

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Extraits du rapport de la Commission d'Enquête du Sénat sur les agences

Sortir d'un développement des agences au cas par cas

Recommandation n° 1 : Évaluer la pertinence de la création ou du maintien d'une agence nationale dès lors qu'une agence européenne intervient sur un même segment de politique publique.

Recommandation n° 2 : Définir une doctrine d'affectation des agents publics dans les agences en fonction de la sensibilité et de la technicité du sujet de politique publique.

Recommandation n° 3 : Revoir tous les cinq ans, au moyen d'une évaluation systématique, la pertinence du maintien des agences existantes et de chacune de leurs principales missions.

Recommandation n° 4 : Prévoir une date d'extinction dès la création d'un nouvel établissement, fixée par défaut au terme d'une durée de cinq ans.

Mieux suivre les agences et organismes consultatifs et mieux connaître leur coût

Recommandation n° 5 : Revoir le « jaune » relatif aux commissions et instances consultatives et délibératives en s'assurant de l'exhaustivité et de la mise à jour des informations qu'il contient par une enquête systématique auprès de l'ensemble des directions et services d'administration centrale auxquels sont rattachés des organismes consultatifs de l'État.

Recommandation n° 6 : Mesurer les coûts administratifs complets des organismes consultatifs.

Recommandation n° 7 :

- Publier le « jaune » opérateurs au format numérique en *open data*, élargir son périmètre à l'ensemble des organismes publics nationaux et compléter les informations actuelles par des données financières plus adaptées à l'information et au contrôle du Parlement.

- Publier ces données pour chaque opérateur et non catégorie d'opérateurs, en distinguant la gestion d'une part et les flux de financement d'autre part, tout en permettant d'élaborer en cas de besoin des regroupements par catégorie.

Recommandation n° 8 : Pour tous les organismes chargés de la distribution d'une aide, mettre en place une comptabilité analytique permettant de connaître le coût de gestion de chaque dispositif.

Recommandation n° 9 :

- Mener à bien le projet Infinoé pour l'ensemble des organismes publics nationaux pour une mise en oeuvre rapide et couvrant la plus grande partie possible des organismes publics nationaux. Inclure, au-delà des données purement comptables, des informations financières facilitant le pilotage de ces organismes.

- Ouvrir aux commissions des finances du Parlement un accès au futur infocentre Infinoé, sur le modèle de l'accès déjà ouvert au système d'information Chorus.

Pour une réforme des agences au service de la lisibilité de l'action publique et de l'efficacité de la dépense

· *L'administration centrale doit pleinement jouer son rôle de pilotage des politiques publiques*

Recommandation n° 10 : Renforcer les services statistiques ministériels et en faire l'outil centralisateur de l'ensemble des données collectées par les agences, en s'assurant de l'interopérabilité des bases de données des agences et de l'administration centrale.

Recommandation n° 11 : Soumettre chaque agence à une seule administration de tutelle.

Recommandation n° 12 : Renforcer le rôle de pilotage des agences par les secrétariats généraux en leur confiant notamment la planification des études faites par celles-ci.

Recommandation n° 13 : Au niveau national, définir et publier une méthodologie de la tutelle s'appliquant à l'ensemble des administrations centrales et de leurs agences ; rendre compte au Parlement de l'application de cette doctrine.

Recommandation n° 14 : Afin d'unifier les modalités de contrôle, regrouper le Contrôle général économique et financier (CGEfi) et les contrôleurs budgétaires comptables et ministériels (CBCM) en un seul organe de contrôle portant, selon l'organisme, sur les aspects budgétaires, économiques ou financiers.

Recommandation n° 15 :

- Approfondir les modules de formation à la tutelle dans les écoles de service public et dans l'offre de formation continue à l'attention des chargés de tutelle.
- Évaluer les directeurs d'administration centrale en fonction (notamment) de leur implication dans l'exercice de la tutelle sur les agences relevant de leur périmètre.

Recommandation n° 16 : Prévoir la présence, dans les conseils d'administration des établissements publics, d'au moins un représentant de l'État relevant de la catégorie « A + ».

Recommandation n° 17 :

- Pour la tenue du conseil d'administration, choisir un jour compatible avec l'organisation du travail parlementaire.
- Systématiser la désignation des suppléants pour les parlementaires.
- Mieux informer les membres du conseil d'administration de la mise en oeuvre des projets décidés.
- Adapter la rémunération des administrateurs (hors représentants de l'État) en conséquence de la charge de travail attendue afin de favoriser leur implication dans la préparation et le suivi des conseils d'administration.

· *Généraliser et améliorer les instruments du pilotage stratégique (COP et COM)*

Recommandation n° 18 : Définir un contrat d'objectifs et de performances (COP) ou un contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour les opérateurs. Évaluer les charges de réalisation et de suivi de ces contrats.

Recommandation n° 19 : Inclure un volet outre-mer dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) ou de moyens (COM) des agences dont l'action porte, au moins partiellement, sur les outre-mer.

Recommandation n° 20 : Transmettre les projets de contrats d'objectifs et de performance COP et les projets de contrats d'objectifs et de moyens de COM des opérateurs aux commissions parlementaires compétentes des deux assemblées.

Recommandation n° 21 : Prévoir pour tous les COP et les COM une durée par défaut de cinq ans avec une clause de revoyure au bout de trois ans.

Recommandation n° 22 : Prévoir l'envoi systématique d'une lettre de mission initiale et d'une lettre d'objectifs annuelle aux dirigeants d'opérateurs.

Recommandation n° 23 : Présenter chaque année les résultats des indicateurs du COP ou COM en cours lors du conseil d'administration.

Recommandation n° 24 : Systématiser l'évaluation des COP et COM à l'issue de la durée du contrat ; en faire le préalable à l'adoption du contrat suivant.

Recommandation n° 25 : Étendre le recours aux contrats d'objectifs et de moyens (COM), en particulier pour accompagner une trajectoire financière en baisse.

Recommandation n° 26 : Réduire le montant de la réserve de précaution pesant sur les crédits d'une mission budgétaire en proportion du montant des crédits transférés aux opérateurs qui ont signé un contrat d'objectifs et de moyens parmi ceux relevant de la mission budgétaire en question.

· L'État doit réaffirmer et se réapproprier son rôle d'employeur unique de l'ensemble des agents publics, de l'administration centrale aux agences

Recommandation n° 27 : Prévoir l'audition des candidats aux postes de directeurs d'agences par un comité présidé par le SGG et au sein duquel siègerait le délégué interministériel de l'encadrement supérieur de l'État (DIESE).

Recommandation n° 28 : Afin de limiter les écarts de rémunération et faciliter la gestion administrative des agents, généraliser le recours à la position normale d'activité, plutôt qu'au détachement pour les fonctionnaires qui rejoignent un établissement public administratif.

Recommandation n° 29 : Donner davantage de responsabilités et de marges de manœuvre aux détenteurs des postes d'encadrement supérieur dans l'administration centrale ; s'assurer que les fonctionnaires de retour dans l'administration centrale après une mobilité dans une agence disposent d'un poste à niveau de responsabilités au moins équivalent.

Recommandation n° 30 :

- À court terme, mettre en place un outil de suivi de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, visant l'administration centrale ainsi que les agences.

- À moyen terme, étendre cet outil à l'ensemble de la fonction publique de l'État.

· Mieux articuler le cadre budgétaire des opérateurs avec celui de l'État

Recommandation n° 31 : Prévoir le vote des budgets initiaux des opérateurs après la promulgation de la loi de finances de l'exercice concerné.

Recommandation n° 32 : Pour l'ensemble des opérateurs, rendre obligatoire la transmission aux commissions des finances des deux assemblées, sous forme dématérialisée, des budgets initiaux et exécutés des agences, y compris la répartition des crédits entre les programmes gérés par un même organisme.

Recommandation n° 33 :

- Plutôt que de créer des agences pour gérer des crédits de manière pluriannuelle, s'appuyer sur les autorisations d'engagement afin d'assurer un pilotage budgétaire pluriannuel.
- Envisager l'extension aux opérateurs du budget triennal introduit par la révision de la LOLF du 28 décembre 2021.

Faire parler l'État d'une seule voix afin de faciliter la réalisation des projets et redonner de la lisibilité à l'action publique

· *Le préfet devrait être le seul interlocuteur local au nom de l'État*

Recommandation n° 34 : Faire de la préfecture la voie d'accès unique à l'offre de l'État et de ses agences en matière d'ingénierie territoriale.

Recommandation n° 35 : Interdire le lancement par les agences d'appels à projets et d'appels à manifestation d'intérêt à destination des collectivités territoriales. Pour les appels à projets en cours, mettre en place une obligation d'information du préfet sur les dispositifs lancés dans le département ou dans la région.

Recommandation n° 36 : Faire des services préfectoraux le point d'entrée unique des demandes d'aides ou de financement des collectivités et des entreprises. Transférer au préfet l'autorité que détiennent les agences sur les décisions de financements.

Recommandation n° 37 : Supprimer juridiquement l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), en renforçant les services préfectoraux départementaux avec les effectifs de l'Agence.

Recommandation n° 38 : Transférer les missions des agences régionales de santé (ARS) aux services déconcentrés aux niveaux régional et départemental.

· *Simplifier les circuits de financement*

Recommandation n° 39 :

- Supprimer le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et confier ses missions aux administrations de tutelle des opérateurs concernés.
- À l'avenir, organiser d'éventuels plans d'investissements similaires dans le cadre budgétaire de droit commun, tout en assurant leur traçabilité par des documents budgétaires spécifiques, indiquant l'exécution des crédits par l'État comme par les opérateurs.

Recommandation n° 40 : Rationaliser le schéma de financement des agences de l'eau, de l'Office français de la biodiversité et des parcs nationaux par une attribution directe des crédits aux agences qui les utilisent.

Recommandation n° 41 : Déléguer directement de l'État aux régions les crédits qui transitent actuellement par l'Ademe.

· *Communiquer sur l'action de l'État et non sur celle des agences*

Recommandation n° 42 : Sur le sol national comme à l'étranger, apposer le seul logo de l'État et non celui des agences sur l'ensemble des supports de communication.

Recommandation n° 43 : À court terme, interdire aux agences de recourir à des prestataires extérieurs pour concevoir et mettre en oeuvre leur stratégie de communication.

Recommandation n° 44 : À moyen terme, recentraliser toute la communication de la sphère étatique, agences comprises, au sein des ministères.

Recommandation n° 45 : Inscrire tous les sites Internet des agences de l'État à l'intérieur du domaine gov.fr ; faire apparaître le logo de l'État dans les profils des agences sur les réseaux sociaux.

Restructurer les agences par fusion, réinternalisation, mutualisation pour une action publique plus efficiente

Recommandation n° 46 : Instaurer un moratoire sur la création de nouvelles entités, sauf s'il est démontré que le nouvel organisme apporte des économies ou une simplification substantielle de l'action publique.

Recommandation n° 47 : Regrouper les réseaux de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et des Groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (Greta) pour former un opérateur unique tourné vers la formation professionnelle des adultes.

Recommandation n° 48 : Réinternaliser l'Agence de financement des infrastructures de financement de France (AFITF).

Recommandation n° 49 : Transférer les activités de financement de France compétences à la Caisse des dépôts et consignations, en lien avec le ministère.

Recommandation n° 50 : Transférer les effectifs de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) vers l'Agence de services et de paiement (ASP) pour l'attribution des aides et vers les services de l'État pour les autres activités.

Recommandation n° 51 : Transférer les missions de l'Odeadom à l'ASP et à FranceAgriMer, et mettre en conséquence fin à l'existence de cet opérateur.

Recommandation n° 52 : Supprimer l'Agence Bio et réinternaliser ses missions.

Recommandation n° 53 : Ne pas renouveler l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) au terme de la réalisation du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) et transférer progressivement la gestion de l'achèvement des programmes aux services des préfetures.

Recommandation n° 54 : Supprimer l'Agence nationale du sport (ANS) en maintenant ses actions dans le ministère et l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP). Transférer les crédits gérés par l'ANS vers les dotations attribuées aux collectivités territoriales.

Recommandation n° 55 : Intégrer les 26 établissements CROUS régionaux au CNOUS, en maintenant un comité de gestion pour permettre la participation des acteurs locaux.

Recommandation n° 56 : Supprimer la société Pass Culture, la part collective du pass Culture étant gérée par le ministère de l'éducation nationale.

Recommandation n° 57 : Mettre en œuvre le projet de réforme de la foncière de l'État en intégrant le patrimoine foncier et l'immobilier de bureaux des agences.

Recommandation n° 58 :

- Engager un programme pluriannuel, progressif et exhaustif, de mutualisation des fonctions supports des agences et opérateurs (notamment en matière de paie, d'achats et de systèmes d'information), dans un premier temps à l'échelle du ministère de tutelle ou d'une structure interministérielle.

- Confier l'animation de ce programme au Secrétariat général du Gouvernement avec une implication forte du ministère chargé des comptes publics et du ministère de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification.

Recommandation n° 59 : Pour les filières matures à rentabilité longue, transformer les subventions en prêt à taux zéro garanti par l'État.

Recommandation n° 60 : Confier le développement des centres techniques industriels (CTI) et des comités professionnels de développement économique (CPDE) aux filières.

Recommandation n° 61 :

- Favoriser le recours à la formule du groupement d'intérêt économique (GIE) pour les structures qui ont pour objet la promotion de l'activité des entreprises, avec une participation des entreprises d'au moins 50 % dans le budget de l'agence.

- Envisager en conséquence la transformation de Business France en GIE et la diminution de la subvention pour charges de service public (SCSP) d'Atout France.