citer ici tous les rapports publiés sur le sujet de la réforme de l'État. Les deux rapports de 2005, PEBEREAU et LAMBERT-MIGAUD ont eu une influence reconnue.

à l'occasion d'une circulaire Premier ministre de 2010 visant le « *pilotage stratégique des opérateurs de l'État* ». Le recours croissant à cette notion d'opérateur, postérieure à la LOLF mais inspirée de ses principes, témoigne de ce mouvement : les responsables de programme ont la responsabilité de veiller à ce que les établissements publics qu'ils financent participent au mouvement général de contrôle des dépenses publiques et notamment de l'emploi des fonctionnaires. La dernière livraison de cette circulaire, en 2015, demande de renforcer la « tutelle stratégique », et étend aux établissements l'objectif d'exemplarité en matière de train de vie et de dépenses de fonctionnement. A ces objectifs interministériels s'ajoute le cadre fixé par l'administration du budget, notamment via ses copieuses circulaires annuelles « opérateurs ».

Cette réforme continue de l'État s'est appuyée sur quelques nouveaux transferts de compétences vers les collectivités territoriales, mais aussi sur une déconcentration accrue de l'administration centrale vers les services déconcentrés, régionaux et départementaux, selon les principes de subsidiarité ou de proximité avec une application remodelée par la réforme des services de l'État en régions (RéATE).

Les établissements publics de l'État ont été concernés à plusieurs titres : leur nombre a diminué ainsi que leurs effectifs, une plus grande efficacité a été recherchée, leur pilotage a été resserré, notamment pour s'assurer de leur contribution à la maîtrise des dépenses publiques.

Le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) a été particulièrement actif et impacté, et le paysage actuel de ses établissements publics résulte de modifications importantes réalisées dans le cadre de la réforme RGPP et poursuivies dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP).

La Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP) et les réformes de l'État pendant la période 2007-2012

Résumé et objectifs

Par son ampleur inédite dans l'administration d'État française, la revue générale des politiques publiques est une des mesures importantes du quinquennat 2007-2012, d'abord caractérisée par une méthode, qui consiste à « remettre à plat ce qui existe, constater les insuffisances ou les dysfonctionnements et imaginer des réformes ambitieuses pour y remédier ». Des équipes d'expertise mixtes, composées de membres des inspections et de cabinets de conseil, alimentent la revue, qui est pilotée par les services du Président de la République et du Premier ministre, avec le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, rapporteur général. La direction générale de la modernisation de l'État (DGME), en charge de la préparation et du suivi, est placée sous sa responsabilité. Les décisions sont prises par une instance solennelle, le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), qui se réunit à 6 reprises entre décembre 2007 pendant la mandature, puis sont mises en œuvre par les véhicules juridiques adaptés, législatifs ou réglementaires.

La réforme des services de l'État en régions (RéATE), mise en œuvre au 1^{er} janvier 2010 à l'échelon départemental, en constitue un élément important même s'il n'a pas été intégré en tous points dans le processus RGPP.

La RGPP a poursuivi simultanément trois objectifs :

- « *Une amélioration de la qualité des services publics, qui doivent être mieux adaptés*

aux besoins de nos concitoyens » ;

- « *Un retour à l'équilibre des finances publiques d'ici à 2010 ou au plus tard à 2012, par une plus grande maîtrise des dépenses publiques (...) et par une diminution des effectifs de l'État grâce au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. [...]* » ;
- « *Une meilleure valorisation du travail des fonctionnaires* ».

La révision générale des politiques publiques peut ainsi, selon les termes du premier CMPP, être « distinguée d'une logique de rationnement », qui consisterait à répartir également la diminution des dépenses publiques. La revue ambitionne de comparer les actions actuelles, et les besoins et attentes collectives, selon un schéma structuré en 7 interrogations, proposé au « Forum de la performance » organisé en 2011 :

1. Que faisons-nous ?
2. Quels sont les besoins et attentes collectives ?
3. Faut-il continuer à faire de la sorte ?
4. Qui doit le faire ?
5. Quoi doit payer ?
6. Comment faire mieux et moins cher ?
7. Quel scénario de transformation ?

Le schéma est reproduit dans le corps du texte du rapport, en partie I ; § 1.2.2 « La question du sens d'une réforme, incantation ou réalité ? ».

La mise en œuvre de la RGPP au ministère de l'agriculture

Le ministère de l'agriculture est concerné par les mesures transversales de la RGPP, notamment celles relatives à la fonction publique, à l'amélioration de l'accueil dans les services publics, à l'immobilier de l'État, à l'organisation des achats... L'effet de certaines mesures sur les trois établissements sous revue est examiné au chapitre 3.

Des décisions spécifiques concernant le MAA ont été prises lors de 3 CMPP : elles sont rappelées en annexe 8. Aux premières décisions très organisationnelles, avec la restructuration de l'administration centrale et des établissements de paiement des aides, ont succédé des mesures d'optimisation des dispositifs, et finalement de recherche d'efficience : les missions attribuées au ministère n'ont que marginalement évolué pendant la période, comme l'a montré pour l'ensemble de l'État le rapport IGF-IGA-IGAS de 2012.

Les lois techniques (2007-2012) et la RéATE

Par son processus de préparation et de pilotage, sous l'égide du SGG et non de la DGME, la RéATE se distingue de la RGPP, mais elle lui est fortement apparentée. La circulaire du Premier ministre n°5316/SG du 7 juillet 2008 pose les principes de cette réforme : l'échelon régional, « *niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques, s'inscrit dans un schéma reposant sur les grands découpages ministériels* ». Le niveau départemental est organisé « *à partir des besoins prioritaires de la population* », et « *afin de faciliter un dialogue efficace avec les élus locaux* »⁷¹.

La RéATE est évidemment très importante pour un ministère « technique » comme le MAA : si les

⁷¹ Repris dans le rapport IGF-IGA_IGAS 2012 XXX à vérifier

DRAAF maintiennent une bonne visibilité des politiques du ministère à l'échelle régionale, les agents du MAA au niveau département rejoignent des directions interministérielles, même quand elles portent des politiques spécifiques voire techniques comme l'agrément des plans de gestion de la forêt privée instruits par le CNPF.

Bilan et postérité de la RGPP

Porté à haut niveau politique, la RGPP a fait l'objet d'un suivi permanent et centralisé par la DGME, à vocation interministérielle mais rattachée au ministère chargé du budget et des comptes publics.

Ainsi le dossier du 4^e CMPP, en juin 2010 inclut des éléments de bilan sur la mise en œuvre des décisions des trois premiers CMPP. L'avancement des mesures, mesuré sous forme de feux tricolores, était présenté comme satisfaisant, à l'exception de la création et l'organisation de l'ASP, et du recentrage des missions de l'État en matière de politique du cheval.

En revanche la plupart des organisations syndicales et, plus marginalement, certains travaux académiques, ont rapidement mis en cause la méthode suivie⁷², faisant de la RGPP « *plus une procédure de réforme qu'une réforme stricto sensu* »⁷³ et qui a « *donné le sentiment que le service public était devenu indésirable* »⁷⁴.

En décembre 2011, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale déposait un rapport sur l'évaluation de la RGPP, « *indéniable tournant vers une plus grande efficacité de l'État. Mais, dans le même temps, ses modalités d'applications ont suscité de telles réactions des agents et des usagers que, sans évolution, le processus est intenable à terme.* »⁷⁵

Le rapport IGF-IGA-IGAS⁷⁶, commandé le 6 juillet 2012 par le Premier ministre récemment nommé, est une étude très complète sur la RGPP. Il souligne la nouveauté et l'ambition de la RGPP, mais aussi l'affaiblissement du sens par la multiplicité et le caractère disparate des mesures. Ainsi seules 10% des mesures concernaient la révision de politiques d'intervention, alors que plus de la moitié des mesures concernent des réorganisations, des restructurations, des économies de fonctionnement ou l'efficience⁷⁷. De manière plus quantitative, sur 503 mesures décidées lors de l'un des 6 CMPP, 311 étaient encore en cours au moment du rapport, soit 63%. La mission IGF, mais aussi France-Stratégie⁷⁸, distinguent deux périodes :

- RGPP I, dans une logique d'impulsion du sommet (*top-down*) ;
- RGPP II (2011-12), transition vers un processus partant plus de la base, avec une plus grande participation des ministères.

Les mesures qui concernent le MAA ont varié dans le temps. Le 1^{er} CMPP modifie fortement l'organisation de l'administration centrale, et le dispositif de financement des aides, avec la création de l'Agence Spéciale des Paiements (ASP) et FranceAgriMer (FAM). Le 3^e CMPP fusionne des établissements, ce qui donne naissance à l'actuel CNPF et à l'IFCE, et modifie leurs attributions en allégeant celles de l'administration. C'est seulement avec les mesures du 4^e CMPP qu'apparaissent des mesures directement destinées à améliorer les services au public, et visant des gains

⁷² Par exemple François Lafarge, Michel Le Clainche, Revue française d'administration publique 2010/4 n°136

⁷³ Michel Le Clainche, RFAP n°136, 2010-4

⁷⁴ <http://ddata.over-blog.com/xxxxyy/4/38/92/59/DOCS-FEDERATION/Le-Livre-Noir-de-la-RGPP.pdf>

⁷⁵ Rapport d'information RGPP, AN, 2011 p19

⁷⁶ Bilan RGPP, IGF-IGA-IGAS, 2012

⁷⁷ P18, annexe 3 Rapport RGPP IGF-IGA-IGAS

⁷⁸ France-Stratégie. Bilan RGPP-MAP, 2018

d'efficience, notamment sur les fonctions supports.

Au total, pour le MAA comme dans l'ensemble des ministères, la RGPP n'a pratiquement pas conduit à réduire les missions de l'État. Pour le MAA, le nombre et l'étendue de ces missions se sont même accrus pendant la période concernée, notamment du fait de la montée en charge des préoccupations issues du Grenelle de l'environnement (2007). Une grande partie de l'effort a porté sur des restructurations et des rationalisations de services et de processus. Les réorganisations réalisées dans les services de l'État se sont traduites par une baisse moyenne des emplois de 5,4% sur la période dont 3% du fait de mesures RGPP. Pour le MAA, dans son périmètre d'alors, la baisse des effectifs est plus importante : -7,8%, dont -7,2% du fait des mesures RGPP : seuls les services du Premier ministre et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État subissent un schéma d'emploi plus exigeant sur les cinq années.⁷⁹

Le bilan de la RGPP est finalement important, mais il n'est pas celui qui était escompté : faute d'arbitrage sur les missions, dont aucune n'a été mise en cause, et bien peu transférées en dehors de la sphère de l'État, les mesures ont surtout permis d'améliorer l'efficience, et plus particulièrement la productivité du travail, avec une forte baisse des effectifs, mais aussi au prix de tensions collectives et individuelles importantes.

La modernisation de l'action publique (MAP) et les politiques publiques 2012-2017

Résumé et objectifs

La MAP a tenté de corriger ce qui avait été considéré par la mission IGF-IGA-IGAS comme le point faible de la RGPP : l'implication des agents et des usagers.⁸⁰ Elle a aussi étendu aux établissements publics, agences et opérateurs les principes de contrôle déjà appliqués sur les administrations centrales et déconcentrées.

Officiellement, la modernisation de l'action publique (MAP) vise « *la construction d'un nouveau modèle français, alliant solidarité et compétitivité. Elle va de pair avec un objectif exigeant : celui du respect de nos engagements de finances publiques.* » (CIMAP, 18 décembre 2012)

En pratique, outre le changement de vocable général, la MAP se distingue de la RGPP par des ajustements de sa gouvernance – des Comités interministériels à la modernisation de l'action publique (CIMAP) se substituent aux CMPP, la DGME devient un secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) à laquelle est rattachée une direction des systèmes d'information de l'État – et une plus grande attention aux enjeux du numérique et du partage des données publiques.

Le premier CIMAP arrête 50 décisions, regroupées en 5 chapitres : i) Simplifier l'action publique ; ii) Mesurer la qualité du service public ; iii) Accélérer la transition numérique ; iv) Évaluer pour moderniser les politiques publiques (avec l'objectif d'évaluer l'ensemble des politiques publiques d'ici 2017) ; v) Intégrer les agences et opérateurs dans la modernisation de l'action publique.

Ce chapitre relatif aux agences et opérateurs montre l'importance que MAP accorde au sujet des établissements publics, à la suite du rapport du Conseil d'État « *Les agences : une nouvelle gestion*

⁷⁹ Rapport « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat » IGA-IGF-IGAS

⁸⁰ France- Stratégie. Bilan RGPP-MAP, 2018

publique ? » (septembre 2012), notamment.

Le premier objectif est de **clarifier le paysage des agences et des opérateurs rattachés à l'État** :

- préciser la doctrine dans une circulaire du Premier ministre⁸¹ ;
- soumettre toute création à une étude d'impact ;
- inclure dans l'évaluation des politiques publiques ;
- revue des opérateurs ayant moins de 50 ETP ;
- analyse des établissements de formation initiale des fonctionnaires.

Le second objectif vise à **rénover le pilotage stratégique des agences et opérateurs existants**

- renforcer l'exercice de la tutelle ;
- encadrement et clarification de la rémunération des dirigeants par le ministre chargé du budget ;
- mission IGF sur le recours aux taxes affectées ;
- mise en œuvre du GBCP pour améliorer le pilotage et le contrôle budgétaire des opérateurs.

On peut lire ces orientations et décisions comme une « mise sous contrôle » à la fois du périmètre confié et des modalités d'action des établissements publics, mouvement qui est accompagné de la généralisation de l'usage du vocable « opérateur » pour les désigner.

Le décret GBCP et le développement du contrôle interne : des mesures pour associer les opérateurs et agences « à l'effort de redressement des comptes publics »⁸²

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la Gestion Budgétaire et Comptable Publique (GBCP) prévoit la mise en place d'un cadre budgétaire proche de celui fixé par la LOLF pour l'État, avec une comptabilité budgétaire fondée sur des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des emplois limitatifs, complétée par la comptabilité générale en droits et obligations constatés apportant la vision patrimoniale. L'enjeu principal du décret GBCP est d'étendre aux organismes majoritairement financés sur fonds publics un cadre budgétaire harmonisé, homogène avec celui de l'État. Avec GBCP, les projets de budget s'établissent en encaissement/décaissement : les enjeux de trésorerie prennent le pas sur les engagements juridiques.

Parallèlement, le décret GBCP prévoit la mise en place d'un Contrôle Interne Budgétaire (CIB) et d'un Contrôle Interne Comptable (CIC)⁸³ renforcés et étendus, appuyés sur une cartographie des risques à présenter en conseil d'administration. Les opérateurs publics ont l'obligation de mettre en place ces contrôles « internes » à la sphère publique, le contrôle budgétaire et économique et financier, lui-même modifié par un décret du 7 novembre 2012, étant chargé de vérifier leur mise en œuvre. Une démarche d'audit interne harmonisée à l'échelle interministérielle permet d'assurer que ces dispositifs couvrent les risques avec une assurance raisonnable.

Ainsi, au terme de cet ensemble de mesures d'apparence techniques, les établissements publics « opérateurs de l'État » se retrouvent largement assimilés aux administrations de l'État. Les libertés et autonomies dont disposaient ces « démembrements de l'État » ont été significativement réduites.

⁸¹ Circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013

⁸² Selon les termes du CIMAP du 18 décembre 2012

⁸³ Le cadre de référence des contrôles internes budgétaire et comptable des organismes publics a été publié par arrêté du 17 décembre 2015

Principaux objectifs du décret GBCP

- Unifier le cadre budgétaire des organismes et introduire pour ceux qui sont majoritairement financés sur fonds publics (APU au sens du règlement européen du 25/06/1996) un cadre homogène avec celui introduit pour l'État par la LOLF.
- Améliorer le pilotage budgétaire, avec notamment l'introduction d'Autorisations d'Engagements (AE) permettant de maîtriser les engagements et leurs conséquences pluriannuelles et les Crédits de Paiement (CP) permettant d'ajuster les financements aux besoins de décaissements.
- Enrichir l'information sur la situation financière des organismes, la comptabilité budgétaire destinée au pilotage budgétaire apportant une vision de l'ensemble des engagements pris et une visibilité accrue sur les décaissements et encaissements étant complétée par la comptabilité générale en droits et obligations constatées apportant la vision patrimoniale.
- Réaffirmer le contrôle budgétaire, dont le régime est articulé avec celui de la comptabilité budgétaire (notamment, appréciation du caractère soutenable de la gestion au regard de l'autorisation budgétaire et visa d'actes d'engagements, Compte Rendu de Gestion (CRG), Document Prévisionnel des Emplois et des Crédits de Personnels (DPECP).

Bilan et postérité de la MAP

Peu d'études sont disponibles pour établir un bilan de la MAP : il n'y a en particulier pas d'équivalent aux rapports de l'Assemblée nationale (2011) ou de la mission interministérielle IGF-IGA-IGAS (2012). De même, la mise en œuvre du décret GBCP ne semble pas encore avoir fait l'objet d'analyse d'ensemble.

Dans la préparation d'AP 2022, France-Stratégie a diffusé un document couvrant l'ensemble RGPP-MAP en matière de conduite du changement. Ce document rappelle les difficultés importantes de RGPP à cet égard, et reconnaît à MAP des inflexions significatives en matière d'implication des agents et des usagers. Un accent plus important est mis sur la formation des encadrants, notamment en matière de conduite du changement, et sur le dialogue social.

Faute de « bilan » en bonne et due forme, finalement, c'est le lancement en octobre 2017 puis l'annonce des premières décisions par le 1er Comité interministériel de la transformation publique, le 1er février 2018, de l'ambition du nouveau gouvernement qui permet de distinguer certaines inflexions par rapport à la période précédente.

Le rôle des ministères, net depuis RGPP II, accru avec MAP qui donne une responsabilité particulière aux secrétaires généraux des ministères, est consolidé par la mise en œuvre de plans de transformation ministériels. Avec AP2022, seuls cinq chantiers restent interministériels : la rénovation du cadre RH, la transformation numérique, la modernisation du cadre budgétaire et comptable, la simplification administrative et qualité de services, et l'organisation territoriale des services publics.

À l'égard des établissements publics et de leurs responsables, le changement de cap est assez net : alors qu'il s'agissait dans la période précédente de mettre en place un pilotage resserré des opérateurs, l'ambition d'AP 2022 est de donner « plus de liberté et de responsabilité pour les managers publics ».

Il faut dire qu'on peut interpréter la « *professionnalisation de la tutelle* » appelée de ses vœux par MAP, comme une certaine bureaucratization de son exercice...

Au sein du processus continu de modernisation de l'État, la place et le pilotage des établissements publics est une question récurrente, tant sur le plan de la légitimité que de l'efficacité.

Les établissements publics, leviers ou freins à la modernisation de l'action publique ?

On a vu que la RGPP s'était donné une grande ambition : interroger l'action publique au regard des besoins, mais dans les faits, son action s'est rapidement orientée vers l'amélioration de l'efficacité, à missions constantes ou en augmentation. MAP a continué dans le même sens, avec une méthode ajustée, compte tenu des fortes critiques à l'encontre de la RGPP, mais aussi en assumant pleinement les objectifs de contrôle de la dépense publique, dans une conjoncture dégradée.

Pour la période sous revue, deux rapports, l'un du Conseil d'État (2009), l'autre de l'Inspection des finances (2012), relatifs aux établissements publics, agences et opérateurs, ont souligné l'intérêt mais aussi les limites du recours à cette forme d'organisation de l'action publique.

Le rapport du Conseil d'État rappelle que la création d'un EP vise aussi à donner une certaine autonomie à l'action publique : une marque importante en est la gouvernance, qui est parfois fortement ou quasi exclusivement constituée de personnes choisies en-dehors des administrations d'État en charge de la politique publique concernée. Une version aboutie de ce choix est le modèle de l'agence, comme l'entendent certains pays anglo-saxons et nordiques : elle vise à rendre fortement autonome une politique publique, et à la placer dans un circuit de pilotage et de contrôle moins soumis aux aléas conjoncturels, par exemple avec un contrat de moyens et de performance pluriannuel sous contrôle parlementaire.

Le rapport de l'Inspection des finances insiste sur la nécessité de conserver au sein de l'administration une capacité de pilotage stratégique et de contrôle : l'EP est présenté comme un « opérateur » de l'État, chargé de mettre en œuvre une politique publique sous le contrôle ministériel du responsable de programme, le directeur d'administration centrale en charge.

Reformulées à l'aune de la RGPP et de la MAP, quatre questions peuvent ainsi être distinguées :

- l'activité des EP répond-elle à un besoin ?
- est-il légitime de la conduire via un EP ?
- l'EP conduit-il cette action de manière efficace ?
- les relations État-EP sont-elles efficaces ?

Les trois premières questions sont spécifiques à chaque établissement ; la dernière, historiquement associée à la notion de « *tutelle* », relève davantage d'une organisation systémique, en cours d'évolution.

Pilotage et tutelle des EP depuis 10 ans : une boîte à outil enrichie... au risque d'une certaine confusion ?

La LOLF a mis l'accent sur les politiques publiques, organisées en missions et programmes. Les établissements publics ont été rattachés à un programme principal, et les travaux issus de la LOLF ont mis l'accent sur leur rôle comme opérateurs de ces programmes. Ainsi un rapport CGAAER de février 2007 sur l'amélioration du pilotage des opérateurs de l'État a ouvert des pistes intéressantes pour passer « *de la tutelle sur les établissements au pilotage des opérateurs* ».

Mais c'est finalement sous l'égide de la MAP (2012-2017) qu'a été mise en place une démarche d'analyse et d'actualisation des outils de pilotage et de contrôle des EP.

Une étape a été la circulaire du Premier ministre datée du 9 avril 2013, annoncée dès le premier CIMAP : sa doctrine consiste à limiter strictement la création de nouvelles agences et à « *entamer une démarche de rationalisation de l'ensemble des organismes existants* » (en réalité déjà largement entamée avec la RGPP).

Suite à cette première circulaire, un groupe de travail interministériel a été constitué, sous l'égide de la MAP, et a produit un rapport final (janvier 2014) et 9 rapports techniques proposant de i) professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance ii) simplifier et harmoniser la GRH des organismes et ii) associer les opérateurs au redressement des comptes publics.

Résultante des travaux du groupe technique interministériel sous l'égide de la MAP, la circulaire du Premier ministre datée du 23 juin 2015, relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État prévoit i) le renforcement de la tutelle, sa professionnalisation et la clarification de son organisation par ministères ii) des mesures concourant à la maîtrise des dépenses publiques par un meilleur contrôle du budget des EP, en amont de la mise en place de GBCP, à partir de 2016 iii) une plus grande exemplarité en matière de train de vie et de dépenses de fonctionnement : l'ensemble des opérateurs sont concernés par les plans d'action ministériels, à l'exception de ceux pour lesquels la loi ou un décret fixent des modalités particulières de gouvernance.

Le plan d'action sur la professionnalisation de la tutelle au sein du MAA est arrêté en octobre 2015. Il fera l'objet d'une note SG/MAA de 2017 (voir annexe 10).

ANNEXE 7 : MISE EN ŒUVRE DE LA RGPP AU MAA : LES DÉCISIONS DES CONSEILS DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (CMPP)

Les décisions du CMPP1 du 12 décembre 2007

- Regroupement de la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales et de la Direction Générale des Politiques Economique, Européenne et Internationale, qui traitent toutes deux de la politique agricole, dans une Direction Générale de l'Economie et des Territoires
- Création d'un organisme unique de paiement des aides agricoles par fusion de l'Agence unique de paiement et du CNASEA
- Regroupement des offices d'intervention au sein d'un établissement unique
- Rapprochement de la direction des pêches et de l'aquaculture, de l'OFIMER, du Centre national de traitement statistique de Lorient et du Centre de surveillance des pêches du Cross-Etel afin de mieux veiller au respect des directives communautaires
- Généralisation de la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)

Les nouvelles décisions du CMPP3 du 11 juin 2008

- Les interventions nationales et déconcentrées au bénéfice des associations en faveur du monde rural seront limitées aux obligations communautaires en la matière (financements du Réseau rural).
- Après apurement des dettes et respect des engagements, les biens des Sociétés d'Aménagement Régional seront transférés aux régions, et le financement des travaux d'hydraulique par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche sera arrêté.
- Les aides à la cessation d'activité seront rationalisées, en supprimant le congé formation, de la compétence des régions, et le dispositif de pré-retraite des agriculteurs, en cohérence avec la politique du gouvernement en matière d'emploi des seniors.
- La politique du cheval, son financement et ses conditions de mise en oeuvre doivent être mieux définis. A cette fin, un recentrage des Haras Nationaux sur ses seules missions de service public, au travers d'un plan progressif sur cinq ans et son évolution vers un office du cheval permettant de mieux structurer la filière, seront engagés. Son rapprochement avec l'Ecole Nationale d'Equitation sera envisagé.
- Les responsables professionnels seront incités à consolider le réseau des chambres d'agriculture autour des chambres régionales, en recherchant la mutualisation des missions et des fonctions.
- Le Centre National Professionnel de la Propriété Forestière et les Centres Régionaux de la Propriété Forestière seront regroupés dans un établissement national unique.
- Une concertation entre les échelons régionaux de l'établissement et les chambres régionales d'agriculture sera organisée par les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt en vue d'optimiser la gestion de la forêt privée.

- Pour maîtriser les coûts de gestion de la forêt publique, l'Office National des Forêts réalisera des gains de productivité pour permettre le versement d'un dividende à l'État, en fonction de l'évolution du cours des bois. L'Inventaire Forestier National sera intégré à l'Office National des Forêts, sans que son implantation en soit modifiée.
- Le dispositif de financement des contrôles sanitaires officiels sera adapté à la nouvelle législation communautaire.
- Afin de responsabiliser les filières de production animale dans l'organisation, la gestion et le financement de l'équarrissage, après avoir poursuivi le marché public jusqu'à son terme, l'État leur en transfèrera progressivement la responsabilité et le financement.

Les nouvelles décisions du CMPP4 du 30 juin 2010

- Mutualiser et rationaliser les fonctions support en administration centrale, adapter l'organisation des organismes de contrôle.
- Mutualiser et rationaliser les fonctions support en services déconcentrés : DRAAF, DDT, DDCSPP.
- Développer la télédéclaration des demandes d'aides.
- Rationaliser les processus de gestion des aides.
- Optimiser le pilotage national en matière d'hygiène alimentaire
- Rationaliser l'intervention des organismes et services déconcentrés qui garantissent la sécurité de la chaîne alimentaire (santé animale et végétale).

Ainsi, aux premières décisions très organisationnelles, avec la restructuration de l'administration centrale et des établissements de paiement des aides, ont succédé des mesures d'optimisation des dispositifs, et finalement de recherche d'efficience : les missions attribuées au ministère n'ont que marginalement évolué pendant la période.

ANNEXE 8 : PLAN D' ACTIONS PROFESSIONNALISATION ET ORGANISATION DE LA FONCTION DE TUTELLE AU SEIN DU MAAF (2015-2017)

Le plan d'actions établi en octobre 2015 s'inscrit dans le cadre de la circulaire du Premier ministre n°5798/SG en date du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État. Il est structuré selon 3 axes stratégiques et comporte 35 actions.

Plan d'ensemble

Axe stratégique 1 : *développer les conditions d'un dialogue tutelle – organismes renforcé*

Axe stratégique 2 : *renforcer les compétences de la tutelle et la capacité d'expertise interne au sein du MAAF*

Axe stratégique 3 : *adapter l'organisation interne au sein du MAAF aux enjeux croissants du pilotage stratégique des organismes*

Plan d'ensemble et extrait relatif à l'évaluation périodique des opérateurs sous tutelle

Axe stratégique 2, § 2.5 (extrait)

« 2.5. Mettre en place une revue périodique des opérateurs sous tutelle

Il est prévu la mise en place d'un exercice de revue périodique des opérateurs sous tutelle. Ce travail est confié au CGAAER et sera réalisé en amont du renouvellement des COP des opérateurs sous tutelle. L'objectif sera de procéder à un bilan de l'activité et du COP en cours, afin d'évaluer l'atteinte des objectifs par l'opérateur et de proposer aux tutelles des axes d'évolution / améliorations en vue de préparer le COP à venir. Cet exercice s'appuiera notamment sur les audits et missions réalisées par les corps d'inspection et de contrôle.

Compte tenu des prochaines échéances de renouvellement de COP, le CGAAER mènera en 2016 ce travail pour le CNPF et l'ANSES. Le cadrage de chaque revue périodique, en particulier s'agissant du périmètre couvert, sera déterminé à travers une lettre de mission spécifique pour chacune des missions confiées et pourra être adapté au contexte spécifique des différents opérateurs.

Concernant les établissements d'enseignement supérieur et de la recherche, les dispositions statutaires et contractuelles prévoient qu'ils sont régulièrement évalués par le Haut-Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (HCERES), par la Commission des Titres d'Ingénieur (Cti), par l'Association Européenne des Établissements d'Enseignement Vétérinaire (A3EV), voire par l'*American Veterinary Medical Association* (AVMA). Ces évaluations alimentent le processus de contractualisation.

Action 28 : Confier au CGAAER la réalisation d'une revue périodique des opérateurs sous tutelle de la mission AAFAR, en amont du renouvellement de chaque COP, visant à réaliser un bilan de l'activité et du contrat en cours ainsi que des propositions d'évolutions en vue de préparer le COP suivant. Pour 2016, cette revue concernera le CNPF et l'ANSES.

Échéance : 2016

Responsable de l'action : SG + DGPE/DGAL (définition lettre de mission) ; CGAAER (réalisation). »

ANNEXE 9 : MISE EN ŒUVRE D'AP 2022

LES DÉCISIONS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE (CITP) ET LE PLAN DE TRANSFORMATION MINISTÉRIEL DU MAA

1^{er} CITP – 1^{er} février 2018

Constat

Au niveau central comme déconcentré, les managers publics, dont l'implication et la responsabilisation sont déterminantes pour la réussite de la transformation publique, ne disposent pas aujourd'hui des leviers nécessaires à l'exercice de leurs missions : le cadre de gestion budgétaire et comptable du secteur public ne leur donne pas suffisamment de marges de manœuvre pour adapter leur action et être pleinement responsabilisés sur leurs résultats financiers. En tant qu'employeurs, leur capacité d'initiative et leur marge de manœuvre apparaissent excessivement contraintes. Enfin, ils ne sont que faiblement intéressés aux résultats des réformes qu'il leur incombe de mettre en œuvre (intéressement aux économies réalisées notamment).

Décision

- Passer d'une culture de contrôle a priori à une logique de responsabilisation *a posteriori* ;
- Donner plus de souplesse pour les employeurs publics dans leurs recrutements, afin que ceux-ci puissent mieux répondre à leurs besoins. Cela implique de s'interroger sur la place du contrat dans la fonction publique (*cf. chantier ouvert de la concertation sur ce point, I*) ;
- Offrir plus de liberté, d'initiative et de responsabilité, pour les managers de terrain, en rendant cette fonction plus attractive et en leur donnant les leviers nécessaires à la réalisation de leurs missions ;
- Expérimenter des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre le ministère chargé du budget et certains gestionnaires, pour donner une visibilité plus large sur les moyens financiers et sur les effectifs une plus grande souplesse dans leur utilisation sur la période du contrat, en échange d'engagements précis sur des objectifs de performance, d'efficacité et de transformation ;
- Garantir aux structures une réelle autonomie de gestion budgétaire dans l'allocation de leurs ressources de fonctionnement ;
- Développer dans les grandes administrations à réseau les modes de pilotage et d'animation valorisant la capacité d'initiative des échelons territoriaux.

2^o CITP – 29 octobre 2018

Les bases d'un cadre de gestion plus souple et modulaire sont posées : le décret dit « *Gestion Budgétaire et Comptable Publique (GBCP)* » a d'ores et déjà été révisé pour diminuer certaines contraintes portant sur les gestionnaires (allègement des contrôles a priori, chaîne de la dépense plus efficace et plus intégrée, procédure et documents budgétaires recentrés sur l'essentiel). L'exécution budgétaire a par ailleurs été marquée par un effort sans précédent de sincérisation des budgets, d'abaissement très significatif du taux de mise en réserve des crédits budgétaires et d'absence de taxation transversale en gestion, en rupture avec les pratiques antérieures.

Une refonte complète du cadre de gestion doit être engagée : allègements significatifs des contrôles pour l'ensemble des gestionnaires (notamment nouvelles marges de manœuvre en matière RH, projection pluriannuelle des moyens, pilotage par la masse salariale), allègements spécifiques pour les opérateurs et les administrations de réseau (approche pluriannuelle et contractualisée, nouvelle autonomie pour les gestionnaires publics), réflexion plus large sur la mise en place d'un nouveau régime de responsabilité et d'intéressement des ordonnateurs.

Le plan de transformation ministériel du MAA - octobre 2018

AP 22 au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : le plan de transformation ministériel rendu public le 29 octobre 2018

→ Assurer la transition vers une agriculture performante aux plans économique, social, environnemental et sanitaire

Assurer le suivi de la feuille de route des États Généraux de l'Alimentation et la mise en œuvre du projet de loi et des plans de filière

Accompagner la transformation notamment grâce au grand plan d'investissement
Moderniser le réseau des chambres d'agriculture

→ Mobiliser les politiques européennes au service de la transformation

Négocier la réforme de la politique agricole commune (PAC), en portant les ambitions de souveraineté alimentaire et de transition environnementale, les objectifs de lisibilité et de simplicité.

Élaborer les positions françaises sur l'architecture environnementale de la future PAC en lien avec le ministère de la Transition Écologique et Solidaire

Préparer la mise en œuvre de la future PAC avec les conseils régionaux

Sécuriser les paiements des aides PAC (délais, procédures, refus d'apurement)

Améliorer la gouvernance et la gestion du Fonds européens pour les affaires maritimes et la pêche (pêche et aquaculture), dans le contexte du Brexit

→ Porter une attention particulière à la transition environnementale

Mettre en œuvre la séparation du conseil et de la vente de pesticides

Réformer le conseil aux agriculteurs et essaimer de bonnes pratiques

Assurer le suivi du plan d'action pesticides avec une attention particulière sur le glyphosate

Assurer le suivi du 50 % bio, produits de qualité ou locaux dans les cantines

→ Renforcer la sécurité sanitaire

Améliorer les contrôles sur le plan qualitatif et quantitatif (organisation, moyens, pression de contrôle)

→ Renforcer et développer l'enseignement, la recherche et l'innovation dans les secteurs agricole, agroalimentaire, forestiers et de la pêche

Mieux intégrer l'enseignement agricole dans l'offre éducative

Structurer les travaux entre l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) / association de coordination technique agricole (ACTA) et chambres d'agriculture

Mener à terme le rapprochement AgroParisTech – Université Paris Saclay

Mener à terme le rapprochement INRA – IRSTA

Renforcer les synergies entre les écoles d'agronomie et refonder l'enseignement supérieur vétérinaire

→ Réformer le ministère

Adapter les organisations et approfondir la déconcentration

Mutualiser davantage les fonctions support des opérateurs

Refonder le modèle de l'Office national des forêts

Revoir la gouvernance de FranceAgriMer

Les mesures qui font appel à des organismes de la galaxie agricole sont repérées en *italique souligné*, en ***italique gras souligné***, celles qui peuvent être directement rattachées à un opérateur de la « sphère agricole, agroalimentaire, forêt et affaires rurales ».

Le sixième axe « Réformer le ministère » est presque entièrement consacré à ces dernières, avec trois actions principales : « Mutualiser davantage les fonctions support des opérateurs », « Refonder le modèle de l'Office national des forêts », « Revdir la gouvernance de FranceAgriMer ». La quatrième action « Adapter les organisations et approfondir la déconcentration » leur sera vraisemblablement déclinée, comme ils seront également concernés par la « révolution informatique ».

Le sujet de la déconcentration (voire décentralisation) s'en trouver relancé, avec une inflexion possible de la tendance antérieure à la réduction de la présence territoriale, surtout dans le contexte récent de volonté de « rapprochement des citoyens ».

ANNEXE 10 : CNPF, FAM ET IFCE EN QUELQUES CHIFFRES

Dynamique comparée des trois établissements mesurée par quelques agrégats et ratios d'exécution budgétaire (données d'exécution, en millions d'€)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Les produits externes									
SCSP MAA	FAM	90,20	86,52	97,40	93,90	93,30	89,30	91,17	84,29 a
	CNPF	13,40	16,07	16,10	15,30	0,39	15,33	14,70	15,09
	IFCE	40,65	38,77	36,02	34,60	41,78	36,14	36,14	37,51
Autres SCSP	FAM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CNPF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	IFCE	7,22	7,14	7,17	7,38	7,41	7,45	8,01	7,36
Recettes fiscales	FAM	31,69	87,77	84,37	26,00	26,00	21,40	17,50	18,06
	CNPF	9,05	9,56	9,50	9,34	9,11	9,21	9,30	9,27
	IFCE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres financements publics	FAM						11,78	17,48	8,00 b
	CNPF	9,16	10,13	10,56	9,22	10,29	6,81	5,75	6,94
	IFCE	2,29	2,46	3,55	3,31	3,31	4,21	2,50	2,26
Recettes propres	FAM	ND	46,12	45,89	41,31	41,99	39,22	13,30	18,28
	CNPF	3,94	3,66	3,20	5,11	3,64	2,44	1,93	2,10
	IFCE	31,43	32,56	35,54	28,77	24,70	21,16	22,68	18,68
Les charges de personnels									
Personnel	FAM	83,29	84,01	85,70	84,74	83,49	82,26	80,44	78,08
	CNPF	27,59	27,97	28,02	28,69	28,54	27,10	25,14	28,29
	IFCE	50,54	49,64	49,40	47,81	47,32	45,72	45,56	40,67
Les investissements									
Total investissements	FAM	ND	8,50	8,78	7,48	5,80	9,53	7,73	8,41
	CNPF	0,89	1,50	1,55	1,94	0,64	0,82	1,03	0,91
	IFCE	13,27	6,69	5,22	5,56	3,35	3,70	3,47	2,78
Les indicateurs									
Résultat comptable	FAM	-6,28	-4,12	16,05	-37,01	24,10	-44,76	-5,83	-23,50
	CNPF	-3,29	0,07	0,73	-2,24	-13,78	2,02	-0,79	0,45
	IFCE	0,49	0,73	1,85	-2,35	2,31	-1,09	4,65	-0,65
Trésorerie	FAM	175,00	196,56	168,07	277,09	310,04	138,58	28,81	133,63
	CNPF	21,60	20,50	20,00	19,50	7,20	9,50	9,16	6,95
	IFCE	4,98	6,51	7,80	8,27	13,23	12,47	15,93	21,73
Les effectifs									
ETPT	FAM	1252	1216	1175	1135	1176	1122	1078	1038 c
	CNPF	475	502	490	481	475	465	461	449 c
	IFCE	1055	1037	985	911	886	845	798	746 c

Abréviations : SCSP : subvention pour charge de service public, CAF : capacité d'autofinancement,

Sources : comptes financiers des établissements ; jaunes opérateurs ; Chiffres clés du SAFSL-MAA

Notes :

a) le financement apporté par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) est inclus dans cette SCSP bien que ne relevant pas du MAA (2,17M€ en 2018)

b) les comptes de FAM de 2011-2015 n'identifient pas les « autres recettes publiques », elles sont soit dans la SCSP soit dans les recettes propres

c) pour FAM Équivalents Temps Plein (ETP) jusqu'en 2014, Équivalents Temps Pleins Travaillés (ETPT) ensuite, pour CNPF et IFCE, ETPT calculés jusqu'en 2014, mesurés depuis, source SAFSL.