



Étude annuelle 2012

« *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* »

Récapitulatif des mesures proposées

Premier axe de propositions : Encadrer le recours aux agences

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

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

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

- recourir à un service à compétence nationale (SCN) lorsqu'il est souhaité que le ministre conserve un pouvoir d'instruction hiérarchique sur l'agence ;
- ne choisir le statut de GIP que pour des collaborations dédiées à un projet ou pour la phase initiale de mise en place d'une agence ;
- en cas de recours à un établissement public, faire du choix de l'EPA entièrement régi par le droit public le principe et n'accepter les dérogations, et a fortiori le statut d'EPIC, que s'il est établi qu'un tel choix est nécessaire pour accomplir la mission confiée à l'agence ;
- ne plus recourir à l'avenir au statut associatif ;

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

A cette fin :

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

Proposition n° 4 - **Imposer préalablement à la création de toute agence la réalisation d'une étude d'impact, par la voie législative.** Elle comporterait les items suivants :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- faire un plus large usage de la position normale d'activité (PNA) prévue par le décret du 18 avril 2008 pour faciliter les échanges de fonctionnaires entre les services centraux des ministères et les agences ;
- créer pour les agents non titulaires de droit public des agences un mécanisme de détachement qui tient compte pour le calcul de l'ancienneté, des périodes passées à l'extérieur de l'agence ;
- développer, dans un cadre conventionnel, des garanties de retour en faveur des contractuels de droit privé exerçant pour une durée déterminée dans d'autres agences ou au sein de services de l'État ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Proposition n° 21 - Redéfinir le rôle du préfet vis-à-vis des agences en se fondant sur sa compétence générale de garantie de la cohérence territoriale des politiques publiques.

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

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

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

- prévoir des conseils d'administration restreints à un nombre limité d'acteurs ayant vocation à exercer un rôle décisionnel ;
- lorsqu'il n'est pas possible ou opportun de réduire la taille du conseil d'administration, recomposer les instances de gouvernance de l'agence en opérant une dissociation entre le conseil d'administration et un conseil d'orientation ou de surveillance ;
- prévoir, dans le texte constitutif de l'agence, de désigner un ministre chef de file ; pour les agences en place, prévoir un arbitrage du Premier ministre pour procéder à ce choix ; prévoir la désignation d'un directeur d'administration centrale, chef de file au sein des administrations de l'État ;
- rappeler dans la directive du Premier ministre les critères du choix du président du conseil d'administration et du directeur par l'autorité de tutelle ;
- établir l'inventaire des situations de rémunération des présidents de conseil d'administration des agences, au titre de leurs fonctions au sein de l'agence, en vue de donner à cette question une réponse cohérente et adaptée ;
- prévoir des actions de « professionnalisation » des fonctions d'administrateur de l'agence.

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

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

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

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

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

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