

# ***Droits et Débats***

## **Les agences : une nouvelle gestion publique ?**

**Un colloque organisé par le Conseil d'État  
le 19 octobre 2012  
à l'École nationale d'administration**

# Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

## **Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)**

- Collectivités publiques et concurrence (EDCE n° 53), 2002.
- Perspectives pour la fonction publique (EDCE n° 54), 2003.
- Un siècle de laïcité (EDCE n° 55), 2004.
- Responsabilité et socialisation du risque (EDCE n° 56), 2005.
- Sécurité juridique et complexité du droit (EDCE n° 57), 2006.
- L'administration française et l'Union européenne :  
Quelles influences ? Quelles stratégies ? (EDCE n° 58), 2007.
- Le contrat, mode d'action publique et de production de normes (EDCE n° 59), 2008.
- Droit au logement, droit du logement (EDCE n° 60), 2009.
- L'eau et son droit (EDCE n° 61), 2010.
- Consulter autrement, participer effectivement, (EDCE n° 62), 2011.
- Les agences : une nouvelle gestion publique ? - étude annuelle 2012, n° 63, 2012.
- Le droit souple - étude annuelle 2013, n° 64 (*à paraître*, 2013).

## **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- L'influence internationale du droit français, 2001.
- La publication et l'entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs, 2001.
- Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, 2002.
- Collectivités territoriales et obligations communautaires, 2004.
- L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social, 2004.
- Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, 2006.
- Inventaire méthodique et codification du droit de la communication, 2006.
- Pour une politique juridique des activités spatiales, 2006.
- Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national, 2007.
- Le droit de préemption, 2008.
- L'implantation des organisations internationales sur le territoire français, 2008.
- Les recours administratifs préalables obligatoires, 2009.
- La révision des lois bioéthiques, 2009.
- Les établissements publics, 2010.
- Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, 2011.
- Vers l'institution d'un parquet européen, 2011.

## **Collection « Droits et Débats »**

- Le droit européen des droits de l'homme, 2011.
- Les développements de la médiation, 2012.
- La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, 2012.
- La démocratie environnementale, 2012.
- Consulter autrement, participer effectivement, 2012.
- Santé et justice : quelles responsabilités ?, 2013.
- Le patrimoine immatériel des personnes publiques, 2013.



# Sommaire

<b>Acronymes</b> .....	4
<b>Avant-propos</b> .....	5
<b>Programme général du colloque</b> .....	6
<b>Séance d'ouverture</b> .....	8
<b>Première table ronde – 100 agences aujourd'hui en France : pour quoi faire ?</b> .....	17
Présentation des intervenants .....	18
Introduction .....	21
Actes – 100 agences aujourd'hui en France : pour quoi faire ? .....	22
1 <sup>ère</sup> séquence – <i>Vers une définition des agences</i> .....	25
<i>Témoignages et échanges avec les participants</i> .....	39
2 <sup>ème</sup> séquence – <i>Les bonnes et les mauvaises raisons du recours aux agences</i> .....	43
3 <sup>ème</sup> séquence – <i>Avantages et inconvénients du recours aux agences</i> .....	49
<i>Témoignages et échanges avec les participants</i> .....	54
Conclusion .....	57
<b>Seconde table ronde – Pour un recours approprié aux agences : la place des agences au sein de l'État ?</b> .....	59
Présentation des intervenants .....	60
Actes - Pour un recours approprié aux agences : la place des agences au sein de l'État .....	63
1 <sup>ère</sup> séquence – <i>Pour une doctrine d'emploi sur les agences</i> .....	66
<i>Témoignages et échanges avec les participants</i> .....	74
2 <sup>ème</sup> séquence – <i>Intérêt, opportunité et limites d'un cadre commun de référence à l'État     et aux agences</i> .....	79
<i>Échanges avec les participants</i> .....	86
3 <sup>ème</sup> séquence – <i>Les relations entre l'État et les agences</i> .....	88
<i>Témoignages et échanges avec les participants</i> .....	97
Conclusion .....	99
<b>Séance de Clôture</b> .....	101
<b>Annexes</b> .....	103
1. <i>Les grandes lignes de l'étude annuelle 2012</i> .....	104
2. <i>Les agences en 18 questions - 18 réponses</i> .....	109
3. <i>Les agences en chiffres</i> .....	126
4. <i>Récapitulatif des mesures proposées dans l'étude annuelle 2012</i> .....	127
5. <i>Les agences dans les collectivités territoriales</i> .....	132
6. <i>Liste des agences par secteur d'intervention</i> .....	135



# Acronymes

AAI	Autorité administrative indépendante
Acsé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BPI	Banque public d'investissement
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
EPA	Établissement public administratif
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
IGF	Inspection générale des finances
GIP	Groupement d'intérêt public
SCN	Service à compétence nationale
UESL	Union des entreprises et des salariés pour le logement
VNF	Voies navigables de France



# Avant-propos

Par Jacky RICHARD,  
*Conseiller d'État, rapporteur général et président adjoint  
de la section du rapport et des études  
Coordonnateur du colloque*

Le nouvel opus de la collection *Droits et Débats* rassemble les actes d'une journée de colloque qui s'est tenu le 19 octobre 2012 au Conseil d'État sur « Les Agences : une nouvelle gestion publique ? »

Cette manifestation n'avait pas pour unique objet de valoriser le travail conduit par le Conseil d'État dans le cadre de son étude annuelle 2012 consacrée à une notion juridique mal définie qui recouvre toutefois une réalité bien présente dans l'administration. Une confrontation avec les représentants de la doctrine, les praticiens du droit, les fonctionnaires et les parties prenantes des milieux professionnels concernés par l'action des agences justifiait pleinement, à elle seule, cet événement. Pourtant, le colloque puisait ailleurs sa nécessité. Le Conseil d'État en produisant son étude annuelle avait l'intuition qu'elle devait être prolongée et amplifiée par un débat sur cette forme d'administration qu'est l'agence. La place des opérateurs dans la conduite des politiques publiques, leur contribution aux efforts de maîtrise de la dépense publique, leur taille et leur nombre, les bonnes et moins bonnes raisons de recourir aux facilités de recrutement et de financement procurées par les agences, ne vont pas de soi et font débat.

Quelques semaines après le colloque, l'actualité devait d'ailleurs s'emparer du sujet. Le premier conseil interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), en date du 18 décembre 2012, ne préconisait-il pas l'une des principales recommandations du rapport du Conseil d'État sur la nécessité d'élaborer une doctrine d'emploi des agences destinée à définir les conditions du recours optimal à ces organismes. De plus, la circulaire du Premier ministre en date du 9 avril 2013, intitulée *Modalités d'organisation des services de l'État ; recours à la formule de « l'agence »* donnait pleine réalité à cette intention.

Le Conseil d'État ne pouvait faillir à la tradition qui est la sienne de contribuer à élaborer des règles et recommandations destinées à sécuriser et renforcer le rôle de l'État. Le colloque a ainsi témoigné de la volonté du Conseil d'État de poursuivre et approfondir sa réflexion sur l'administration publique et ses modes de fonctionnement. Débattre du sujet des agences était une nécessité car les agences représentant un « impensé de la réforme de l'État » comme l'a indiqué le rapport annuel 2012. La multiplication de ces organismes, créés au coup par coup, la grande diversité de leur fonction et du régime juridique qui leur est applicable, imposait une clarification. Les deux tables rondes du colloque, la première consacrée à l'état des lieux et la seconde, à la portée des préconisations du rapport, apportent des éclairages utiles aux nombreuses questions posées.

Puissent les actes du colloque donner au lecteur les informations et la grille d'analyse lui permettant de se faire son opinion sur un sujet de forte actualité. Les concepteurs du colloque auraient ainsi pleinement atteint leur dessein.



# Programme général du colloque

## 9 h 30 – 10 h 00 - Séance d'ouverture

**Jean-Marc Sauvé,** vice-président du Conseil d'état

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

**Modérateur :** **Bruno Lasserre,** conseiller d'état, président de l'Autorité de la concurrence

**Intervenants :** **Rémi Frentz,** directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)

**Jacques Reiller,** préfet de la région Limousin, préfet du département de la Haute-Vienne

**Philippe Van De Maele,** président du directoire d'Action logement (UESL - Action logement) ; ancien président de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

**Thierry Wahl,** inspecteur général des finances, superviseur du rapport de l'IGF « L' tat et ses agences »

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

**Modérateur :** **Jacky Richard,** conseiller d'état, rapporteur général, président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d' tat

**Intervenants :** **Philippe Bezes,** chercheur au CNRS, Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques

**Jérôme Filippini,** directeur général de la modernisation de l' tat

**Jean-François Monteils,** secrétaire général du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie

**Jean-Pierre Weiss,** directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)

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

**Intervention enregistrée de Marylise Lebranchu,** ministre de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique



# Séance d'ouverture

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

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

Chaque année, depuis la naissance qualifiée d'« *accidentelle* » de son rapport<sup>1</sup>, le Conseil d'État publie, tel un rituel, une étude approfondie portant sur le droit, l'administration ou les politiques publiques. Cette année 2012 s'inscrit dans cette tradition : elle marque la volonté du Conseil d'État de poursuivre la réflexion entamée en 2011 sur la gouvernance publique. Le rapport a changé de nom : dans une volonté de dissociation plus claire des exercices que le Conseil d'État conduit, le rapport public est désormais consacré au bilan annuel d'activité de la juridiction administrative, tandis que l'étude annuelle reprend la partie anciennement consacrée, dans ce rapport public, aux considérations dites générales. Mais ce changement de présentation ne remet évidemment pas en cause, bien au contraire, la volonté du Conseil d'État de développer et de faire connaître sa vision sur des politiques publiques, comme sur l'administration publique.

Pour 2012, c'est le sujet des agences qui a été choisi. Traiter de cette question était une nécessité, car les agences demeuraient un « *impensé de la réforme de l'État* »<sup>2</sup>. La diffusion de cette forme particulière d'administration imposait un état des lieux, une réflexion, des clarifications et des propositions et il faut savoir gré à la section du rapport et des études en son ensemble et, en particulier, à son président, Olivier Schrameck, et son rapporteur général, Jacky Richard, d'avoir mené à bien ce travail fondateur. Celui-ci présente de nombreux intérêts, au nombre desquels

1 O. Renaudie, « Dits, non-dits et clairs-obscurs de la création du rapport », in P. Mbongo, O. Renaudie (dir.), *Le rapport public annuel du Conseil d'État*, Paris, Ed. Cujas, 2010, p. 17-20.

2 Conseil d'État, *Les agences : une nouvelle gestion publique*, Étude annuelle 2012, Paris, La Documentation française, p. 23 ; ci-après Étude annuelle.



le travail de définition et de systématisation qui a été mené, l'approfondissement du débat sur les modes d'action de l'État ainsi que des propositions d'évolution des règles actuellement applicables aux agences. Tous ces points seront abordés lors des tables rondes de cette journée. Je remercie chacun des intervenants d'avoir accepté de nous livrer son point de vue et ses analyses, ainsi que les présidents de tables rondes, Bruno Lasserre et Jacky Richard. Le colloque sera conclu par un propos enregistré de la Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, Madame Lebranchu, que je remercie du soutien qu'elle a bien voulu nous apporter dans cette entreprise.

Le titre et l'objet du rapport – et du colloque – invite à une analyse de la pertinence de ce mode d'administration et de sa cohérence avec une administration classique ou bureaucratique au sens wébérien du terme, c'est-à-dire basée sur certains principes, notamment la verticalité et le pouvoir hiérarchique. Il invite également à mesurer les conséquences de ce mode de « gouvernance » sur l'efficacité de l'action publique ainsi que son coût. Il apparaît en effet que les agences qui, paradoxalement, restent une catégorie juridico-administrative à construire malgré leur multiplication, participent d'un renouvellement des modes de gestion publique (I). Il faut penser ce renouvellement de l'action publique pour mesurer le besoin d'encadrement des agences, qu'il s'agisse de leur mode de création ou de leur fonctionnement, afin de progresser vers des modes de gestion publique plus rationnels et plus efficaces (II).

## **I. Les agences, objet juridico-administratif en construction, participent d'un renouvellement de la gestion publique dans un but de plus grande efficacité.**

### *A. La notion d'agence englobe des structures administratives très diverses.*

1. Cette diversité s'observe à un triple point de vue : c'est une diversité de statuts, de fonctions et de droits applicables.

Diversité de statuts, tout d'abord, car les agences empruntent de multiples cadres. La forme de l'établissement public administratif (EPA) prédomine certes : deux des agences qui seront représentées au sein des tables rondes aujourd'hui, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, ont par exemple ce statut. L'éclectisme est toutefois grand : les agences peuvent ainsi être des établissements publics industriels et commerciaux, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, mais aussi des groupements d'intérêt public, voire des personnes de droit privé : associations ou sociétés commerciales. En outre, certaines agences sont dépourvues de personnalité morale propre, comme les services à compétence nationale<sup>3</sup>. La situation se brouille encore du fait de changements de statuts, qui ne sont pas rares<sup>4</sup>, ainsi que de l'altération de certaines catégories juridiques dont la cohérence est mise à l'épreuve, à commencer par celles des EPA et des EPIC.

<sup>3</sup> Ainsi de l'Agence France Trésor ou l'Agence de participation de l'État.

<sup>4</sup> À titre d'exemple, Voies navigables de France, qui était un EPIC, a été transformé en établissement public administratif par la loi n°2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France. De même, l'Agence nationale de valorisation de la recherche, qui avait le statut d'EPIC, a été transformée en société anonyme (ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et à la transformation de l'établissement public Agence nationale de valorisation de la recherche en société anonyme).





Cette diversité de nature se double d'une diversité de fonctions. Le Conseil d'État dégage dans son rapport une typologie de six grandes familles de mission qui peuvent, exclusivement ou de manière combinée, être confiées aux agences : une mission de production et de prestation de services, de police et de contrôle, d'expertise, de financement, de mutualisation des moyens et, enfin, une mission d'animation de réseaux<sup>5</sup>. La diversité transparait également dans l'analyse du droit applicable, qu'il s'agisse, de manière générale, de la dichotomie entre régime de droit public ou de droit privé, mais également, plus spécifiquement, des possibilités de recrutement d'agents contractuels ou non, du droit applicable aux contrats ou encore des règles de gestion budgétaire. Tous ces points sont longuement développés dans l'étude du Conseil d'État et je n'y reviens donc pas.

Cette hétérogénéité, cet éclectisme même, des caractéristiques propres aux agences, sont-ils si étonnants qu'ils le paraissent au premier abord ? Je ne le crois pas. Le Conseil d'État souligne ainsi que c'est une « *conception instrumentale* »<sup>6</sup> des agences qui prédomine lors de leur création et que les concepteurs de celles-ci retiennent donc les solutions « *qui leur paraissent le mieux correspondre à leurs besoins et aux équilibres politiques du sujet et du moment* »<sup>7</sup>. Les agences, compte tenu de leurs modes de création et des objectifs poursuivis par leurs concepteurs, sont le fruit d'une approche politique et pragmatique s'accordant mal avec la volonté de systématisation dont naissent les catégories juridiques les mieux consacrées dans notre droit.

2. Les agences, qui mettent « *à l'épreuve les catégories juridiques usuelles* »<sup>8</sup>, ne se laissent donc pas aisément appréhender ni, *a fortiori*, définir.

Je prendrai deux exemples de cette aporie qui veut qu'alors qu'un objet est en pleine expansion et constitue un enjeu majeur de politique publique, il reste difficile de le définir, voire même simplement d'en fixer les contours. D'abord, la doctrine française, si elle n'est pas tout à fait silencieuse, ne fait que chuchoter sur le sujet. D'excellents traités ou manuels de droit administratif ne mentionnent, par exemple, aucunement les agences, même dans des chapitres consacrés aux personnes publiques spécialisées<sup>9</sup>. Le faible attrait de la doctrine pour ce sujet contraste avec l'engouement remarqué dans nombre d'autres pays. Ensuite, on ne peut que constater l'écart, même justifié par la différence de perspective, qui existe entre la définition adoptée par l'inspection générale des finances dans son rapport<sup>10</sup> et celle retenue par le Conseil d'État, les deux rapports soulignant toutefois la difficulté d'adopter une définition pertinente de l'agence. Ces définitions seront discutées et je ne présenterai que brièvement la définition adoptée par le Conseil d'État, laissant à M. Thierry Wahl, inspecteur général des finances et superviseur du rapport de l'IGF, le soin de présenter celle retenue par l'Inspection générale des finances.

5 Étude annuelle, p. 43 et s.

6 Étude annuelle, p. 40.

7 Étude annuelle, p. 40.

8 Étude annuelle, p. 39.

9 Les manuels de science administrative sont un peu plus déserts, de même que ceux de sociologie, notamment des organisations.

10 Inspection générale des Finances, *L'État et ses agences*, Rapport n° 2011-M-044-01, mars 2012.



La définition adoptée par le Conseil d'État est tout d'abord négative. Une autorité administrative indépendante n'est pas une agence, car l'agence n'est pas indépendante, mais simplement autonome<sup>11</sup>. En outre, si la notion d'opérateur, qui est d'origine budgétaire, recoupe largement celle d'agence, tous les opérateurs ne sont pas des agences, comme les universités, les établissements de santé ou les parcs nationaux par exemple<sup>12</sup>. L'agence apparaît ainsi, dans une acception positive, comme un organisme autonome qui exerce une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale. Autonome, car elle n'est ni indépendante, ni inscrite dans le schéma hiérarchique traditionnel de l'administration : soit parce que, alors même qu'elle dispose de la personnalité morale, le pouvoir exécutif garde un rôle non négligeable dans son fonctionnement<sup>13</sup>, soit parce qu'elle dispose d'une autonomie de fait, malgré l'absence de personnalité morale propre<sup>14</sup>. L'agence exerce en outre une responsabilité que le Conseil d'État a choisi de qualifier de « structurante » dans la mise en œuvre d'une politique nationale. Au premier abord, ce critère peut apparaître poreux, voire imprécis – et la doctrine critiquera peut-être le caractère insuffisamment opérant de ce standard<sup>15</sup>. Il est toutefois apparu que les agences ne sont pas de simples opérateurs ou producteurs de services, mais participent pleinement à l'orientation des politiques publiques dans le domaine dans lequel elles interviennent.

L'enjeu de la définition des agences et du champ couvert par elles n'est pas mince : selon la définition choisie, ce sont 1244 agences ou 103 qui sont respectivement recensées par l'Inspection générale des finances et le Conseil d'État. Chacun s'accorde en revanche sur l'expansion rapide de ce mode d'action publique.

*B. Le développement rapide des agences traduit un renouvellement des modes d'action publique.*

1. La France, comme de nombreux autres pays, a connu une expansion rapide du recours des pouvoirs publics aux agences. Un anglicisme traduit même ce phénomène : le terme d'« agencification ». Si ce mouvement s'inscrit dans une histoire longue en droit administratif, celle de l'émergence de personnes publiques créées spécialement afin d'assurer une mission de service public, c'est à partir des années 1960 qu'une réelle accélération peut être constatée. Le développement de l'idée d'« *administration de mission* », selon l'expression d'Edgard Pisani<sup>16</sup>, « *adaptée à un problème, un temps et un lieu* », a contribué à populariser l'idée selon laquelle l'action publique pouvait être plus efficace hors du cadre de l'administration traditionnelle. Avec la diversification des missions de l'État et le développement des idées ou des projets de « nouvelle gestion publique »<sup>17</sup>, puis

---

11 Étude annuelle, p. 47 et s.

12 Étude annuelle, p. 51 et s.

13 Par exemple, nomination et révocation du dirigeant, contrôle de la gestion de l'agence, possibilité de donner des directives d'action...

14 Ce qui est notamment le cas des services à compétence nationale, en raison de leur rattachement au ministre ou du caractère opérationnel et technique de leur mission.

15 Il serait toutefois loin d'être impossible d'apprécier un tel standard dans un débat contentieux, par exemple au travers d'un faisceau d'indices.

16 E. Pisani, « Administration de mission, administration de gestion », *Revue française de science politique*, 1956.

17 Étude annuelle, p. 35.



de gouvernance publique<sup>18</sup>, l'organisation administrative tend à faire place à une certaine forme de « polycentrisme », pour reprendre un terme qui a fleuri en sciences sociales<sup>19</sup>. Cette évolution ne doit toutefois pas être surestimée<sup>20</sup>.

Loin de l'idée d'un jardin à la française, le développement des agences s'est effectué de manière quelque peu erratique, sans véritable doctrine ni règles communes, au gré des besoins manifestés par les personnes publiques. Le maître-mot a donc été le pragmatisme et la recherche d'efficacité, surtout lors de l'émergence de nouvelles politiques publiques. D'autres motifs ont également pu guider l'action des pouvoirs publics, comme la volonté d'apporter une réponse institutionnelle à une situation de crise<sup>21</sup>. La situation française contraste en cela avec celle d'autres pays, qui ont recouru aux agences de manière plus systématique et plus ordonnée, c'est-à-dire en suivant une doctrine bien définie de recours aux agences. L'étude annuelle aborde ainsi les exemples suédois et américain, ou encore néo-zélandais et britannique.

2. L'objectif d'efficacité poursuivi avec le recours aux agences est-il atteint ? Cette recherche d'efficacité ne nuit-elle pas à la cohérence globale de l'action publique ?

L'émergence d'un nouveau mode d'action publique soulève nécessairement des interrogations sur les conséquences de celui-ci. Le Conseil d'État a tiré dans son étude deux conclusions que je souhaite souligner. En premier lieu, le recours aux agences ne peut, par principe, être pensé comme mauvais pour l'État. En permettant une meilleure mobilisation des moyens affectés à la mise en œuvre des politiques publiques, en faisant preuve d'un professionnalisme reconnu et en promouvant une meilleure implication des parties prenantes, le recours à l'agence peut constituer, pour la personne publique, une solution pertinente. En second lieu, l'agence, ce n'est pas moins d'État ; c'est l'État autrement. Le Conseil d'État a ainsi souhaité se placer très explicitement dans le débat sur les « démembrements » de l'État pour affirmer que les agences, même si elles apparaissent très souvent comme soustrayant un pouvoir à l'État, sont en réalité une autre façon pour l'État d'agir. Ce n'est pas l'État central tel qu'il est traditionnellement représenté, certes, mais cela reste l'État.

Les conclusions précédentes ne doivent toutefois pas être interprétées de manière simpliste ou unilatérale. Affirmer que « les agences, c'est l'État autrement » implique en effet de poser, en particulier, la question du contrôle de ces structures autonomes par l'État et du rôle que remplissent les agences dans la conception des politiques publiques. S'il est naturel que des agences opérationnelles disposent d'un personnel et d'un budget bien supérieur aux structures de l'État dédiées à

---

18 J. Chevallier, « La gouvernance : un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003, p. 203.

19 Par exemple, en science administrative : J. Chevallier, *Science administrative*, Paris, PUF, 4<sup>ème</sup> éd., 2007, p. 421 et s. Ce terme peut légitimement heurter le publiciste attaché à la notion d'État unitaire ou le politique défenseur de l'indivisibilité de la République.

20 En ce sens, J. Chevallier, *Science administrative*, Paris, PUF, 4<sup>ème</sup> éd., 2007, p. 421 et s.

21 Cela a pu être le cas en particulier dans le secteur sanitaire avec, par exemple, la création de l'Agence française du sang en 1992 suite aux affaires du sang contaminé (devenue l'Établissement français du sang) ou la création de l'Agence française de sécurité sanitaire en 1998, à la suite de la crise dite de la « vache folle ».



la stratégie et au pilotage, il n'en reste pas moins que l'administration centrale manifeste souvent des difficultés pour s'ériger ou s'affirmer en tant que véritable pilote et stratège face à des agences puissantes qui structurent, au sens le plus fort, des champs complets de l'action publique. Les administrations centrales tendent assez clairement à être concurrencées par « leurs » agences en ce qui concerne l'exercice des fonctions stratégiques.

Ainsi, les agences apparaissent comme un moyen qui peut s'avérer pertinent pour répondre à une problématique particulière et efficace dans l'affectation et la gestion des moyens alloués à une politique publique. Cette recherche d'efficacité ne doit toutefois pas faire oublier la nécessaire prééminence d'un intérêt général de l'État, qui n'est pas que sectoriel. La nécessité de dépasser le cadre des agences dans la mise en œuvre d'une vision stratégique de l'État, s'appuyant principalement sur les administrations centrales, doit ainsi être réaffirmée, alors même que se développent des modèles plus conjoncturels et situés d'action publique, tels que, précisément, les agences.

Pour trouver le juste équilibre, l'action de ces agences doit donc être encadrée.

## **II. L'encadrement du recours aux agences et de leurs modalités de fonctionnement constitue une condition nécessaire au succès d'une gestion publique plus efficace et responsable.**

*A. Les agences ne peuvent continuer à être des créations erratiques et à obéir à d'éclectiques règles de fonctionnement ; les exemples étrangers montrent qu'elles doivent être pensées comme des composantes du modèle d'administration publique et, comme telles, respecter des règles communes.*

Le phénomène des agences n'est pas né en France et l'administration française n'est pas le lieu privilégié du développement de ce mode de gouvernance<sup>22</sup>. Bien que les comparaisons soient à effectuer avec précaution tant les modèles diffèrent<sup>23</sup>, l'observation des expériences étrangères souligne l'intérêt qu'il y aurait à développer une véritable doctrine attachée à la mise en place et au fonctionnement des agences.

Ce constat est partagé. L'OCDE, par exemple, considère que les conditions de réussite et de pérennité d'un système de gouvernance incluant le recours aux agences<sup>24</sup> repose sur un cadre institutionnel et légal sûr, sur la justification de toute exception apportée à ce cadre et sur une limitation de leur nombre<sup>25</sup>.

Certains pays ont, à cet égard, développé de véritables « doctrines de gouvernance » concernant les agences. Aux États-Unis, où les agences ont été créées sans plan

---

22 La dimension comparatiste de l'étude annuelle est fort développée et constitue l'une de ses plus grandes forces.

23 Voir ainsi K. Yesilkagit, J. Christensen, « Institutional design within national contexts : Agency independence in Denmark, the Netherlands and Sweden (1945-2000) », p. 6, disponible sur [http://soc.kuleuven.be/io/cost/pub/paper/delegationtradition\\_kyjgc.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/cost/pub/paper/delegationtradition_kyjgc.pdf) ; les auteurs y insistent sur l'importance des traditions nationales et des trajectoires historiques dans la création des agences.

24 Ou aux « *arm's length bodies* », expression de langue anglaise désignant les autorités se situant à une distance suffisante pour bénéficier d'une certaine autonomie.

25 OCDE, *Modernising government: the way forward*, 2005, p. 118.



d'ensemble, des règles communes sont souvent mises en oeuvre, la principale spécificité des agences, qui sont souvent dotées d'importantes prérogatives, tenant à leur autonomie marquée à l'égard du pouvoir exécutif et au rôle que joue à leur égard le Congrès. La Suède, où le recours aux agences relève d'un mode de gouvernance depuis longtemps pratiqué<sup>26</sup>, applique également un corps de règles communes : le ministre ne peut ainsi directement adresser des directives aux agences, de telles directives ne pouvant résulter que d'une délibération collégiale du Conseil des ministres ; sont par ailleurs proposés trois modèles distincts d'administration des agences<sup>27</sup>.

Le recours à une doctrine clairement exprimée en ce qui concerne les agences n'épuise bien entendu pas les questions pertinentes que soulève ce mode de gouvernance, en termes de légitimité démocratique, de résilience face à la représentation d'intérêts ou de soutenabilité budgétaire, alors que, de manière croissante, la contrainte financière tend à devenir un déterminant essentiel de toute politique publique. L'existence de règles communes apparaît cependant nécessaire de manière à ce que nous puissions penser les agences comme des composantes à part entière de notre modèle d'administration publique. On peut d'ailleurs noter les démarches entreprises par différents pays, y compris parmi les plus avancés, dans le recours aux agences, comme la Nouvelle-Zélande<sup>28</sup> ou le Royaume-Uni<sup>29</sup>, pour remodeler ces règles. L'Union européenne a également adopté en juillet 2012 une approche commune sur l'avenir de la gestion des agences<sup>30</sup>.

Enfin, il convient d'y insister, penser les agences est une nécessité pour pouvoir situer ces objets juridiques particuliers dans la théorie de la séparation des pouvoirs. Les États-Unis ou la Suède ont ainsi défini la place des agences dans la relation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif avec, comme caractéristique commune, une certaine défiance du législateur vis-à-vis de l'exécutif<sup>31</sup>. Relevant du pouvoir exécutif sans en être totalement une composante, les agences questionnent donc notre idée de la séparation des pouvoirs, comme le font, dans un autre registre, les autorités administratives indépendantes<sup>32</sup>. Elles bousculent les catégories

---

26 Ainsi, selon K. Rexed, « *la situation que l'on connaît aujourd'hui en Suède découle de l'instauration du régime parlementaire, qui s'est consolidé durant les XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles. En effet, le régime parlementaire suédois confère au Parlement une importance décisive. La mise en œuvre des politiques publiques et l'exécution des programmes définis par la Diète suédoise sont confiées aux agences* » (« Les agences : une perspective suédoise », Étude annuelle, p. 264).

27 K. Rexed, op. cit., p. 261.

28 Par exemple D. Gill, « Reform of arms length government through the Crown Entities Act (2004) – The drunk and the lamp post? », Institute of policy studies, Working paper 09/12, <http://ips.ac.nz/publications/files/8ffa62a05e8.pdf>.

29 National Audit Office, Reorganising central government bodies, 2012; T. Gash, J. Rutter, Sir I. Magee, N. Smith, Read before burning. How to increase the effectiveness and accountability of quangos, Institute for government, 2010; J. Rutter, R. Malley, A. Noonan, W. Knighton, It takes two. How to create relationships between government and arm's length bodies, Institute for government, 2010; J. Rutter, T. Gash, "The QUANGO conundrum", Étude annuelle, p. 251.

30 Déclaration conjointe du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne sur les agences décentralisées ([http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/documents/120719\\_agencies\\_joint\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/documents/120719_agencies_joint_statement_en.pdf)) ainsi que son annexe relative à une approche commune ([http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/documents/120719\\_agencies\\_common\\_appr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/documents/120719_agencies_common_appr_en.pdf)).

31 Étude annuelle, p. 63 ; K. Rexed, op. cit., p. 264.

32 Qui relèvent du pouvoir exécutif tout en disposant d'un pouvoir quasi-juridictionnel.



juridiques héritées de Montesquieu et de la pensée libérale qu'il convient de remettre à jour. Une telle réflexion doit être menée à bien, afin que des règles communes, claires et acceptées par tous, puissent être dégagées. Si les agences ont été des créations erratiques, réglées uniquement pour satisfaire à un impératif ponctuel d'efficacité, cette situation doit donc, aujourd'hui, être dépassée. Les pouvoirs publics en ont conscience, comme l'atteste la circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État<sup>33</sup>, qui constitue le premier signe d'un frémissement en ce sens. Il convient toutefois de porter plus loin la réflexion.

*B. Un recours approprié aux agences repose sur trois impératifs : encadrer la création des agences, organiser un cadre de références commun aux agences et aux administrations de l'État et clarifier la place de ces organismes au sein de l'administration publique.*

1. La création des agences n'est neutre ni d'un point de vue budgétaire, ni en termes de gestion publique ; elle devrait donc être subordonnée à une évaluation de sa pertinence. Les pouvoirs publics pourraient se fonder sur un faisceau d'indices pour déterminer les cas dans lesquels il est souhaitable de recourir aux agences, sur la base des critères suivants : l'efficacité, l'expertise, la neutralité et le partenariat, c'est-à-dire la nécessité d'associer les partenaires intéressés. De même, il paraîtrait judicieux de réévaluer périodiquement la pertinence de l'existence et des missions de chaque agence. Ces lignes directrices pourraient faire l'objet d'une directive du Premier ministre ; une étude d'impact préalable à la création d'une agence devrait également être réalisée.

2. Le Conseil d'État insiste aussi, dans son étude annuelle, sur la nécessité de fixer un cadre de références commun aux agences et à l'administration de l'État.

Une approche en termes budgétaires apparaît tout d'abord nécessaire. Un constat s'impose en effet : le budget de l'État ne permet plus, à lui seul, d'appréhender de manière satisfaisante l'ensemble des ressources, des charges et des actions de l'État. Les agences ont longtemps constitué autant de lignes de fuite dans la maîtrise des dépenses publiques. La mise en place d'un cadre budgétaire commun n'est toutefois pas chose aisée, notamment en ce qu'elle pourrait imposer une modification de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et, par ricochet, de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a certes estimé, dans sa décision relative à la loi de finances rectificative pour 2011, qu'il « est loisible au législateur de prévoir, dans chaque loi de finances, des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'État »<sup>34</sup>. Le Conseil d'État a toutefois estimé qu'il n'était pas possible de tirer des enseignements de portée générale de cette décision, qui admet dans un cas d'espèce que la loi de finances dépasse le strict cadre des moyens de l'État. À cadre constitutionnel constant, certaines mesures peuvent néanmoins être envisagées, comme la question de l'affectation des recettes fiscales à des agences ou l'inscription de celles-ci dans une logique de programmation pluriannuelle des finances publiques.

---

33 Circulaire n° 5454/SG, disponible sur [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2010/04/cir\\_30853.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2010/04/cir_30853.pdf).

34 Décision n° 2011-368 DC du 28 juillet 2011.



Des règles communes de gestion des ressources humaines présenteraient également un réel intérêt. Elles pourraient s'inscrire dans la politique actuelle d'une réduction du nombre de corps et d'affirmation de leur caractère interministériel. Des efforts de mutualisation des outils de gestion des ressources humaines mais également de définition d'une politique de rémunération, entre État et agences, devraient aussi être entrepris afin de gommer les écarts de rémunération qui sont actuellement constatés au détriment de l'État. Les agences ne sont pas faites pour s'affranchir des grilles de rémunération de l'État.

3. Enfin, inscrire les agences dans une réflexion d'ensemble sur le fonctionnement de notre administration suppose, en particulier, de rééquilibrer les relations entre l'État central et territorial et les agences. L'État doit être en mesure d'affirmer son pouvoir de tutelle stratégique sur les agences. Il existe aujourd'hui encore un risque de « *tutelle inversée* », pour reprendre une expression du professeur Chevallier<sup>35</sup>, compte tenu de l'asymétrie d'information et du poids acquis par certaines agences au regard de leur ministère de tutelle. Or, chaque agence présente des projets et des perspectives déterminés, qui sont fonction du but poursuivi par elle ; la tutelle doit donc être revivifiée de manière à ce qu'une vision stratégique de l'action publique, définie au niveau interministériel, puisse transcender les particularismes et les intérêts sectoriels. La voie de la contractualisation constitue sans doute un moyen de renouveler les rapports entre l'État et les agences. Inscrire les agences dans une vision globale de l'administration publique et de la séparation des pouvoirs suppose également de penser leurs relations avec les autres pouvoirs publics et, en premier lieu, la Représentation nationale, afin d'associer celle-ci, en particulier, à leur contrôle.

Pour conclure brièvement mon propos, je souhaiterais poser, sous une forme délibérément provocante, la question suivante : la notion d'agence a-t-elle un avenir ? Devant une telle multitude des statuts et de règles de fonctionnement applicables à des entités qui se laissent juridiquement mal définir, la notion même d'agence pourrait sembler n'avoir que peu de pertinence. Raisonner ainsi conduirait toutefois à gravement sous-estimer un phénomène patent d'évolution de l'administration publique. Il faut, au contraire, saisir à bras le corps cette notion, la définir et en tirer les meilleures conséquences possibles en termes de gestion publique. Les agences ne doivent pas, parce qu'elles sembleraient être un démembrement de l'État, être condamnées par principe. Elles peuvent présenter des avantages dont il serait dommageable que l'État ne tire pas parti, sous réserve que les dérives éventuelles soient prévenues par un certain nombre de règles de fonctionnement préalablement établies. La notion d'agence a donc un avenir ; c'est celui-ci qui nous rassemble aujourd'hui dans cette salle d'Assemblée générale où les grandes options, puis les termes de l'étude annuelle du Conseil d'État ont été arrêtés. Je forme le vœu que cette journée d'échanges et de débats soit utile et fructueuse : c'est-à-dire, qu'elle contribue à éclairer les conditions d'un meilleur recours aux agences et d'un meilleur fonctionnement de celles-ci.

---

35 J. Chevallier, « *Agencification et gouvernance* », Étude annuelle, p. 246.





# Première table ronde : 100 agences aujourd'hui en France : pour quoi faire ?

## Sommaire

---

<b>Présentation des intervenants</b> .....	<b>p. 18</b>
<b>Introduction</b>	
<i>Par Jacky Richard, Conseiller d'État, rapporteur général et président adjoint de la section du rapport et des études,</i>	
<b>Coordonnateur du colloque</b> .....	<b>p. 21</b>
<b>Actes du colloque</b> .....	<b>p. 22</b>
1 <sup>ère</sup> séquence - La définition de l'agence .....	p. 25
Témoignages et échanges avec les participants .....	p. 39
2 <sup>ème</sup> séquence - Les bonnes ou les mauvaises raisons du recours aux agences .....	p. 43
3 <sup>ème</sup> séquence - Les avantages et les inconvénients du recours aux agences .....	p. 49
Témoignages et échanges avec les participants .....	p. 54
<b>Conclusion</b> .....	<b>p. 57</b>

# Présentation des intervenants

*Les titres et fonctions des intervenants sont ceux détenus à la date du colloque.*

## Modérateur

### **Bruno Lasserre**

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

Bruno Lasserre exerce, depuis le 2 mars 2009, les fonctions de président de l'Autorité de la concurrence française. Ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), à l'issue de laquelle il est entré au Conseil d'État, en 1978. Il détient aujourd'hui le grade de conseiller d'État. Après huit années passées au Conseil d'État, il a rejoint en 1986 le ministère des postes et télécommunications, au sein duquel il a exercé les fonctions de directeur de la réglementation générale, entre 1989 et 1993, puis de directeur général des postes et télécommunications, entre 1993 et 1997. Par la suite, il a été chargé par le ministre des affaires étrangères et par le ministre de l'industrie de conduire une mission internationale destinée à présenter l'autorité chargée de la régulation des télécommunications et à l'expliquer aux gouvernements et aux autorités de nombreux pays étrangers. Revenu au Conseil d'État en 1998, il a présidé pendant trois ans la 1<sup>ère</sup> sous-section de la section du contentieux, avant d'occuper, de 2002 à 2004, les fonctions de président-adjoint de la section du contentieux. Parallèlement à ces fonctions, il a été membre du Conseil de la concurrence, de 1998 à 2004, avant d'en devenir le président le 28 juillet 2004, fonction qu'il a exercée jusqu'à sa nomination à la tête de l'Autorité de la concurrence. Il est l'auteur de plusieurs rapports commandés par le Premier ministre : « L'État et les technologies de l'information : vers une administration à accès pluriel » (La documentation française, 2000) et « Pour une meilleure qualité de la réglementation » (La documentation française, 2004). Il a également publié un ouvrage consacré à « La transparence administrative » (PUF, 1986, en collaboration avec M. Bernard Stirn et Mme Noëlle Lenoir). Il a été membre de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali, dont le rapport (« 300 décisions pour changer la France ») a été remis au Président de la République et au Premier ministre le 23 janvier 2008.

## Intervenants

### **Rémi Frenzt**

*Directeur général de l'Acse*

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



des comptes qu'il avait intégrée en 1987, Rémi Frentz en fut le Premier avocat général de 2007 à 2009. Il fut également chef de mission au Commissariat puis à la délégation interministérielle à la réforme de l'État (de 1995 à 1999) et deuxième conseiller chargé de la politique étrangère à l'ambassade de France au Caire (de 1991 à 1994), ainsi que consultant au Centre d'analyse et de prévision du ministère des affaires étrangères et rapporteur-adjoint au Conseil constitutionnel. Rémi Frentz est, par ailleurs, président du conseil d'administration du GIP culturel du Musée et du domaine national de Port-Royal des Champs depuis 2007 et trésorier de l'association du festival international d'art lyrique d'Aix-en-Provence depuis 1996. Il est aussi membre des conseils d'administration du CELSA (Institut des hautes études de la communication - université de Paris IV-Sorbonne) et de la Société des amis de Marcel Proust. Il coordonne également, pour l'ENA, le master de gestion publique organisé conjointement par l'université de Paris IX Dauphine et l'ENA. Il est diplômé de l'École nationale des ponts et chaussées, de l'Institut d'études politiques de Paris et titulaire d'une maîtrise d'histoire (égyptologie) de l'université de Paris IV Sorbonne. Il est ancien élève de l'École nationale d'administration.

### **Jacques Reiller**

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

Ancien élève de l'École normale supérieure (Ulm), en 1973, professeur agrégé de lettres modernes (1977), et aussi ancien élève de l'École nationale d'administration (1979), Jacques Reiller est nommé sous-préfet en 1981 et prend les fonctions de directeur de cabinet du préfet de la Sarthe puis, en 1983, du commissaire de la République du Val-de-Marne. En 1985, il prend les fonctions de secrétaire général de la préfecture de Mayenne. Il est nommé directeur de cabinet successivement du cabinet du secrétaire d'État auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi (1986) et du cabinet du secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé de la consommation et de la concurrence (1987). En 1988, Jacques Reiller est détaché auprès du ministère des affaires étrangères en qualité de deuxième conseiller à l'ambassade de France en Algérie. En 1991, il est nommé sous-directeur des libertés publiques et de la police administrative. En 1995, il exerce les fonctions de directeur de cabinet du ministre du développement économique et du plan, la même année il est nommé préfet du Territoire de Belfort. En 1998, Jacques Reiller rejoint le ministère de l'intérieur comme directeur du centre d'études et de prévision. Il est nommé préfet des Vosges en 2003, de la Charente-Maritime en 2006, de l'Essonne en 2008 et, depuis 2011 préfet de la région Limousin, préfet de la Haute-Vienne.

### **Philippe Van De Maele**

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

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



puis responsable du service du port et de l'aéroport à la DDE de la Martinique (1991-94). En 1994 il est nommé conseiller technique au cabinet de Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'Outre-mer, puis, en 1995, conseiller technique au cabinet d'Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration. De 1997 à 1998, il est chargé de mission auprès du directeur des routes au ministère de l'équipement. En 1998, il intègre la Banque interaméricaine de développement avant d'occuper, en 2001, les fonctions de responsable du département énergie, transport et communication à *World Business Inc.* Il est nommé en 2002 directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, en 2004 directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), en 2008 directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, en 2009 président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Depuis 2012, Philippe Van de Maele est président du directoire de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL).

### **Thierry Wahl**

#### *Inspecteur général des finances*

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

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

En juin 1997 il est appelé aux fonctions de conseiller, puis de directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, avant de prendre les fonctions, en mai 2000, de directeur général de l'administration, des finances et des affaires internationales et haut fonctionnaire de défense au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, puis au ministère de l'écologie et du développement durable. En janvier 2004, Thierry Wahl devient directeur général de la SEMEA 15 (principal chantier : réaménagement de Beaugrenelle) et, parallèlement, à compter de décembre 2005, directeur général de la SemParisCentre (principal chantier : réaménagement du Forum des Halles), puis de juin 2007 à mai 2008, directeur général de la SemPariSeine (société d'aménagement et de gestion d'ouvrages, résultant de l'absorption de la SemParisCentre par la SEMEA 15). De juin 2008 à décembre 2010, il est nommé directeur général d'Eau de Paris, en charge de piloter la remunicipalisation du service public de l'eau à Paris.



# Introduction de la table ronde

---

**Jacky Richard,**

*Conseiller d'État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*

**Coordonnateur du colloque**

Merci beaucoup, M. le président, pour votre introduction qui fixe très clairement le cadre et les lignes de force des débats qui vont se dérouler dans cette salle d'assemblée générale au cours de ce colloque.

J'appelle à la tribune le président Lasserre et les intervenants de la première table ronde pendant que je vous dis quelques mots sur le déroulé de notre journée. Comme l'a dit le président Jean-Marc Sauvé, ce colloque est une manifestation de valorisation de notre rapport annuel consacré aux agences, mais il ne doit pas être autocentré sur le rapport.

C'est aujourd'hui, l'occasion d'évoquer la contribution de l'inspection générale des finances (IGF) et d'inviter les responsables d'agences, et ils sont nombreux dans cette salle, à donner leur point de vue et les autres intervenants à se positionner en accord, en écart ou en contrepoint d'un certain nombre de propositions.

Selon une coutume bien établie, le Conseil d'État ne souhaite pas, lors de ces manifestations annuelles, multiplier les tables rondes. Il y aura donc deux tables rondes qui sont approfondies et qui ont été soigneusement préparées. Je remercie le président Bruno Lasserre ainsi que tous les intervenants du temps qu'ils ont consacré à la mise au point de cette table ronde. Il y aura au total deux tables qui auront chacune trois séquences. Nous avons tenu à cette répartition pour permettre des échanges nombreux, pour que vous puissiez poser des questions à deux ou trois reprises. Nous souhaitons que la parole de la salle ne soit pas la variable d'ajustement, comme c'est trop souvent le cas dans les colloques, du déroulement des séquences.

La première table ronde sera consacrée à l'existant, aux enjeux, aux questions de définition, aux avantages et inconvénients du dispositif actuel. La deuxième table ronde de l'après-midi, que j'aurais l'honneur et le plaisir de conduire, s'intéressera davantage aux propositions pour améliorer le dispositif et les relations entre l'État et les agences. En fin d'après-midi nous aurons, comme Jean-Marc Sauvé l'a indiqué, une communication enregistrée de Mme la ministre Marylise Lebranchu qui tiendra en peu de mots des propos extrêmement forts sur le devenir des agences.

Voilà chers amis, je vous remercie d'être présents aussi nombreux à ce colloque. Je passe la parole au président de la première table ronde.



# Actes – 100 agences aujourd’hui en France : pour quoi faire ?

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d’État, président de l’Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Merci Jacky Richard, merci au Conseil d’État de m’avoir invité à modérer cette première table ronde de la journée.

Je n’ai pas été convié en tant que président de l’Autorité de la concurrence car vous comprendrez rapidement que le Conseil d’État a défini les agences de manière relativement étroite et a exclu les autorités administratives indépendantes (AAI) de sa liste. L’Autorité de la concurrence est donc une agence au sens de l’IGF, mais pas au sens de l’étude annuelle du Conseil d’État. De mon point de vue, la définition retenue par le Conseil d’État est un choix plus sage mais je n’anticipe pas sur les débats qui auront lieu entre nous.

Si j’ai été invité à modérer cette table ronde, c’est qu’en 2007-2008, j’avais présidé un groupe de travail dans le cadre du conseil de modernisation des politiques publiques qui portait sur cette question : faut-il réorganiser l’État en distinguant davantage deux fonctions : d’une part la conception, la préparation, l’évaluation des politiques publiques et d’autre part la mise en œuvre de ces politiques publiques ? On parlait déjà de production de masse, de gestion, de contrôle, de financement, d’expertise, d’animation de réseau.

Nous avons proposé très modestement une doctrine du recours à l’agence ainsi que des études d’impact préalables. Nous avons aussi retenu l’idée d’une évaluation périodique pour vérifier si les objectifs étaient atteints. Dans la même logique, nous avons proposé de sélectionner des sujets qui se prêteraient mieux que d’autres à l’expérimentation de cette formule. Pour être tout à fait franc, tout cela est resté dans les limbes.

J’ai pu à nouveau défendre cette position dans le cadre de la commission de libération de la croissance française, la commission « Attali » qui, au titre des mesures qui pourraient dynamiser la croissance, avait insisté sur la modernisation de l’État et notamment un recours mieux ordonné aux agences.

Je me réjouis vivement que le Conseil d’État nous propose aujourd’hui une doctrine revigorante qui, comme l’a dit le vice-président Jean-Marc Sauvé, fait une œuvre extrêmement utile en nous invitant à nous interroger à la fois sur l’existant et sur le futur. Cela nous manque aujourd’hui puisque, souvent, tout a été créé au fil de l’eau sans vision préalable. L’IGF fait aussi un travail extrêmement utile en proposant une revue très ambitieuse et très exhaustive de ce mode d’organisation de l’État. Ces deux études sont audacieuses car il ne s’agit pas seulement de rationaliser la création à venir des agences mais aussi de se pencher sur le stock des agences existantes en tirant toutes les leçons du passé.



Le vice-président a utilisé le vocabulaire des « jardins ». Je le reprendrai moi aussi. Dans ce regard que l'on peut porter sur l'existant, il faut le reconnaître, le paysage est vallonné. Pour autant, il convient de ne pas négliger tous les avantages objectivement tirés de l'expérience des agences en termes de gestion et de qualité du service public. Le Conseil d'État, à mon avis, a eu raison de dire qu'il ne fallait pas regarder les agences comme un simple démembrement de l'État, lequel appellerait une certaine suspicion, et d'insister sur le fait qu'elles constituent un vecteur réel de modernisation du service public.

Mais, il est vrai, et Jean-Marc Sauvé posait il y a quelques instants cette question, que la souplesse de gestion inhérente à la formule de l'agence a également créé un appel d'air. Je poserai la question en termes clairs, presque crus. A-t-on par le passé recouru à l'agence pour gérer l'action publique plus efficacement que l'administration centrale classique ? Ou bien est-il arrivé que cette formule ait été surtout retenue pour contourner les règles budgétaires, pour éviter les rigidités dans la gestion des ressources humaines, voire pour prendre de la distance vis à vis d'une administration centrale dont l'exercice du pouvoir de tutelle n'est, souvent, pas prioritaire ?

Il n'est pas question ce matin, et on essaiera de l'éviter, de s'engager dans un soupçon systématique, ni même dans une déconstruction de l'administration centrale comme cela est advenu dans d'autres pays, tels que la Suède et dans une moindre mesure le Royaume-Uni. Cependant, il est nécessaire, et c'est tout le mérite de cette journée que nous souhaitons constructive, de s'interroger sur les raisons du recours à ces agences. Nous devons bâtir une doctrine cohérente qui permette d'en conserver les avantages tout en prévenant les dérives. En d'autres termes, il s'agit de mieux conjuguer l'efficacité, c'est-à-dire un acquis de l'expérience passée ; et l'efficience, un terrain qui reste encore largement à conquérir. J'entends par efficience, un pilotage plus cohérent du rapport entre performance, d'une part, et moyens alloués aux agences, d'autre part.

Pour nourrir ces réflexions sur ce terrain vallonné, il n'était pas possible de redessiner un paysage à la française. Sur ce type de sujet, Le Nôtre<sup>36</sup> aurait tout rasé pour replanter. Je trouve que le mérite du Conseil d'État mais aussi de l'IGF est d'avoir joué le rôle d'un jardinier à l'anglaise. Plutôt que d'arracher et replanter, les deux institutions ont mis en valeur les reliefs préexistants et les ont intégrés dans une vision d'ensemble. Leurs travaux ont donc été nécessairement plus exhaustifs que les réflexions que j'avais menées antérieurement.

Nous allons ce matin, et j'espère que nous aurons des échanges nombreux, organiser notre discussion en trois séquences.

Nous allons d'abord nous interroger sur la définition de l'agence. Nous sommes tous d'accord pour dire que le statut juridique n'est pas la bonne façon de définir l'agence et cette table ronde en est l'exemple. Les différentes agences qui sont représentées à cette table ont des statuts très différents : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est un établissement public industriel et commercial (EPIC), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé),

---

36 André Le Nôtre : jardinier du roi de 1645 à 1700.

un groupement d'intérêt public (GIP), l'Union d'économie sociale du logement (UESL), une association paritaire. Mais d'autres critères peuvent être retenus et, force est de reconnaître que le Conseil d'État, d'une part, l'IGF, d'autre part, ne retiennent pas les mêmes. Nous discuterons donc en premier lieu, de la définition de l'agence.

Ensuite, nous nous interrogerons sur les bonnes ou les mauvaises raisons qui ont conduit jusqu'à présent à recourir aux agences. Nous nous fonderons sur l'étude annuelle du Conseil d'État, les critiques de l'IGF et les expériences de terrain que chacun pourra apporter. Pourquoi a-t-on créé des agences en France ? Ces raisons sont-elles bonnes ou sont-elles mauvaises ?

Enfin, nous nous intéresserons aux avantages et aux inconvénients de la formule des agences telle qu'elle a été construite en France en débattant des mérites ou au contraire des inconvénients du recours à cette formule.

Pour animer cette discussion, le Conseil d'État a invité quatre personnes qui me paraissent, mieux que d'autres, pouvoir répondre aux questions que je viens de citer. Je les citerai par ordre alphabétique.

Remi Frentz, à ma gauche, est conseiller maître à la Cour des comptes, il est directeur général de l'Acisé, une jeune agence de financement créée en 2006 qui pilote des projets ou concourt à leur mise en œuvre dans les domaines de la réussite éducative, de l'accès à l'emploi, de la prévention des discriminations, la culture, l'aide aux victimes mais aussi l'amélioration du cadre de vie.

Jacques Reiller est préfet du Limousin. Il nous fera part de son expérience des relations entre les agences et les pouvoirs publics au niveau local, entre complémentarités, contradictions, et difficultés. C'est un sujet important. Les responsabilités éminentes que Jacques Reiller a occupées dans les domaines de l'emploi ou en matière de prospective dans le secteur de la sécurité publique lui permettront de prendre une certaine distance par rapport au sujet.

Philippe Wan de Maele est président du directoire de l'UESL et a dirigé par le passé deux agences : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'ADEME.

Thierry Wahl, inspecteur général des finances, a supervisé la mission confiée par le Premier ministre sur les agences et dispose par ailleurs d'une vaste expérience dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

J'introduis donc la première question : comment définir le mieux possible le sujet de notre étude : l'agence ? Combien de divisions ? Le Conseil d'État répond 103, l'IGF 1244. Pour en discuter, je vais donner successivement la parole à deux personnes. D'abord, Rémi Frentz, qui est à la tête d'une agence : est-ce que vous vous reconnaissez dans la définition proposée par le Conseil d'État ? Puis je demanderai à Thierry Wahl de défendre son décompte : 1244. Pourquoi un tel écart ? Est-il justifié ?





# 1<sup>ère</sup> séquence – Vers une définition des agences

---

**Rémi Frentz**

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

Je vous remercie de cette invitation. Ce sujet m'est particulièrement cher.

J'interviendrai au titre de trois casquettes différentes. Je me suis intéressé depuis longtemps au sujet, notamment lorsque j'ai travaillé à la réforme de l'État, pendant quatre ans. C'était l'un de nos sujets. L'analyse du Conseil d'État me paraît trop rapide en affirmant qu'il n'y a pas eu, dans le cadre de la réforme de l'État, de réflexions systémiques sur les agences. Je me souviens avoir beaucoup travaillé sur la distinction entre État et opérateurs dès les années 1995. À cette époque, déjà, les deux gouvernements successifs d'Alain Juppé et de Lionel Jospin concouraient activement à la réforme de l'État sur ce thème. Nous nous posions systématiquement la question du recours à une agence (établissement public, GIP, AAI, etc.) : est-ce nécessaire ? Qu'est-ce que cela va apporter ? Faut-il une étude d'impact ? Beaucoup de conseillers d'État présents ici se souviennent du combat que nous avons mené en faveur des études d'impact, notamment dans ce domaine. C'est une première raison qui justifie mon intérêt pour ce sujet. J'interviendrai également en tant que magistrat à la Cour des comptes ; dans le cadre de nombreux contrôles d'établissements publics, j'ai eu à connaître des situations très variées, constitutives de ce paysage à l'anglaise que vous décrivez M. le président. Je pense d'ailleurs que cette variété est un des charmes de notre paysage administratif. Et puis, bien sûr, j'interviendrai au titre de directeur général, depuis trois ans, d'une de ces agences.

Vous m'avez demandé de revenir sur la définition des agences. Le vice-président en a parlé tout à l'heure en indiquant combien la question était légitime. Son acuité est renforcée par le contraste que vous avez souligné entre les chiffres : 103 agences retenues par le Conseil d'État et 1244 retenues par l'IGF. Je ferai d'ailleurs remarquer avec un petit sourire que le nombre auquel chacun parvient est inversement proportionnel au nombre de pages qu'il a consacré à l'étude de ces questions. Dans le rapport de l'IGF, on explique les critères retenus en deux pages et il en faut à peu près trente au Conseil d'État pour exposer son raisonnement.

Personnellement, je pense que la question de la définition est intéressante car elle va permettre de préciser les contours des concepts d'agence, d'opérateur, d'établissement public, et cela doit aider les pouvoirs publics dans leur travail de création, ce qui entre pleinement dans le rôle du Conseil d'État, en tant que conseiller du Gouvernement. Mais l'autre intérêt de cette question est qu'elle conduit à mieux appréhender les caractéristiques et le contenu de ces organismes créés par l'État, et au-delà à la motivation de leur création. En ce sens, le fait de commencer la table ronde par la définition ne relève pas uniquement d'une logique de juriste ou de sociologue, mais est extrêmement pédagogique pour aborder ce sujet.



La définition de l'agence est difficile parce qu'il y a de multiples formes juridiques qui ont été utilisées dans le développement progressif de cette forme d'organisation. Il ne s'agit pas un prurit récent, le recours à cette technique existe dans les administrations françaises depuis des décennies. Il est vrai que ce développement semble anarchique, incontrôlé et manque d'une vision transversale. Une telle vision ne pourrait s'appuyer que sur un cadre général fixant les cas de recours à l'agence, les modalités de sa mise en place, la nature de ses relations avec l'État en termes de pilotage et de contrôle.

Quelques angles d'attaque nous permettent de visiter la question de la définition.

Le premier critère qui vient à l'esprit est celui de l'existence ou non de la personnalité morale. Ce critère est très important, la personnalité morale est très fréquente, même largement majoritaire, parmi les agences. Les seules exceptions sont les AAI, le plus souvent dépourvues de la personnalité morale, et les services à compétence nationale (SCN) que le Gouvernement a créés à la suite des travaux relatifs à la réforme de l'État en 1997. Je me souviens qu'on cherchait déjà un moyen d'appliquer cette *suma divisio* entre les fonctions de conception et de contrôle, dévolues à l'administration centrale, et les fonctions de mise en œuvre, réservées jusqu'à présent aux services déconcentrés. On a pensé que lorsque ces fonctions de mise en œuvre devaient s'exercer à un niveau national, il était nécessaire de créer une autre entité qui pourrait rester dans le giron de l'État, lorsqu'on ne jugerait pas nécessaire d'instituer une personne morale distincte de l'État, de créer un conseil d'administration, ... C'est pour ces raisons que la catégorie des SCN a été créée. Faut-il considérer que les SCN entrent dans la définition de l'agence ? Il y a de très nombreux SCN qui, à mon avis, s'en éloignent beaucoup, notamment parce que leur mission est modeste, étroite, peu structurante. Mais j'ai personnellement été convaincu par le choix du Conseil d'État de retenir certains SCN, tels que l'agence qui gère la dette de l'État ou encore l'agence du patrimoine immatériel de l'État.

On ne peut donc s'arrêter uniquement au critère de la personnalité morale, même si c'est un critère extrêmement important.

Nous avons effleuré la distinction entre agences et AAI, qui est une autre manière d'aborder la question. On voit que le critère de la personnalité morale n'est pas déterminant puisque la Haute autorité de santé détient la personnalité morale tandis qu'un grand nombre d'autres AAI ne l'ont pas. D'ailleurs, le fait de doter des AAI de la personnalité morale est très récent. Il faudrait se replonger dans les débats parlementaires pour voir pourquoi certaines autorités indépendantes ont eu ce privilège. Je dois avouer que la logique m'en a parfois échappé. C'est une question qui mérite d'être posée. En revanche, il est clair qu'une différence significative sépare les agences des AAI, et là je partage l'analyse du Conseil d'État, c'est leur degré d'autonomie ou d'indépendance. Pour moi, il ne fait pas de doute qu'une agence n'est pas indépendante, mais seulement autonome (du moins en principe, tout dépend des limites posées à cette autonomie). Les conditions de nomination des membres des conseils d'administrations des agences en sont la preuve la plus éclatante, à la différence des conditions de nomination des membres des AAI.



Si l'on considère maintenant les statuts juridiques de ces organismes, il est assez naturel de classer les EPA et les EPIC qui ont une aire d'activité nationale dans le champ des agences. Il est également assez naturel de le faire pour les GIP nationaux qui, eux, ont une durée d'existence, en principe, limitée dans le temps. Pour autant, de nombreux établissements publics ne sont pas à mes yeux des agences, comme en particulier les multiples EPA créés dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche, du patrimoine, des musées, de la musique, de la danse, du théâtre (ce qui n'empêche pas certains d'avoir une vocation et un rayonnement nationaux, voire internationaux). Enfin, aussi étrange que cela paraisse, certaines grandes associations à caractère national sont incontestablement des agences, telle l'Agence de formation professionnelle des adultes.

Donc, le statut juridique est un indice, mais pas un indice déterminant, ni surtout très stable. Le Conseil d'État le souligne de manière très pertinente. On passe facilement du statut d'EPA à celui d'EPIC et inversement. Voies navigables de France (VNF) est l'exemple le plus récent. On se demande pourquoi certains établissements ont le statut d'EPIC. Je n'aurai pas l'audace de poser cette question à l'ancien directeur général de l'ANRU qui siège à cette table, mais il est vrai que, moi qui travaille avec l'ANRU, je n'ai pas toujours compris la logique ayant conduit à lui conférer le statut d'EPIC par la loi. Il y a également des cas dans lesquels les statuts d'EPIC et de société sont assimilés : l'Agence nationale de valorisation de la recherche (Anvar), qui était un EPIC est devenu Oséo, une société. Et Oséo va, à présent, être intégrée à la Banque publique d'investissement (BPI).

Le critère du statut juridique n'est pas totalement pertinent. Je dirai à son sujet, pour reprendre l'expression qui a été employée tout à l'heure, que le choix du statut juridique est instrumental. Il ne s'intègre pas dans une vision d'ensemble, il correspond à la réalité de ce qu'on veut faire à un moment donné, dans un contexte délimité, pour un objet déterminé. On choisit le statut qui paraît avoir le maximum d'avantage dans un contexte précis.

Enfin, s'agissant du critère lié à la nature des missions, je pense que les missions des agences, telles que le vice-président Sauvé les a rappelées, sont bien décrites dans le rapport. Il y en a six qui peuvent être combinées ou exclusives. Je retrouve d'ailleurs les caractéristiques de mon agence dans la plupart de ces missions. Loin de se cantonner à un rôle de financeur, l'Acsé est un lieu d'expertise sociale, un instrument d'animation de réseau et même de production de services.

Selon une méthode différente, que je laisserai Thierry Wahl exposer, l'IGF se fonde, pour recenser les agences, sur leurs ressources budgétaires et sur le type de contrôle que l'État exerce. D'un œil extérieur, moi qui ne suis ni du Conseil d'État ni de l'IGF, j'ai compris dans la démarche de l'IGF qu'elle mettait en évidence deux critères : intervenir dans un secteur public non marchand et être soumis d'une manière ou d'une autre au contrôle de l'État. Identifier des organismes en suivant ces critères n'est pas très facile. J'ai donc le sentiment que l'IGF a finalement repris des catégories juridiques existantes et a ratissé dans ces listes des centaines d'opérateurs, sur la base de ces deux critères. Je vous renvoie au jaune « opérateurs de l'État », si vous ne le connaissez pas : c'est un catalogue « à la Prévert » assez

vertigineux. Si l'on ratisse dans cette liste tout ce qui est contrôlé par l'État dans le secteur public non marchand, il en ressort par exemple que le Centre régional de la propriété forestière de l'Auvergne (CRPF Auvergne), en tant qu'EPA qui assure un service public, contrôlé par l'État, avec un budget d'origine publique, est une agence. C'est la raison pour laquelle on abouti à un nombre de 1244 agences. En revanche, l'Agence française du développement qui est un établissement public mais aussi une institution financière intervenant dans le secteur marchand, n'est pas classée comme opérateur ou agence, alors que pour moi, elle en est évidemment une.

Je crains que cette méthode embrasse trop large et je penche plutôt nettement vers la définition retenue par le Conseil d'État. Pour reprendre l'exemple de l'Acisé, elle correspond tout à fait aux critères du Conseil : une entité autonome - je dis bien autonome mais pas indépendante - qui exerce une mission structurelle au niveau national. C'est cette dernière dimension « nationale » sur laquelle je veux revenir, en m'éloignant pour le coup de l'étude du Conseil d'État. Vous avez fait deux exceptions à l'application de votre critère d'organisme « structurant au niveau national », en faveur des agences régionales de santé (ARS) et des agences de l'eau. Quelle que soit la puissance incontestable de ces deux types d'organismes, j'ai des difficultés à y souscrire. S'agissant des ARS, il est vrai que le mode de nomination de ces dirigeants, parfois qualifiés de « préfets sanitaires », est significatif puisqu'ils sont nommés en Conseil des ministres. Pourtant, je pense que leur champ géographique limité aurait pu motiver leur exclusion. Les agences de l'eau sont de même très puissantes et bénéficient de ressources importantes mais leur champ d'action géographique restreint aurait également pu conduire à les écarter de la définition.

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Thierry Wahl, on vous reproche de « ratisser ». Mais, dans un jardin à la française comme dans un parc à l'anglaise, il faut ratisser. Est-ce que vous avez ratisé trop largement ?

---

**Thierry Wahl**

*Inspecteur général des finances*

Je n'entends pas le mot « ratisser » comme un reproche. Je le prends plutôt comme une méthode et comme une qualité.

Je voudrais quand même souligner que, au-delà de la question de la définition, les conclusions que le Conseil d'État tire dans son rapport sont très proches de celles que nous tirons nous-mêmes. Les propositions pour l'avenir, tant sur le traitement du stock que du flux, me semblent d'une très grande gémellité. Je vous invite à lire l'éditorial récent de la directrice des affaires juridiques du ministère des finances, qui est par ailleurs conseiller d'État, intitulé *Regards croisés du Conseil d'État et de l'IGF sur les agences de l'État : deux approches, un même constat*. Nous sommes ainsi assez proches sur le fond et sur les conclusions. Je dois d'ailleurs dire que nous avons travaillé ensemble avec Jacky Richard ; et je lance un appel aux uns et



aux autres pour que nous puissions poursuivre des travaux en commun lorsque les sujets sont similaires et que cela s'y prête. Je pense que c'est très important pour la qualité des services que nous rendons à la collectivité.

Une fois ceci dit, j'en viens à la question de la définition. Cela fait des décennies que l'État a confié à d'autres une part de l'exécution de l'action publique, voire même une part de définition de l'action publique. L'expression « action publique » est pour moi très important parce qu'elle emporte l'essentiel de la définition qui est la nôtre et l'essentiel du comptage qui est le nôtre. Il s'agit donc d'entités distinctes de l'État qui disposent, au regard de la norme habituelle de fonctionnement et d'organisation des services, d'une autonomie forte, si ce n'est de gestion, au moins de décision sur la part de l'action publique qui leur est confiée. J'insiste sur la question de la part de l'action publique qui leur est confiée. Quand on quantifie cette définition, et c'est pour cela que la question opérationnelle est importante, nous nous apercevons que cette part de l'action publique confiée à d'autres, représente environ 50 milliards d'euros de dépenses, soit environ 20 % des dépenses budgétaires annuelles de l'État. Cela représente également environ 450 000 emplois, ce qui représente encore à peu près 20 % des emplois de l'État. En termes de gestion, de contrôle ou de mise en œuvre de l'action publique, nous avons un enjeu fort pour la collectivité. Dans bien des cas, au-delà de ces seuls enjeux budgétaires ou d'effectifs, au-delà de la définition d'entité structurante que donne le Conseil d'État, il s'agit d'une sorte de délégation de fait de l'action publique par l'État, de ses principes, de ses méthodes et de ses conditions d'intervention.

Regardons quelques secteurs. En matière de santé, c'est largement le cas non seulement des ARS mais c'est également le cas avec l'ensemble des AAI et des autorités publiques indépendantes (API). De ce point de vue, si l'indépendance de la mission doit être affirmée, il ne va pas de soi, pour moi, que ceci doit se traduire par une absence de contrôle sur la gestion des moyens. C'est particulièrement important dès lors que certaines autorités indépendantes en matière de santé me semblent avoir, au-delà de leur mission même d'autorité indépendante, également des missions d'exécution d'une part de l'action publique. Elles ne se distinguent donc pas toujours des agences autonomes. Je m'interroge aussi sur le fait que les agences chargées d'évaluer, de contrôler les établissements publics de santé comme l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) et l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) soient considérées comme structurantes en matière de politiques publiques, ou davantage structurantes que les services de l'État.

En matière de culture, au-delà de ce que le Conseil d'État recense, le poids de la politique en la matière est bien plus souvent du côté des grands établissements. Il s'agit d'établissements de type muséaux, des grandes institutions patrimoniales et des grandes institutions en matière de musique. Le poids de l'action publique est davantage de leur côté que du côté de l'administration.

En matière de développement durable, c'est également le cas. On peut citer l'ADEME, les agences de l'eau, mais aussi le conservatoire du littoral et les parcs nationaux. De ce point de vue, la cohérence me conduirait à penser que si les agences de l'eau sont



structurantes, en matière d'espaces protégés, les parcs nationaux me le paraissent tout autant. Il est important de considérer qu'ils sont aussi une forme d'agence.

Les universités et l'ensemble des organismes de recherche sont ainsi une part significative des 1244 agences. Je pense que le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) a un côté aussi structurant que l'Agence nationale de la recherche (ANR), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) peut aussi avoir un côté structurant que l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), agence au sens du Conseil d'État.

C'est pour cela que nous avons recensé ces fameuses 1244 agences, dont 1101 ont la personnalité morale. Les autres organismes sont soit des AAI, soit des SCN. Nous les avons recensées en raison des enjeux budgétaires, mais également en raison des enjeux de politiques publiques. Il est important que, s'agissant de l'ensemble de ces 1244 agences, l'État puisse s'assurer que la part de l'action publique qui est confiée à ces démembrements de fait et de droit soit exécutée conformément aux objectifs fixés.

Finalement, que l'on appelle cela tutelle ou actionnaire pour les entités privées, il est important que l'État demeure le dernier décideur sur le plan stratégique, et cela en dernier ressort. De ce point de vue, il me semble que la définition que nous avons tenté de prendre est plus opérationnelle en matière de conduite de l'action publique que celle du Conseil d'État.

Je vais prendre pour exemple l'Acisé. C'est une agence importante. Son métier est notamment de distribuer ce qu'on appelait avant le titre IV des crédits de l'État (au sens du dispositif législatif pré LOLF) c'est-à-dire les subventions. Aujourd'hui ce sont des dépenses d'intervention. Qu'est-ce qui distingue de ce point de vue l'Acisé d'un service direct de l'État ? D'autant que l'Acisé, à son corps défendant, n'est qu'un élément dans cette politique de cohésion sociale. D'autres crédits existent en effet du côté de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), voire du côté de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui ne me semblent pas, les uns et les autres, des agences au sens de la définition de l'étude annuelle du Conseil d'État.

*In fine*, pour conclure cette introduction, je dirai simplement que certes nous avons un débat sur le nombre d'agences retenues : 1244 *versus* 103, mais est-ce si important ? C'est la façon dont l'action publique est exécutée, maîtrisée, contrôlée qui est primordiale.

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Merci. Je vais rapidement donner la parole aux deux autres intervenants. Philippe Van de Maele, vous qui avez dirigé successivement l'ANRU et l'ADEME, des agences qui entrent dans les définitions de chacun des deux rapports. Avec quelle définition vous sentez-vous le plus à l'aise ?



---

**Philippe Van de Maele**

*Président du directoire d'Action logement (UESL – Action logement),  
Ancien président de l'ADEME*

Je me retrouve vraiment très bien dans la définition du Conseil d'État avec ce corollaire de « l'État autrement ». J'avoue ne pas avoir suffisamment examiné le rapport de l'IGF. Ce qui me paraît effectivement important, c'est de bien différencier AAI et agence publique de l'État, qui est un outil au service de l'État, une agence publique avec une autonomie de gestion. L'AAI n'est pas pour moi une agence de l'État. Le point important pour ces outils de l'État que sont les agences est de ne pas confondre autonomie de gestion et indépendance de stratégie. Et il est vrai que, parfois, certaines agences ont été conduites, pour de multiples raisons, à prendre de l'indépendance. C'est davantage un constat, pas un jugement. Et il convient, pour l'État, de bien suivre et orienter la stratégie de chaque agence, gardant la vision et l'orientation de l'action à mener, et de ne pas laisser ces agences choisir leur orientation. Mais avec une mission claire et suivie par l'État, avec un contrôle indispensable à l'autonomie de gestion, je me retrouve vraiment bien dans la logique d'un outil au service de l'État pour mener un programme. C'est cette notion de « l'État autrement » qui est derrière ces agences et qui me semble primordiale, car les agences peuvent permettre une vraie mutualisation d'actions ministérielles séparées. Elles peuvent garantir une action pluriannuelle. Elles peuvent faciliter le partenariat de l'État avec d'autres institutions. C'est vraiment le cas pour l'ANRU et même au-delà avec un certain nombre de partenariats extérieurs. Je crois que cet enjeu est vraiment très fort.

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
**Modérateur de la table ronde***

Du point de vue de votre poste de préfet de région, M. Jacques Reiller, quelle définition vous paraît la plus juste ?

---

**Jacques Reiller**

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

L'intérêt de ma participation à ce colloque réside dans mon expérience territoriale. En ce qui concerne l'appréciation des critères de définition des agences, je ne me risquerai pas à trancher. Dans ma région d'exercice, je travaille avec une cinquantaine d'agences au sens du Conseil d'État, que ce soit des « satellites », extérieurs aux services déconcentrés de l'État, ou des « coucous » qui s'appuient sur les directions départementales et régionales de l'État. Par exemple, l'Acsé que dirige Rémi Frentz voit ses missions remplies par un ancien agent de la direction régionale de l'Acsé (aujourd'hui dissoute) qui est à la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; il y a aussi, toujours au titre de l'Acsé, d'autres agents dans les trois directions départementales de la cohésion sociale et de la protection du public, sans compter un agent délégué aux quartiers à Limoges et un ou deux à la sous-préfecture de Brive.



Ce que je souhaite montrer ce matin, c'est l'orthogonalité entre le principe de la déconcentration et la logique de sectorisation fonctionnelle propre aux agences. Comment cela fonctionne ou dysfonctionne-t-il ? Je tenterai d'interroger la relation entre État et agences au niveau déconcentré, abordée à la fin du rapport du Conseil d'État.

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Nous aurions l'occasion d'y revenir. Après avoir échangé sur la bonne définition de ce qu'est une agence, il faut s'interroger sur les raisons, bonnes ou moins bonnes, pour lesquelles les agences ont été créées en France.

Je me tourne vers Philippe Van de Maele : vous avez dirigé l'ANRU ainsi que l'ADEME (cette dernière agence étant le produit d'une fusion entre plusieurs agences), et vous êtes actuellement à la tête de l'UESL. Quel bilan tirez-vous de leur action ? Défendez-vous ce modèle des agences ?

---

**Philippe Van de Maele**

*Président du directoire d'Action logement (UESL – Action logement),  
Ancien président de l'ADEME*

Je me situe clairement dans une logique de défense des agences.

En préambule, je précise que l'UESL n'est pas une agence de l'État, il s'agit d'une société privée dépendante des partenaires sociaux, même si l'État a quelquefois tendance à considérer les moyens de l'UESL comme les siens, alors qu'il s'agit d'un investissement obligatoire des entreprises pour le logement de leurs salariés. Il y a de nombreux cas dans lesquels les agences sont utiles : l'ANRU a été créée en 2003, et j'ai personnellement participé à la création de cette agence, étant membre à l'époque du cabinet du ministre Jean-Louis Borloo. J'évoquerais après mon expérience à l'ADEME, organisme ancien à l'histoire complexe.

Pour revenir à l'ANRU, ses objectifs étaient, au départ, multiples. Il s'agissait d'abord de mutualiser des fonds d'État dépendants du ministère de la ville d'une part, du ministère du logement d'autre part, qui sont apparus essentiels pour la rénovation des grands quartiers d'habitats sociaux. Il s'agissait de coordonner les investissements d'équipement du ministère de la ville et les financements liés au logement social dépendants du ministère du logement.

C'est aussi un outil qui a permis un partenariat avec d'autres opérateurs, notamment les partenaires sociaux qui s'étaient répartis le financement de la rénovation des grands quartiers d'habitats sociaux. S'est ajoutée à ces acteurs, la Caisse des dépôts et consignations, permettant de mettre en commun des fonds de plusieurs ministères et d'opérateurs privés ou publics. C'était ainsi, avant tout, un outil partenarial au service d'une politique fixée par l'État et dans une vision pluriannuelle longue.

L'autre aspect est que la rénovation urbaine de quartiers d'habitats sociaux est un enjeu complexe, territorialisé. Je reviendrai sur la coopération avec les services déconcentrés de l'État. La rénovation urbaine nécessitait pour les élus locaux qui





voulaient mettre en place un tel programme, une visibilité dans le temps : par exemple, si un élu prenait la décision de détruire un immeuble, il n'avait pas forcément l'assurance d'obtenir les financements pour la voirie de désenclavement qu'il souhaitait réaliser sur l'emplacement libéré. De même, les bailleurs sociaux auraient-ils la garantie d'avoir les fonds pour reconstruire les logements démolis ? Concentrer les moyens au sein de l'ANRU permettait d'avoir ces garanties et cette visibilité pluriannuelle pour les élus, que les lois de finances ne permettaient pas. Rappelons que c'est une loi de programmation qui a créé l'ANRU, qui a permis la coordination de plusieurs acteurs autour d'un projet unique et partagé.

Autre expérience : l'ADEME. Cette agence est issue de la fusion de quatre agences en 1992 : Commissariat à l'énergie solaire, l'Agence des économies d'énergie, l'Agence de la qualité de l'air et l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. L'ADEME avait des fonctions de financement, de diffusion d'expériences, d'expertises pour le compte de l'État. La notion d'autonomie s'est rapidement rapprochée de la notion d'indépendance : cela pose la question du contrôle de l'État, mais aussi de la définition et de la mise en place de la stratégie de l'État.

Pour l'ANRU, il existait la volonté d'apporter des solutions à des problématiques que l'annualité, voire la triannualité budgétaire mettait en jeu. L'ANRU a permis de signer des conventions pluriannuelles porteuses d'engagements futurs, permettant sur un territoire une sécurité et une garantie des opérations futures (sur dix ans plutôt que cinq ans), même avec des maîtres d'ouvrage différents.

Je ne reviens pas sur la notion de souplesse de gestion : le statut d'EPIC conféré à l'ANRU (conformément à la recommandation du Conseil d'État) a fait l'objet de débats à l'époque, mais permet de toute façon plus de souplesse qu'un EPA.

Autre exemple de l'utilité des agences dans cette vision pluriannuelle et de garantie des ressources financières : la commission du grand emprunt national (2010) avait souhaité que les investissements d'avenir soient menés par des agences de fond et déposés *ab initio* sur des comptes au nom des agences pour permettre une garantie dans la durée. Ces fonds ont été attribués aux agences. L'ADEME a ainsi reçu au départ du programme une enveloppe considérable de fonds, placés sur un compte du Trésor, qu'elle avait mission d'engager et de dépenser sur cinq ou six années. Le fait de placer des fonds du grand emprunt dans des agences permettait de se prémunir contre le risque de l'annualité budgétaire.

Pour revenir à la question de l'indépendance, l'expertise de l'ADEME en matière d'écologie et de développement durable, reconnue nationalement et de fait supérieure à celle de l'État, l'a menée à définir quasiment seule sa stratégie. L'État a tenté de reprendre sa place à l'occasion du Grenelle de l'environnement mais il y a une tendance générale des agences, lorsque l'État n'assume pas sa responsabilité stratégique, à s'autonomiser. L'agence élabore une stratégie à proposer à l'État : en l'absence de réponse, une agence se l'applique à elle-même. La question de la tutelle est donc aiguë. L'ADEME avait été jusqu'à se rapprocher des régions, et considérait les fonds attribués par l'État comme des fonds qui lui étaient « donnés » et qui lui appartenaient et non « confiés ». Cette tendance à l'indépendance est aussi liée à la tutelle de multiple ministères, donnant ainsi davantage de poids à la direction de l'agence concernée. Ainsi, certains avaient proposé, lors de la création de l'ANRU, une tutelle multiple, pour permettre et faciliter l'élaboration par l'ANRU



de sa propre stratégie. En effet, une tutelle multiple rend plus difficile la définition d'une stratégie (contrairement au Grenelle de l'environnement, qui avait défini des lignes directrices claires et qui devraient être mises en œuvre par l'ADEME).

La lettre de mission est donc un enjeu fort et obligatoire ; mais bien souvent, comme ce fut le cas pour moi à l'ADEME ou à l'ANRU, c'est le dirigeant de l'agence qui écrit sa propre lettre de mission et la propose à l'État, en fait au(x) ministère(s) de tutelle.

Dernier sujet, et non des moindres, qui suscite des difficultés d'acceptation des agences : l'approche territoriale. Le risque de démembrement, souvent évoqué, à tort selon moi, pour les agences de l'État nécessite, pour être évité, une bonne collaboration avec les services déconcentrés de l'État. L'ANRU a été la première agence à avoir comme délégués départementaux les préfets. Les services déconcentrés de l'ANRU étaient donc des services du ministre de l'équipement qui étaient « délégués » pour mettre en œuvre la politique de l'agence. À l'ANRU, on a répondu à l'équilibre entre volonté de politique publique traduite dans l'ANRU et le rôle local des services déconcentrés de l'État, et je crois que cet équilibre a été respecté et reconnu. Pour l'ADEME, à l'inverse, la situation était différente : pour des raisons historiques, l'ADEME avait des directions régionales proches dans leurs actions des conseils régionaux. L'État n'ayant pas eu, pendant longtemps, une politique environnementale forte, l'ADEME s'est rapprochée des régions qui allouaient plus de financements en la matière. Il a été proposé d'intégrer dans les Comités d'administration régionale (CAR) les services régionaux de l'ADEME pour recréer ce lien d'agence d'État que sous-tend la notion d'agence. Cela n'a pas été facile. Il y a encore des réticences mais il est indispensable de trouver un lien plus fort avec l'État déconcentré.

Enfin, il faut penser aussi à fermer des agences dont la mission n'a plus de sens ou peut être reprise en direct par les services de l'État. Quand j'ai pris la responsabilité de l'ANRU, nous n'étions que deux : un agent comptable désigné par l'État et moi-même. Mais lorsque j'ai embauché d'autres personnes, j'ai annoncé que le but était de mettre en place un programme, et que l'ANRU était vouée à la fermeture une fois sa mission achevée. Cependant, il y a une tendance pour toute structure, à vouloir assurer sa survie. Nous verrons ce qu'il en adviendra de l'ANRU, qui reste à mon avis, une agence liée à une mission et devrait donc être appelée, à terme, à disparaître.

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Les propos de Philippe Van de Maele sont une pierre dans le jardin de Rémi Frenzt, qui parlait de son agence (l'Acisé) comme étant jeune mais aussi pérenne ! Je m'adresse maintenant au préfet Reiller : quel regard portez-vous sur les contradictions de terrain entre les deux façons de mettre en œuvre les politiques publiques au niveau territorial, à savoir le pilotage par les agences (logique de territorialisation), ou par les services déconcentrés de l'État (logique de sectorisation fonctionnelle) ? Peut-on attendre de cette confrontation le salut ou le désastre ? Ce choc induit-il le renforcement ou l'affaiblissement de l'État ?



---

**Jacques Reiller**

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

Je ne reviens pas sur l'arrière-plan quelquefois idéologique qui sous-tend le recours aux agences : logique managériale, nouvelle gestion publique, responsabilisation des fonctionnaires, etc. Si l'on part du constat ou du postulat que l'administration traditionnelle et ses lourdeurs ne conviennent plus aux nécessités de la société, alors se dessine une alternative : faut-il soigner le malade, c'est-à-dire réformer l'administration traditionnelle, ou bien faire tout autrement, par le recours systématique aux agences, c'est-à-dire une « agencification » ?

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Je préfère personnellement le terme de « réagencement ».

---

**Jacques Reiller**

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

Il y a, en tout cas, une difficulté à avoir une vision binoculaire. En 2008, existait la commission « Lasserre » sur la modernisation des politiques publiques qui a engendré la RGPP et la Réate. Elle raisonnait sur un périmètre ne comprenant pas les agences. On balance ainsi entre deux scénarios qui sont d'une part la réforme de l'État, d'autre part la généralisation des agences. Le premier scénario est-il le prélude de l'autre ? Va-t-il se résorber dans l'autre ? Le second sera-t-il un aiguillon provisoire avant que l'autre n'aboutisse ? On ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment.

Concernant les raisons qui poussent à créer des agences, les sociologues ont remarqué que d'éminents membres de cabinets ministériels lotissaient fréquemment les agences, comme si les membres des cabinets n'avaient pas le goût d'explorer les pyramides administratives et préféraient nettement les agences. Des exemples médiatiques ont même pu laisser penser que les agences revêtaient parfois le caractère de prélatures personnelles ou d'abbayes commendataires. Pourquoi un tel tropisme en faveur des agences ? On se perd en conjectures... En tout cas, bonne chance aux directeurs d'administration centrale qui doivent assurer la tutelle sur les agences !

Il s'agirait pour le politique d'isoler les tâches de gestion et de les mettre à l'abri du court-termisme qui tétaniserait les ministres et leurs cabinets. Mais il s'agit aussi et peut-être avant tout de l'articulation de l'administration et du politique.

Prenons par exemple le cas des agences de l'eau : quoi de mieux que ces agences territorialisées pour déborder les circonscriptions administratives, puisqu'elles suivent ou presque les divisions hydrographiques du territoire : 7 bassins hydrographiques, 6 agences. Il est intéressant de constater que 6 est un multiple de 3, 3 comme les 3 grands corps principaux : IGRF (Ingénieur du génie rural des



eaux et forêts), Ponts et Mines. La raison des corps ne se dilue pas forcément dans les agences, même dans celle de l'eau...

En ce qui concerne la stratégie et l'application sur le terrain, il existe un risque sérieux de priver des remontées du terrain les décideurs qui élaborent les politiques, autrement dit d'établir un écran entre décision politique et réalité du terrain. La constitution des agences a souvent pour effet de retirer au jeu d'acteurs locaux la définition des politiques et d'entraîner une reconcentration des décisions. Avec les agences, ce jeu local est progressivement asséché : agence n'est pas équivalent de participation. Auparavant, représentants de l'État et collectivités mettaient des politiques au point et allaient les présenter à Paris. Avec la logique descendante des agences, ce n'est plus le cas.

Il peut y avoir cependant des cas plutôt vertueux. Les préfets, en leur qualité de délégués et d'interlocuteurs privilégiés, apprécient en général leur collaboration avec l'ANRU : le passage devant le comité d'engagement de l'agence, qui agit comme un véritable jury d'experts et qui réunit tous les financeurs permet de sortir de la logique de l'oukase et de garantir les financements. L'ANRU a fait ses preuves, j'ai plaisir à le dire.

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Les présentations de Philippe Van de Maele et de Jacques Reiller sont finalement assez complémentaires et permettent de distinguer de bonnes et de moins bonnes raisons de créer des agences.

---

**Thierry Wahl**

*Inspecteur général des finances*

Une précision sur les agences de l'eau : il y a eu des fusions de corps et l'on pourrait donc passer de 6 à 4 agences [rires]. Plus sérieusement, ce nombre d'agences est dû au fait qu'il est difficile de définir un bassin unique pour la Bretagne ; inversement, il est difficile d'isoler un bassin hydrographique pour la Picardie.

Je me félicite que Philippe Van de Maele aborde ce sujet : la question de la dérive de l'autonomie vers l'indépendance est d'autant plus forte que l'agence s'écarte du principe de spécialité dégagé par le Conseil d'État. En s'écartant du principe de spécialité, l'agence devient une sorte de « ministère bis ».

Concernant la disparition d'agences, j'ai été stupéfait d'entendre un directeur d'agence confesser que sa mission était achevée et qu'il attendait de l'autorité de tutelle qu'elle lui confie une nouvelle mission. La possibilité de fermer l'agence, dont la mission était arrivée à son terme, ne lui est pas venue à l'esprit.

---

**Rémi Frentz**

*Directeur général de l'Acisé*

Je souhaiterais réagir aux propos que j'ai entendus concernant notamment la création d'une agence. Thierry Wahl se demandait pourquoi créer l'Acisé, qui



remplit finalement la même mission que l'État ; son interrogation rejoint celle d'un représentant de l'État qui ne comprenait pas l'intérêt d'une agence recevant des crédits de l'État, pour en redistribuer *in fine* une partie aux préfets.

Je pars des prémisses de Jacques Reiller : très souvent, la création d'une agence part de l'impéritie de l'État, de l'incapacité congénitale de l'État à se réformer en profondeur ; je parle de réformer la manière de travailler ensemble et de prendre des décisions éclairées, non de réformer des structures pour faire du mécano à défaut d'autre chose.

L'État a été assez sage, s'inspirant d'exemples étrangers, pour créer un environnement dans lequel des entités font ce qu'il ne réussit pas à faire, tout en maintenant cet environnement sous son contrôle.

Par exemple, l'Acse a été créée en 2006, après les émeutes de 2005, en grande partie à partir du constat de l'impuissance de l'État à gérer la politique de la ville depuis sa création, il y a 25 ans. Ce constat a été répété pendant des années à longueur de rapports de la Cour des comptes. L'Acse a au moins réussi à rendre compte des réalisations de cette politique, mieux que ne l'auraient fait l'État et tous ses documents budgétaires. Avant la création de l'Acse, personne n'était capable de savoir où allaient les crédits de la politique de la ville, qui étaient confiés directement par le ministère de la ville aux préfets. L'Acse a monté un dispositif de « traçabilité » qui permet un regard éclairé sur la politique de la ville, ce que l'État n'avait jamais su (ni peut-être voulu) faire. On peut bien sûr critiquer les subventions, trop nombreuses et chacune trop peu élevée ; on peut aussi critiquer le nombre de thématiques (d'ailleurs fixé par l'État et non par l'agence) dans lesquelles intervient l'Acse : santé, emploi, logement, accès au droit, éducation, délinquance, etc. Mais, au moins, l'instrument est là et il permet de voir clair.

Deuxième remarque à propos de la dérive possible d'une agence vers trop d'indépendance : cela peut aussi venir de ce que l'État ne remplit pas son rôle de stratège, ce que le Conseil d'État a souligné dans son rapport. L'État doit organiser son administration centrale pour qu'elle se dote d'une vision stratégique qui sera ensuite communiquée à l'agence. Si l'État ne le fait pas, heureusement que l'agence le fait à sa place ! Les flottements de la politique de la ville sont connus, la presse en a parlé, les tentatives de réforme ont échoué, les services concernés sont désorientés, voire abattus. Au sein de cette politique très perturbée et parfois jugée flottante, le rôle de l'Acse apparaît salutaire, apportant permanence et stabilité grâce à son autonomie et son ancrage dans la durée.

L'exemple des lettres de mission est frappant : arrivé à l'Acse à l'automne 2009, j'ai proposé une lettre de mission pour 2010 en décembre 2009, qui n'a été signée que le 14 novembre 2010 ; j'ai proposé fin 2010 une lettre de mission pour 2011, que je n'ai reçue signée que le 26 août 2011 ; enfin, à ce jour du 19 octobre 2012, j'attends toujours une lettre signée du ministre délégué à la ville pour 2012.

S'agissant de l'articulation avec le niveau territorial, je comprends que le Conseil d'État soit très attentif au rôle des préfets, à sa définition juridique et à son exercice concret. Toutefois, je ne partage pas pleinement ses craintes. Lorsque le Conseil d'État critique la confusion entre préfet et délégué territorial de



l'agence, sa critique peut surtout prendre son sens lorsque l'agence a des services territoriaux propres. Mais cette confusion potentielle disparaît en l'absence de services territoriaux propres de l'agence, dont l'action locale repose alors entièrement sur les services déconcentrés de l'État. Dans ce cas, la mécanique me paraît parfaitement équilibrée : les préfets sont délégués départementaux ou régionaux de droit de l'agence, et ils utilisent les services déconcentrés de l'État à leur disposition pour exercer leur mission de délégué. Le préfet gère alors un double partenariat avec les collectivités territoriales, au nom de l'État et au nom de l'agence. Il faut permettre au délégué territorial d'exercer son pouvoir de définition des actions au niveau local. Finalement, une agence comme l'Acse offre un bon modèle pour l'organisation de partenariats locaux. Au niveau national, les conseils d'administration des agences personnes morales (établissements publics, entreprises publiques, GIP) associent des partenaires extérieurs permettant au niveau national d'incarner la contractualisation déjà mise en œuvre au niveau local. Ainsi, au conseil d'administration de l'Acse, siègent un député, un sénateur, deux représentants de l'association des maires de France, deux représentants de l'association des départements, deux représentants de l'association des régions de France et deux représentants de l'association des communautés urbaines de France. Allez me dire après cela que le conseil d'administration de l'Acse n'incarne pas le partenariat et la politique contractuelle que l'État veut définir dans le domaine de la politique de la ville au niveau central, en écho aux contrats urbains de cohésion sociale qui sont signés au niveau local par les préfets, délégués territoriaux de l'agence avec les élus locaux. Toute cette construction me paraît très cohérente.

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup Rémi Frenzt, pour votre franchise et la question que vous avez posée. Est-ce que le fait de recourir de plus en plus souvent à l'agence est le reflet d'une incapacité de l'État à se réformer ? Quand je parle de l'État, je parle de l'administration centrale classique et de sa capacité à se réformer. J'ai une autre question que je verse au débat : que se passe-t-il en temps de crise ? On sait qu'il y a, parfois, des crises qui rythment l'action publique, telles que des crises sanitaires, et que l'État doit se mobiliser rapidement en coordonnant clairement et rapidement l'échelon central et l'échelon territorial. Est-ce que les agences créent en quelque sorte un écran, brisent cette chaîne de commandement parce qu'elles peuvent être un peu crispées sur leur autonomie ?

J'invite le public à interroger les intervenants sur les bonnes ou les mauvaises raisons de recourir à l'agence.



## Échanges avec les participants

---

*Je suis directeur de deux établissements publics dont l'un est une agence au sens du Conseil d'État et l'autre seulement au sens de l'Inspection des finances. Mais ce n'est pas là-dessus que je vais revenir. J'aimerais poser une question toute simple aux intervenants qui auraient envie d'y répondre. À qui un directeur général d'agence est-il impérativement tenu d'obéir ?*

**Bruno Lasserre •**

Philippe Van de Maele et peut-être Rémi Frentz, vous êtes concernés, je vous invite à répondre.

**Philippe Van de Maele •**

C'est là où on revient sur l'histoire de tutelle. J'avais proposé de choisir une tutelle unique au niveau de l'ANRU. À l'ADEME, c'était plus compliqué parce qu'il y avait six ou sept directions centrales d'administration avec des visions différentes sur des sujets parallèles. Le travail exceptionnel que font les équipes de l'ADEME, notamment en soutenant la stratégie de l'État, enfin en proposant une stratégie à l'État en l'occurrence, était partagé. Alors, à qui je rendais compte ? Il s'agissait du ministre du développement durable à l'époque puisqu'il couvrait tous les champs d'intervention de l'ADEME et donc, *a priori*, c'est le secrétaire général de ce grand ministère qui était l'interlocuteur. Mais, en réalité, on rend des comptes à tout le monde puisque nous avons régulièrement tous les contrôles possibles d'inspection multiples et variés de la Cour des comptes dans les agences. Néanmoins, par exemple, les investissements d'avenir n'étaient pas du tout gérés par les administrations et le commissariat général aux investisseurs d'avenir avait été créé et il existe toujours. Ce dernier avait une autorité très claire sur une partie de l'activité. On voit donc bien que c'est très compliqué. Je reste convaincu que la logique est qu'une agence est tenue de mettre en œuvre la mission et la stratégie que l'État lui donne. C'est à l'État de s'organiser entre les ministres pour définir un objectif unique. Sinon l'autonomie devient, pour une agence, son seul recours.

**Bruno Lasserre •**

Rémi Frentz, à qui rendez-vous des comptes ?

**Rémi Frentz •**

Je peux le dire pour mon cas personnel mais la question est générale. Je pense que cela dépend fortement du mode de nomination du directeur. Il y a certains cas dans lesquels le directeur est nommé par le Président de la République, par décret, sur proposition du ministre de tutelle, sans que le conseil d'administration n'intervienne aucunement. Dans ce cas, le lien entre le ministre et le directeur général peut être quand même assez fort. Il y a d'autres cas dans lesquels les conseils d'administration, c'est-à-dire le conseil tout entier ou le président du conseil seul, ont un rôle d'avis, voire de proposition. Je ne connais pas exactement

les 100 et encore moins les 1240 agences dont nous parlons, mais je pense qu'il doit aussi y avoir des cas dans lesquels le directeur est nommé par le président du conseil d'administration, après avis du ministre. Cela déplace un peu le curseur.

Quant à moi, je suis dans le premier cas de figure : le conseil d'administration n'intervient absolument pas dans la nomination du directeur général. Néanmoins, j'estime que je dois rendre des comptes au conseil d'administration en première ligne. De toutes façons, les choses sont quand même bien faites puisque l'État est majoritaire dans le conseil d'administration. Dès lors, rendre compte ou obéir au conseil d'administration, c'est obéir à la majorité de ses membres et la majorité de ses membres, c'est l'État. Donc, pour moi, les choses sont claires.

Et je terminerai ma réponse par un petit clin d'œil. Je me sens un peu dans la position d'un procureur de la République vis-à-vis de la chancellerie, et en particulier de la direction des affaires criminelles et des grâces et du cabinet du garde des Sceaux. C'est-à-dire que je trouve tout à fait normal que le ministre de tutelle me donne des orientations générales sur la manière de conduire l'agence et fixe des grands principes mais je dois avouer que je déteste assez les instructions particulières sur telle ou telle affaire...

**Philippe Van de Maele •**

Je vais mettre un petit bémol sur la désignation par le conseil d'administration parce que, malgré tout, c'est un peu formel parfois. J'ai été nommé membre du conseil d'administration de l'ADEME. Lors du premier conseil d'administration auquel j'assiste, il y avait une élection sur proposition du ministre. Tout est un peu arrangé d'avance : c'est quand même l'État qui désigne. Le conseil d'administration n'avait pas, en l'occurrence, de marge de manœuvre gigantesque. Il y a quand même toujours un ministre de tutelle un petit peu en tête. On a aussi des valeurs qui font que l'on suit l'orientation qui nous est fixée et on essaie de la défendre et c'est d'ailleurs aussi pour cela qu'on est choisi.

**Bruno Lasserre •**

Merci. Une autre question de la salle.

---

*Je souhaiterais intervenir par rapport à l'articulation entre les éléments précédents. Je crois vraiment que lorsque cela fonctionne comme l'Acsé et l'ANRU, c'est un bon système et ça fonctionne au moins aussi bien qu'avec au-dessus de soi des directeurs d'administration centrale. C'est-à-dire que, lorsque l'on monte voir le directeur de l'ANRU ou de l'Acsé et qu'on s'accorde avec lui sur un mandat de négociation, on est complètement libre après pour travailler avec les élus locaux. À l'inverse, l'autonomie de l'ADEME est tellement poussée que si vous prenez un dossier que vous voulez pousser, comme la méthanisation, le ministère de l'agriculture a ses programmes et ses subventions mais l'ADEME considère qu'elle est totalement autonome. Il est, alors, impossible pour le préfet de mener une politique favorisant l'action dans le territoire parce que l'ADEME considère que ce*





*serait attenter à son indépendance que de rentrer dans des réflexions globales. Je pense qu'on négocie au moins aussi bien avec un directeur d'agence qu'avec un directeur d'administration centrale et c'est très efficace.*

**Bruno Lasserre •**

Merci pour ce témoignage. Jacques Reiller, vous le partagez ?

**Jacques Reiller •**

Absolument. J'étais justement en train de dire à mon voisin, ancien ANRU puis ADEME, qu'il avait été successivement Jekyll et Hyde.

**Bruno Lasserre •**

D'autres questions ?

---

*L'agence Anah a quarante ans et a fait figure d'exception, puisque c'est l'une des agences qui avait des délégués interrégionaux et qui, dans sa réforme de 2009, en application de la révision générale des politiques publiques (RGPP), avait tout de suite suivi le mouvement et confié aux préfets la fonction de délégués territoriaux de l'agence. Il y avait deux choses qu'on avait faites avec un pré-requis. Premier point, la délégation de compétence du côté des collectivités qui était un phénomène émergent – alors je sais que dans le Limousin, ce n'est pas trop le cas mais ça l'est ailleurs – l'Anah travaille avec 180 territoires de gestion dont 104 collectivités délégataires de compétence. Quand nous avons fermé nos équipes en inter-régions, les compétences ont été transférées aux préfets et aux services déconcentrés. On voulait se reposer sur un pré-requis qui se transforme aujourd'hui en petit souci. Autant on peut effectivement critiquer le manque de pilotage stratégique, autant on voit aussi en ce moment une perte de compétence des services, alors que les services de l'État pas toujours très bien armés pour négocier localement. On parle de l'État, on parle de réagencement, il faudrait peut-être que l'on y inclut aussi ce qui se passe avec les collectivités. Second point, le conseil d'administration de l'Anah, a fait aussi une évolution dans ce sens là puisqu'il est, désormais, devenu un collège d'élus avec des parlementaires et des représentants d'associations d'élus. C'est un peu l'équivalent d'un petit Conseil national de l'habitat pour l'habitat privé, ce qui permet de discuter de stratégie au sein du conseil d'administration, chose qui ne peut pas être faite en administration centrale et encore moins en cabinet. On aimerait bien que les préfets prennent un peu plus le pouvoir et aient davantage une force de négociation. En conclusion, je constate aujourd'hui un affaiblissement local de l'État et je me demande s'il ne faudrait pas revenir à un système un peu comme l'ANRU. Nous ne nous laissons pas tenter par une reconcentration puisque ce n'est pas dans notre histoire mais force est de constater cette faiblesse locale.*

**Bruno Lasserre •**

Merci. Jacques Reiller ?



**Jacques Reiller •**

Très brièvement, mais vous me faites déflorer un peu mes deux points de conclusion. En effet, encore faut-il que la texture de l'État territorial tienne dans les temps qui viennent. Mais alors surgit un dilemme : les agences sont-elles un pis-aller ou bien détériorent-elles la situation en aggravant, s'agissant d'argent public, la disparité entre les canaux de ressources ? On entendra cet après-midi le discours de la ministre mais, avec la rudesse des temps, cela s'aggrave et tout le monde se pose des questions. Je ne le nie absolument pas.

**Bruno Lasserre •**

Deux questions écrites nous sont transmises.

---

*Est-ce que, dans certains cas, les agences ne pourraient pas entrer dans le champ de compétence des régions, régions dont les compétences seraient renforcées ? Une question aussi qui s'adresse à vous Jacques Reiller : quid du conflit d'intérêts dans certains cas et est-ce que le recours à l'agence n'est pas finalement un moyen de s'affranchir du contrôle de légalité ?*

**Jacques Reiller •**

Si vous le permettez, je retiens cette question mais j'allais en parler dans ma conclusion.



## 2<sup>ème</sup> séquence – Les bonnes et les mauvaises raisons du recours aux agences

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

J'aimerais maintenant, et les questions s'y rapportent, rentrer dans le cœur du sujet. Nous avons tourné autour du pot en essayant de se mettre d'accord sur une définition, en essayant d'analyser les bonnes et les mauvaises raisons du recours à l'agence. Finalement, avec le recul et l'expérience dont nous disposons, le rapport du Conseil d'État, le rapport de l'IGF, quel bilan faisons-nous aujourd'hui ? Ces agences ont-elles été un vecteur de modernisation de l'État, d'amélioration de sa gestion ou simplement le révélateur d'un dysfonctionnement, d'une incapacité de l'État à se réformer ? Je vais commencer par Thierry Wahl. Le rapport de l'IGF est relativement critique même s'il fait des propositions constructives. Aujourd'hui, quels sont les principaux inconvénients que vous tirez du bilan des agences en France ?

---

**Thierry Wahl**

*Inspecteur général des finances*

Un certain nombre d'entre vous ont déjà parlé des inconvénients. Je tiens à rappeler que je ne considère pas, *a priori*, que le recours aux agences n'a que des inconvénients. Je voudrais donc essayer de rétablir les choses. Je ne crois pas qu'il y aurait, d'un côté, le ministre des finances et l'inspection générale des finances qui verraient les agences comme le mal absolu et de l'autre, les ministères dépensiers et les agences elles-mêmes qui n'y verraient que des avantages.

Je considère qu'il y a quelques avantages au recours aux agences même si ce n'est pas à moi d'en parler. Mais ces avantages, Rémi Frenzt et d'autres l'ont dit, peuvent être lus en creux, c'est-à-dire que ces avantages sont le plus souvent liés à l'incapacité de l'État à assurer lui-même la conduite des actions publiques qu'il confie ensuite aux agences. Les raisons de cette incapacité de l'État ont été pour partie déjà mentionnées.

Tout d'abord, il y a la question de la lourdeur des procédures et méthodes de l'État, notamment en raison des règles d'achat, de dépense et de comptabilité. Ça peut paraître étrange qu'un inspecteur des finances vous dise cela mais je suis persuadé que si l'on veut un État plus agile, plus efficient et agissant directement lui-même, il faut réformer nos règles d'achat, de dépense et de comptabilité. J'ajoute que, d'une certaine manière, cette lourdeur des règles est peut-être de plus en plus contagieuse envers les agences elles-mêmes et il faut sans doute qu'on en tienne compte également.

Deuxièmement, et certains l'ont déjà dit, il y a les difficultés pour l'État à se doter des compétences humaines que requièrent ces formes particulières de l'action publique soit lorsqu'on a besoin d'avoir des recours ponctuels à tel ou tel type de compétence, soit lorsqu'on a besoin de faire appel à des profils techniques que



l'État ne sait ni recruter, ni gérer, ni payer. J'ai été moi-même dirigeant d'opérateur sur un secteur qui est proche de ce que fait Jean-Pierre Weiss et, en termes de besoins techniques et d'embauches, nos meilleurs concurrents étaient Bouygues ou d'autres mais sûrement pas les corps de fonctionnaires de l'État. Il y a également une difficulté pour l'État, dont le fonctionnement de base consiste à embrasser beaucoup de choses d'une manière transversale, à éviter de se disperser et de ce point de vue, c'est un vrai sujet, j'y reviendrai.

De plus, il y a également une difficulté pour l'État à assurer dans des conditions qualitatives et de délai honorables la fourniture de services de masse ou, en sens inverse, à assurer l'exercice d'une mission nécessitant une expertise de pointe. Je dis cela parce que l'intérêt du recours à l'agence est de permettre de se focaliser sur un sujet, des missions précises. À cet égard, la force des agences, et leur faiblesse lorsqu'elles s'en éloignent, c'est de traduire en tout point le principe de spécialité important dans cette maison. C'est d'ailleurs ce principe de spécialité qui a fondé la doctrine relative aux établissements publics qui sont, malgré tout, la forme la plus courante des agences.

Au-delà, il y a clairement un certain nombre d'inconvénients lourds au recours systématique et universel aux agences. Là aussi, ces inconvénients sont, d'une certaine manière et toujours par une lecture en creux, davantage dûs au fonctionnement de l'État qu'aux agences elles-mêmes. Les agences se substituent souvent à ce que l'État devrait faire pour elles : l'État laisse souvent la bride sur le cou des agences sur les sujets essentiels, mais, en revanche, tient souvent les rênes trop serrées sur les sujets les plus anecdotiques et les plus détaillés. Cela fatigue la vie quotidienne des agences, alors que sur ces mêmes sujets, les agences devraient disposer de la plus grande liberté dès lors qu'elles en rendent compte et qu'elles font l'objet des contrôles nécessaires. Je me rappelle d'une agence qui, en nous voyant, nous a dit qu'elle avait vu la Cour des comptes récemment, l'inspection spécialisée de tel et tel secteur. Et donc, au total, elle aura passé neuf mois à être contrôlée successivement par à peu près tout le monde.

Finalement, l'inconvénient du recours systématique aux agences réside dans le fait que l'État renonce à contrôler, à piloter, à animer ce qu'il a lui-même créé. Ceci traduit un véritable affaiblissement de l'État. C'est la question de la faiblesse du rôle de stratégie de l'État lorsque l'agence fait tout : c'est la « tutelle inversée » dont Jacky Richard ou Jean-Marc Sauvé parlaient. C'est la conséquence de la renonciation de l'État à exercer lui-même la maîtrise d'ouvrage stratégique. Quand on confie une opération à un opérateur, à un établissement public ou à qui que ce soit, on ne doit pas pour autant renoncer aux compétences nécessaires pour s'assurer que la mission confiée est convenablement remplie. En réalité, lorsque l'État confie à tel ou tel opérateur, à tel ou tel organisme, à tel ou tel groupe d'opérateurs, la mission d'exercer l'action publique voire même de contribuer à la définition de l'action publique, il ne doit pas se retirer par la suite. Or, au cours des dernières années ou décennies, l'État a ainsi abandonné ce que j'appelle la capacité de maîtrise d'ouvrage, qui est en fait la capacité de connaissance, de *challenger* sur le fond les positions et les propositions de ces établissements.

Ceci traduit aussi une vraie faiblesse du rôle des conseils d'administration. Ce n'est pas parce qu'on trouve dans les conseils d'administration une majorité de fonctionnaires ou de représentants des collectivités locales ou des représentants



de partenaires sociaux ou de spécialistes et de personnalités qualifiées, que l'on a des conseils d'administration actifs qui font de la stratégie.

Cet affaiblissement de l'État se traduit aussi par une faille dans la maîtrise de la cohérence globale de l'action qui est confiée à une agence et, encore plus, lorsqu'elle est confiée à plusieurs agences qui peuvent être souvent totalement ou partiellement redondantes entre elles, voire concurrentes. Il suffit de regarder le secteur de la santé pour voir qu'en matière d'évaluation, de pilotage et de contrôle, on ne sait plus très bien qui fait quoi entre les directions d'administration et les quelques établissements chargés d'évaluer les hôpitaux, les établissements médico-sociaux, etc. Il y a eu cependant de réels progrès dans le pilotage des agences. Tout d'abord, dans le secteur de la santé, en matière de pilotage des agences régionales de santé avec le comité national de pilotage, qui est un vrai progrès structurant. Ensuite, dans le domaine de la culture où le secrétariat général du ministère de la culture, dans ces dernières années, s'est professionnalisé en faisant aussi appel, sous la forme de contrats, à des agents sortis d'HEC, de l'ESSEC, etc., c'est-à-dire ayant un métier dont l'objet était de comprendre un certain nombre de sujets de nature financière, budgétaire et stratégique sur ces établissements.

Le recours systématique aux agences traduit aussi cet affaiblissement dans la mesure où il affaiblit la capacité de l'État à maîtriser l'évolution des moyens des agences. C'est d'autant plus dommage lorsqu'on est dans une période de rareté de la ressource publique. De ce point de vue, le recours universel à des démembrements qui portent les fameux 50 milliards dont je parlais tout à l'heure, emporte une véritable difficulté : celle de faire spontanément participer les agences à l'économie des moyens qui est nécessaire. Dans les cas les plus absolus, ces recours systématiques aux agences peuvent aussi transformer l'administration centrale en un simple collecteur d'informations. Il y a au moins deux secteurs d'activité pour lesquels cela me semble vrai, sans vouloir être désagréable avec qui que ce soit car je pense que les gens qui collectent font le maximum pour essayer d'assurer une vraie tutelle politique. Tout d'abord, il y a le secteur de la ville où je crois qu'il n'existe plus vraiment d'administration stratège en matière de politique de la ville. Entre les cabinets et les opérateurs, il n'y a plus de corps susceptible de proposer des choses. Le deuxième secteur est celui du sport. Certains vont même plus loin que moi en disant que l'État central a complètement disparu dans un certain nombre de secteurs de l'action publique très importants : la santé, l'emploi où les opérateurs sont souvent plus forts que les administrations, la ville, le sport et la culture.

Concernant la culture, j'ai une anecdote que je raconte souvent. Lorsqu'on a fait cette mission, un directeur du ministère m'a indiqué que lui-même et son ministre avaient appris, par la presse, la décision d'un grand opérateur de réaliser une importante opération avec un État de la péninsule arabique. Le ministre et son directeur n'étaient donc pas au courant (cet opérateur n'est pas sur la liste des agences du Conseil d'État). Ceci me conduit à conclure cette présentation sur les inconvénients du recours à l'agence en montrant qu'ils traduisent d'une certaine manière une forme de méfiance que l'État s'inspire à lui-même. Et c'est cette méfiance que l'État s'inspire à lui-même en ne se réformant pas, qui autorise tous les éventuels contournements auxquels les agences peuvent procéder quelques fois malgré elles.



---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Merci infiniment parce que je crois que le constat que vous faites est extrêmement juste et je le partage. L'agence ne peut fonctionner que si l'État est capable de définir précisément ce qu'il lui délègue, de contractualiser avec elle autour de performances qu'il attend d'elle. Ce qui a été dit par les uns et les autres sur l'incapacité ou le retard à simplement établir une lettre de mission n'est pas une anecdote mais le révélateur concret de cette incapacité de l'État à exercer sa tutelle, à contractualiser. Cette perte de substance de l'État est préoccupante. Et je me demande parfois si le recours aux agences n'aggrave pas cela en organisant et en accélérant en quelque sorte la fuite des talents vers les agences. C'est un tableau juste, à la fois optimiste et pessimiste. Jacques Reiller, vous qui avez déjà exprimé avec humour un certain scepticisme, aujourd'hui s'il fallait résumer avantages et inconvénients, lesquels verriez-vous ?

---

**Jacques Reiller**

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

C'est bien difficile. Je n'ai pas apporté de trébuchet avec moi pour soupeser. Je partirai peut-être de la querelle sur le délégué territorial. Le ministère de l'intérieur considère que le préfet, représentant de l'État, devrait être de droit le délégué territorial de toutes les agences et ce n'est pourtant pas la position du Conseil d'État. Pour le Conseil d'État, le préfet n'a pas le bénéfice du syllogisme. Car quand je lis à la page 173 que « *l'agence c'est l'État* », le préfet, qui représente l'État plénier, devrait représenter l'État *lato sensu*, agences comprises. Or, le Conseil d'État ne lui reconnaît que la représentation *stricto sensu*.

Le Conseil d'État ajoute que le préfet doit assurer la cohérence de l'action publique sur le territoire dont il a la charge. Sur le plan des principes, qui n'y souscrirait ? Mais pour que ce principe s'incarne dans les faits, pour qu'il ne soit pas qu'une simple pétition, là commencent les vraies difficultés. Expérimentalement, pragmatiquement, ce serait trop simple si dès que le préfet était délégué il n'y avait plus de problème. Inversement, il peut y avoir davantage de déviations quand le préfet n'est pas délégué territorial. En fait, ce n'est pas une garantie absolue que d'être délégué territorial. Mais, à l'expérience et sur la durée, la rigidification verticale des agences est patente.

Il y a des documents très révélateurs parce qu'ils expriment fréquemment ce que pensent les instances des agences. Ce sont les déclarations syndicales. Il est souvent frappant de voir les mêmes syndicats qui critiquaient à l'origine les agences comme des démembrements de l'État, comme des antichambres de la privatisation, les défendre avec ardeur quelques années après. Dès qu'un projet de texte porte sur les agences, par exemple sur leurs délégués territoriaux, les syndicats le critiquent et dénoncent une vassalisation, une prise de pouvoir par le ministère de l'intérieur. Un communiqué de presse CFTD-CGT-FO-ADEME réaffirmait ainsi « *la nécessaire neutralité des organismes d'État vis-à-vis des pouvoirs publics* » (sic)!



Je soumetts à la noble assemblée cette contribution tout à fait remarquable qui mériterait beaucoup d'exégèses. Pour certaines agences et dans certains cas, c'est vrai qu'il y a un raidissement avec le temps : l'agence se défend, aspire à prospérer, à s'autonomiser, sinon à devenir indépendante. Mais on touche à certaines limites et il est lassant, quand on a des demandes parfaitement justifiées au plan local, de se voir toujours opposer les procédures et les mandats issus des conseils d'administration.

Sur la cinquantaine d'agences que j'ai dans mon champ, le fait que je n'entretiens pratiquement aucun rapport avec beaucoup d'entre elles n'est pas particulièrement gênant et ne lèse aucun intérêt public. C'est beaucoup plus gênant pour certaines d'entre elles quand bien même leurs responsables locaux sont de bonne volonté. Par exemple, comment faire en sorte que Pôle emploi ouvre un local et rémunère vraiment des gens pour travailler dans les quartiers sensibles de Limoges qui en ont fort besoin ? Il aura fallu une visite de Jean Bassères pour débloquer l'affaire ; avec l'Acisé, je devais me débrouiller jusque là pour mettre des vacataires ou des contractuels sur site alors que le taux de chômage est le double d'ailleurs. Cette difficulté à obtenir des ajustements de politiques devient un vrai problème. Et puis, chez certaines agences, il y a ce que j'appelle le syndrome d'Antigone, c'est-à-dire qu'elles défendent mordicus leur corpus doctrinal, qui devient leur horizon unique et qu'elles érigent en cause prétendument supérieure vis-à-vis du préfet, qui serait l'homme des arrangements et des compromis, pour ne pas dire des compromissions. Lorsque vous cumulez la défense immunitaire de chaque structure, le souci de s'opposer pour se poser, et enfin la défense unilatérale et exclusive de leur doctrine interne, cela produit un patriotisme de structure assez lassant et qui cadre mal, y compris aux yeux des partenaires locaux, avec la nécessaire unicité de l'État. Je dois dire que j'ai été assez désappointé à la lecture des trois lignes suivantes page 114 du rapport : « *il faut avoir à l'esprit dans un certain nombre de cas, notamment celui des agences de l'environnement, des agences sanitaires, que loin d'avoir affaibli l'État, les agences créées l'ont renforcé, lui permettant d'être représenté là où son action régaliennne, discrétionnaire et unilatérale aurait été certainement contestée. Les agences comme l'ADEME, l'ANRU ou la CNASA, constituent des structures publiques dont l'éloignement relatif de l'État apparaît comme une garantie de neutralité et de crédibilité.* » Le portrait en creux des représentants de l'État est assez inquiétant et je ne m'y reconnais pas. Le souvenir des stages en préfecture des rédacteurs a dû un peu s'estomper. La neutralité est quand même l'ADN de la fonction préfectorale.

Quant à la crédibilité, du point de vue des partenariats, on ne fait que la mesurer toute la journée, aussi bien dans l'élaboration de documents stratégiques globaux que dans le traitement d'affaires particulières. Dire que l'agence est crédible et neutre au contraire de l'État me paraît pour le moins contestable. Je dirais au contraire, au moins dans quelques cas, qu'il arrive aux agences d'être à l'État ce que les maladies auto-immunes sont à l'organisme.

Il y a enfin des points de vue à considérer, ceux des partenaires, aussi bien les collectivités territoriales que la société civile. Je n'ai jamais connu de collectivité polythéiste s'agissant de l'État. Les collectivités, quelle que soit leur couleur politique, ne sont pas toujours d'accord avec l'État mais ont besoin d'une position,

d'une ligne, d'une expression unifiée. Il ne faudrait surtout pas croire qu'elles appellent de leurs vœux une diaprure ou une marqueterie dans l'expression de l'État. S'agissant de la société civile, là aussi les préfets sont en permanence sur le terrain avec les uns et les autres. Est-ce en revanche un fonctionnement tellement exemplaire que celui d'un directeur d'agence, qui depuis 19 ans dans la même région, fréquente et alimente les mêmes réseaux? Tout cela laisse un peu songeur. Si c'est ce mycélium très auto-connivent et entretenu qui doit être le modèle des relations entre la société civile et la puissance publique, je suis un peu sceptique. Pour cette agence comme pour les autres, j'ai bien sûr tenu à prendre mon rôle de délégué territorial au sérieux et suis allé présider la commission régionale des aides. Les membres ont été très intrigués par ma présence. Toutes les questions que moi-même, mais aussi les représentants de la CCI ou de la société civile, nous avons posées sur l'affranchissement du contrôle de légalité ou sur la nécessité de telle aide sur telle dimension, ont bien sûr été invariablement renvoyées au conseil national.

Je disais tout à l'heure que je trouvais étrange qu'on ne traitât pas conjointement de l'administration traditionnelle et des agences. C'est d'autant plus vrai localement, et surtout avec une décentralisation qui est tout sauf simple, et qui est amenée à évoluer encore dans les mois et années à venir. La complexité du mille-feuille territorial est déjà telle que personne ne demande que l'État continue à se démultiplier.

Certaines agences n'auraient-elles pas intérêt à rentrer dans l'escarcelle des régions ? Ma réponse est que tout est possible. Vous avez vu la vive querelle autour du rôle de la BPI dans les régions. On est là dans un domaine éminemment politique, celui de savoir jusqu'où peut aller la décentralisation, et avec quels effets en retour sur l'administration d'État. Le juge de paix pourrait être l'ensemble des autres collectivités. Dans la bataille qui va s'engager, les autres collectivités vont entrer en jeu, même si pour le moment les régions ont un temps d'avance au niveau médiatique. C'est une matière éminemment politique sur laquelle je n'ai pas à me prononcer, et beaucoup de configurations sont possibles.

Je veux maintenant aborder un dernier point : en période de réduction des moyens de l'administration, on ne peut pas continûment, surtout si les missions restent passablement inchangées, ôter à l'administration déconcentrée ses moyens. Pour ce qui est des agences et de la manne financière que certaines distribuent, c'est vrai que leur sanctuarisation posait de plus en plus problème. En ces temps de basses eaux, c'est la question des limites qui est posée, dans la droite ligne de la circulaire de 2010 sur les plafonds. Concrètement, localement, peut-on continuer à avoir le luxe de deux régimes de plus en plus contrastés au regard de leurs moyens respectifs, sachant qu'on est dans une période de limitation globale en crédits et en personnels ?

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup. Voilà un constat nuancé, voire critique : les mots de complexification, de responsabilisation, ont été évoqués. Vous avez même sous-entendu qu'on aurait créé des féodalités, sans pour autant prononcer le mot.





### 3<sup>ème</sup> séquence – Avantages et inconvénients du recours aux agences

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Philippe Van de Maele et Rémi Frenzt, sans nier certains éléments de ce constat, j'aimerais que nous terminions sur les avantages du système. Finalement, est-ce que vous voyez dans les agences un vecteur de modernisation, de plus grande efficacité de l'État ? Rémi Frenzt, si je résume votre pensée, vous avez dit en quelque sorte : peut être les critiques sont-elles justifiées, mais heureusement que nous existons, malgré tout ! Car ce que nous faisons, qui le ferait autrement ? Et comment ?

---

**Philippe Van de Maele**

*Président du directoire d'Action logement (UESL – Action logement),  
Ancien président de l'ADEME*

Je voudrais vraiment intervenir, parce que je ne me retrouve pas du tout dans les conclusions qui viennent d'être tirées de mes propos. J'ai mis des réserves et des conditions, mais je pense que les agences sont de véritables outils pour l'État, et d'une réelle et très grande efficacité dans un certain nombre de sujets. Là-dessus, je n'ai aucun doute : je suis un fervent défenseur des agences. Ce n'est pas un problème en creux. Une agence, c'est une organisation utile et efficace qui répond à des problématiques particulières. C'est le principe de l'État autrement. Il y a deux sujets sur lesquels il convient que l'État soit sans doute plus présent, ou en tout cas que cela s'améliore.

Tout d'abord sur la définition de la stratégie de ces agences qui, souvent, n'est pas assumée par l'État : je pense qu'il est souhaitable que les administrations centrales se recentrent sur la stratégie plutôt que sur la gestion administrative de la tutelle. Ce n'est pas parce que je mettais ce point en avant que, pour autant, je ne défends pas le principe des agences. À mon avis, il faut des agences, mais il faut que l'État assume son rôle de stratège. La création d'agences n'est pas pour moi une création en creux des défauts de l'État. Les agences sont des outils opérationnels, qui répondent à des besoins, à des problématiques très fortes, souvent pour des problèmes très complexes, et je ne souhaite pas que des conclusions négatives soient retenues à leur rencontre. Elles sont positives pour la gestion de l'État parce qu'elles répondent à un certain nombre de besoins.

Autre sujet, le lien avec l'État déconcentré, qui me paraît effectivement propice à la réflexion. J'ai essayé de le traiter dans le cadre de l'ANRU et de l'ADEME. L'ADEME se doit d'avoir une liberté de parole liée à l'expertise technique qui est la sienne, c'est normal que des experts rassemblés au sein de celle-ci puissent dire



sur tel sujet : voilà ce que la plus grande connaissance technique et scientifique du moment permet d'affirmer. Quand j'étais dans ces agences, j'ai essayé d'améliorer le lien entre les directions déconcentrées et les directions régionales, ce qui n'était culturellement pas simple, d'un côté comme de l'autre. Pour moi, ce sont les deux conditions qui doivent être travaillées dans les agences, mais il ne faut pas en conclure que les agences sont des creux, des défauts de l'État. Aussi bien pour l'ADEME que pour l'ANRU, il y a un véritable apport à l'État dès lors que cette notion d'autonomie ne dérive pas sur l'indépendance. Pour être honnête, l'introduction de l'indépendance est plutôt du fait du défaut de stratégie de l'État que de la volonté des agences. D'autre part, il faut trouver le bon moyen pour travailler au niveau déconcentré parce que le représentant de l'État dans les territoires est le préfet. Il a un rôle de travail important à faire valoir.

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup. Rémi Frentz, voulez-vous intervenir dans le même sens ?

---

**Rémi Frentz**

*Directeur général de l'Acisé*

Oui, et je remarque aussi que ce qu'il y a de bien quand on parle des inconvénients des agences, c'est que l'on décrit en même temps les avantages qu'elles représentent. Ce qu'a dit Thierry Wahl m'a frappé, il l'a d'ailleurs dit de manière très équilibrée, en reconnaissant les avantages certains qui s'attachent aux agences.

Il y en a un dont nous n'avons pas encore parlé, et qui est un peu mentionné dans le rapport, selon lequel la création d'une agence permet d'institutionnaliser une politique publique, de l'incarner, et de montrer que l'État apporte une réponse très organisée à un besoin des citoyens. Si cette institutionnalisation est très forte et n'est pas contrôlée, cela peut aller trop loin et le directeur de l'agence, ou le président du conseil d'administration, se prenant pour un ministre, pourra penser incarner à lui tout seul ou conjointement avec son conseil d'administration la politique publique en cause. Ce risque se réalise en particulier dans le domaine de la communication : comme tous les directeurs d'agence le savent, il y a d'éternels sujets de discussion entre une agence et son autorité de tutelle pour savoir en termes de communication comment on utilise les logos : est-ce qu'on met le logo de l'agence toute seule, est-ce qu'il faut rajouter le logo de l'État, celui du ministère (des ministères) de tutelle, où cela (à côté, au dessus, en dessous etc.). Il faut prendre garde à ce que le souci d'institutionnaliser une politique publique n'aille pas trop loin. Pour vous faire sourire, je prendrai deux exemples un peu caricaturaux. Ainsi, l'institutionnalisation peut aller jusqu'à la personnification : pour Plantu et ses caricatures, Pôle Emploi est devenu « Paul Emploi » qui pousse son caddie avec sa casquette à l'envers... Il y a maintenant un visage derrière (ou devant) Pôle Emploi, particulièrement négatif il est vrai, du fait du choix du caricaturiste.



Un autre exemple me fait penser à cette question, dans le domaine de l'ANRU. J'entends très souvent des élus confondre l'ANRU et le programme national de rénovation urbaine<sup>37</sup> que porte cette agence. On les entend dire : « je voudrais un « ANRU 2 » dans ma ville car j'ai terminé de rénover certains quartiers et il faudrait maintenant en rénover d'autres ». C'est une identification totale et parfaite entre une agence et un programme, les deux ayant été créés dans la même loi avec la même durée théorique. La personnification de la politique est extrêmement forte et va probablement trop loin parce qu'elle pose le problème de savoir si le programme va continuer, qui va le porter, etc. La personnification est encore plus sensible dans le cas de l'ANRU car elle est visible. Il y a des chantiers de travaux partout, des palissades et des affiches qui disent « *l'ANRU travaille pour votre avenir* » (ce qui peut indisposer l'État, sans lequel rien de tout cela ne serait possible). Pour l'Acsé, nous n'allons pas installer devant les centres sociaux des panneaux : « ici, l'Acsé travaille pour votre avenir ! », et donc la personnification est bien moindre. Dans notre domaine, il y a pourtant eu une personnification mais elle s'est faite de manière plus bizarre, au double détriment de l'État et de l'Acsé. Selon notre revue de presse régionale quotidienne, il existe désormais un « monsieur CUCS » (contrat urbain de cohésion sociale) qui est censé incarner la politique de la ville dans l'ambiguïté la plus complète ; très souvent, la presse cite un projet financé par la commune, le département et ... « le CUCS ». Le CUCS est en fait cofinancé par l'Acsé, au nom de l'État et par les collectivités territoriales. Mais les seuls financeurs identifiables dont la presse parle sont les collectivités, et la mention d'un financement additionnel « du CUCS » gomme complètement la réalité de l'origine de ces fonds qui sont aussi ceux de l'Acsé et donc de l'État. La personnification s'est donc mal faite, mais je pense qu'il y a un véritable enjeu d'institutionnalisation qui pourrait aider l'État à faire passer à travers ses agences des messages du type « l'État travaille pour votre avenir ».

Deuxième chose, qui a été très bien analysée dans le rapport et qui fait l'objet d'un consensus autour de cette table : on parvient au sein des agences à recruter des experts pour des missions très pointues, ce qu'on n'arrive pas forcément à faire au sein de l'État. La spécialisation dans un métier est une force très précieuse. On ne cumule pas les fonctions de conception et de contrôle avec les fonctions de mise en œuvre, et cette division des tâches permet de recruter des gens à un bon niveau de rémunération. De plus, l'autonomie de l'agence est propre à donner des garanties aux experts dans l'exercice de leurs travaux, car ils ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique de l'État. Le Conseil d'État a, en effet, constamment réaffirmé qu'il n'y avait pas de pouvoir hiérarchique d'un ministre sur le directeur d'un établissement public. Ce n'est juridiquement pas possible. Dans ce contexte, les experts employés par l'agence peuvent donc se sentir un peu plus libres. Certes, il faut aussi qu'ils soient libres par rapport à leur milieu professionnel d'origine, ce qui nous renvoie à tous les problèmes de conflits d'intérêt survenus en matière sanitaire dans le domaine des agences.

Je trouve également intéressante l'idée qu'une agence, comme un service de l'État, est maintenant soumise à des objectifs et à une exigence de performance

---

37 Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

mesurée selon des indicateurs. Je vous assure que la contrainte est un peu plus forte et efficace quand elle est externe (contrôlée par le ministère de tutelle et le ministère du budget) que quand elle est interne à l'État. Cependant, les agences sont soumises à un contrat d'objectifs et de performance, qui, dans 9 cas sur 10 ne comporte plus aucun volet « moyens » sur les ressources dont pourra disposer l'opérateur, ce qu'ont dénoncé à juste titre la Cour des comptes et l'inspection générale des finances. Lorsqu'on fixe des objectifs mais qu'on ne donne aucune garantie sur les moyens pour les atteindre, il ne s'agit pas d'un contrat mais d'un acte unilatéral. C'est l'État qui décide qu'il délègue une mission et qu'il faut qu'elle soit remplie, mais sans aucune contrepartie, alors qu'il détient la fixation des orientations et, en grande partie, l'allocation des ressources. Quoiqu'il en soit, lorsque ces contrats sont externalisés, une tutelle bien organisée pourra exercer une pression efficace sur l'agence, nettement plus forte que celle qu'un service de l'État s'exercera sur lui-même en se fixant des objectifs.

Autre avantage d'une agence constituée autour d'un principe de spécialisation : la culture managériale est nettement plus développée dans les établissements publics et dans les agences que dans les services centraux de l'État. Cette différence est moins nette avec les services déconcentrés, mais je parle souvent avec des chefs de service déconcentrés qui sont des représentants d'agence et je vois bien que la culture managériale a du mal à progresser. Il me semble qu'elle a beaucoup plus progressé dans les agences. Peut-être les agences offrent-elles une image d'organismes plus dynamiques, plus responsabilisés, car autonomie va avec responsabilisation et responsabilisation entraîne dynamisme.

Un autre exemple de responsabilisation dont l'État serait bien avisé de s'inspirer tient à la liberté de désignation des collaborateurs. Normalement, dans une agence, on a le choix de ses collaborateurs. C'est extrêmement précieux, et tous ceux qui ont exercé des responsabilités savent combien pouvoir choisir ses collaborateurs est essentiel pour le résultat, la performance, l'atteinte des objectifs fixés. C'est pourquoi, lorsque des projets de modification de certains décrets prévoient de ne donner compétence au directeur général pour choisir son directeur adjoint qu'après avis conforme du ministre de tutelle, je me dis qu'on tourne délibérément le dos au principe d'autonomie et de responsabilisation des agences.

Dernier sujet que j'évoquerai, celui de la souplesse budgétaire, dont on a peu parlé. Elle a été mise en avant par l'inspection des finances qui a montré qu'il pouvait y avoir des dérives, que les budgets des agences avaient crû de 6 % alors que l'État diminuait le sien. Mais il ne s'agit que d'une moyenne de 1244 budgets dans laquelle il y a de très fortes disparités en termes de progression de dépense. Un contre-exemple de cette tendance dépensière est fourni par l'Acsé. Elle a perdu 30% de ses crédits en 3 ans, elle est passée de 320 à 120 agents et les effectifs diminuent de 5% par an. Il ne faut pas laisser dire, comme la presse l'a trop dit, que les agences ont toutes participé à une dérive en termes d'effectifs et de budget : c'est faux. Ce n'est vrai que dans certains cas particuliers.

Le cadre financier, budgétaire et comptable, d'une agence dotée de la personnalité morale ou au moins de l'autonomie financière donne beaucoup de souplesse dans un monde administratif où la rigidité asphyxie. Si l'Acsé ne l'avait fait, qui au



sein de l'État aurait pris l'initiative de demander aux associations qui reçoivent des subventions qu'elles n'utilisent pas correctement de reverser leurs titres injustement perçus ? Chaque année, nous récupérons plusieurs millions d'euros de crédits sur des organismes subventionnés parce qu'ils ont été mal ou pas utilisés et nous les réinjectons dans le circuit de la politique de la ville. Nous avons aussi réussi à l'Acisé, depuis 2010, à identifier dans les 500 structures de réussite éducative que nous finançons des millions d'euros de reliquats de crédits non consommés, que nous reprenons en émettant des titres de recettes (25 M€ en 2010, 8 M€ en 2012). Ces réinvestissements budgétaires dans une politique publique qui échappe au reversement dans le budget général de l'État plaisent modérément au ministre du budget, mais c'est un bel exemple de la souplesse financière que permet une agence.

Je ne reviendrai pas sur la qualité des systèmes d'information développés par les agences : je peux vous dire que si l'on demandait à Chorus<sup>38</sup> de restituer toutes les informations fournies par les systèmes d'information actuels de l'Acisé, il en serait absolument incapable (je demande pardon de mon scepticisme au directeur interministériel des systèmes d'information de l'État, Jérôme Filippini, qui nous rejoindra cet après midi). Si Chorus s'y prêtait plus, cela serait mieux. Je me réfère sur ce thème au Conseil d'État qui, dans son rapport, fait de l'aptitude à la restitution d'informations un des critères qui justifie le recours à une agence.

Enfin, je ne sais pas si le mot de neutralité convient pour une agence, car il peut être très diversement interprété, et je comprends qu'il soit mal vécu au sein de l'État. Le mot de distance serait peut-être préférable. Une certaine distance avec le pouvoir politique est appréciable, car elle permet un certain recul, alors que les administrations centrales sont sous la pression constante des cabinets et des ministres et sous leur autorité hiérarchique. Peut-être qu'une agence, avec le filtre de la personne morale, un conseil d'administration, une spécialisation accrue et des experts, permet une certaine prise de distance, qui, dans certains cas, est saine, donc souhaitable.

---

**Bruno Lasserre**

*Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence,  
Modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup, Rémi Frenzt, pour ces arguments tirés de l'expérience du terrain et d'un certain recul dont vous avez fait preuve. Beaucoup des éléments que vous évoquez se retrouvent dans le rapport du Conseil d'État, mais aussi d'une certaine manière dans le rapport de l'IGF. Au cours des quinze minutes qui nous restent, j'aimerais qu'un bilan des avantages et des inconvénients du recours aux agences soit dressé.

---

<sup>38</sup> Chorus : logiciel de rénovation du système d'information qui permet de gérer la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'administration

## Témoignages et échanges avec les participants

---

*En qualité de directeur d'agence, je voulais rebondir sur la question des agences redondantes entre elles : nous sommes quelques uns dans mon secteur d'activité à effectivement œuvrer à une mise en cohérence, mais vous imaginez bien qu'elle nécessite une volonté politique forte et une voix unique au sein de l'État. Cela pose problème quand les agences concernées dépendent de directions différentes au sein d'un même ministère.*

**Bruno Lasserre •**

Votre remarque est intéressante, et je rebondis sur ce qu'a dit Rémi Frentz : finalement, les agences ont pour mérite de personnifier une politique publique, notamment lorsque cette politique publique est interministérielle. Cette incarnation doit-elle être celle de la politique elle-même ou celle de la mise en œuvre de cette politique? Est-ce que cela ne révèle pas des difficultés dans l'interministérialité et dans la conception d'une politique publique à plusieurs mains entre différents ministères? Qu'en pense Thierry Wahl ?

**Thierry Wahl •**

Je pense que la question est bonne, que la réponse est simple dans son principe et plus compliquée dans sa mise en œuvre. Il faut une tutelle unique et il faut que l'on arrête d'avoir des conseils d'administration qui aboutissent à ce que 15 ministères soient concernés, 14 ne disant finalement rien et le dernier restant peu de choses. Il faut qu'il y ait un seul porte-parole de la politique et de l'action publique confiées à l'agence. Même si c'est une formule en creux, c'est d'abord une fonction de l'État. Il faut que les conseils d'administration tiennent le rôle qu'ils jouent dans le secteur privé, avec en leur sein des représentants de l'État actionnaire qui donnent la stratégie. En principe, ça devrait se passer comme cela, même si je suis d'accord avec vous que sur un terrain opérationnel, c'est sans doute plus complexe.

**Bruno Lasserre •**

Nous avons aussi une question écrite à propos du rôle du Parlement et du lien qui peut exister ou doit exister entre le Parlement et les agences. Est-ce qu'il ne faudrait pas soumettre les nominations des directeurs généraux et des présidents des agences au contrôle des commissions des parlements ? Actuellement, 12 seulement de ces agences voient la nomination de leur dirigeant ou président soumis au contrôle des assemblées. Ne faudrait-il pas, par ailleurs, interdire à tout parlementaire d'être nommé président d'une agence- ce qui semble être le cas aujourd'hui pour les voies navigables de France ?

Quel rôle doit jouer le Parlement en tant que législateur, autorité budgétaire, évaluateur des politiques publiques? Je me tourne vers Rémi Frentz.



Le Parlement joue un rôle nécessaire au moment du vote de la loi de finances, dans le budget de l'État ; il vote les crédits d'intervention qui seront délégués à un certain nombre d'agences. Il exerce donc un véritable rôle qui peut l'amener à auditionner des responsables d'agence au sein des commissions. Ainsi, chaque année, je vais en audition entre septembre et novembre à l'Assemblée et au Sénat, qui m'interrogent sur la mise en œuvre de nos programmes et dispositifs, sur l'exécution du budget de l'agence, sur les intentions du ministre. Il faut bien sûr se coordonner avec le cabinet du ministre et l'administration centrale lors d'auditions à des créneaux différents.

Quel est le degré de détail dans lequel le Parlement doit descendre ? Je donnerai simplement l'exemple de la politique de la ville. Le programme 147 de la politique de la ville est découpé en 4 actions, dont l'une est un fourre-tout qui, année après année, détaille de plus en plus ce qu'il faut faire des 350 millions d'euros de crédits d'intervention de la politique de la ville en terme d'éducation, de logement, de santé, d'emploi, de prévention de la délinquance etc. Le Parlement finit par détailler dans le projet annuel de performance des enveloppes de 4 millions, 2 millions sur un total de 350 millions.

Je le dis très honnêtement, je suis très réservé quant à ce luxe de détails. Principalement pour deux raisons : la première est que cela vide de sa substance le rôle du conseil d'administration de l'agence. Si le Parlement a déjà décidé de l'affectation de toutes les lignes du budget et que celui-ci dépend presque exclusivement du budget de l'État, on se demande pourquoi présenter un budget au conseil d'administration (alors même que le conseil d'administration ne vote que des enveloppes générales : une enveloppe de fonctionnement, une enveloppe de charges de personnel et une enveloppe d'intervention). Le conseil d'administration vote quatre chiffres, là où le Parlement, année après année, finit par se prononcer sur quinze chiffres. Il y a une contradiction.

La deuxième contradiction que je constate recoupe la question des délégués territoriaux : si le Parlement décide qu'il faut dépenser 15 millions sur tel ou tel dispositif ou thématique, et que l'Acse répartit et délègue ces crédits aux préfets sans plus nous en soucier, il n'y a aucune raison pour que l'agrégation des choix de dépenses dans les 100 départements aboutisse miraculeusement à 15 millions. Donc je suis obligé d'être directif et de piloter un minimum l'action des délégués territoriaux, en m'assurant que chaque délégué territorial à son niveau applique les orientations thématiques et budgétaires votées par le Parlement puis par le conseil d'administration, et rende compte du respect de ces choix au niveau territorial. En tout cas, plus le Parlement va loin dans le détail, et c'est la tendance depuis plusieurs années, plus cela contraint les délégués territoriaux et les services territoriaux de l'État dans leur action pour le compte de l'Agence.

Enfin, a été évoqué le rôle du Parlement dans la nomination des dirigeants d'agences. Le Conseil a identifié 103 agences, et je ne pense pas qu'il faille que leurs 103 dirigeants soient tous nommés après avis de l'Assemblée et du Sénat. Ce qui serait mieux, c'est qu'il y ait une procédure plus transparente de sélection

des candidats à la fonction de dirigeant d'agence. Dans le cadre de la réforme de l'État au milieu des années 90, nous avons émis cette proposition sans résultat. L'intervention du Parlement, si les jeux ne sont pas faits d'avance, permettrait peut-être d'amener plus de transparence. Mais, d'un autre côté, je signale que le problème concret étant l'insuffisance d'une tutelle stratégique de l'État, plus le dirigeant de l'agence tirera une forte légitimité de la ratification de son choix par le Parlement, plus il pourra se distancier du ministre et s'autonomiser. Est-ce que cela ne va pas affaiblir encore plus l'exercice d'une tutelle que l'on trouve déjà trop défaillante sur le plan stratégique et trop tatillonne sur le fonctionnement quotidien ?

**Bruno Lasserre •**

Bien, je crois qu'il est temps de conclure et de vous inviter à participer à la deuxième table ronde de cet après-midi. Finalement, le fil conducteur de cette matinée, qui s'est organisée autour du constat d'un diagnostic porté sur le stock existant des agences, amène à ce constat : le recours aux agences s'est fait sans vision, en réalité, sans doctrine cohérente d'emploi. C'est tout le mérite du rapport du Conseil d'État de nous proposer de passer de l'implicite et de l'impensé de la réforme de l'État à une vision plus claire et plus explicite de ce qu'il faut faire, en proposant des critères et une véritable doctrine. C'est donc pour poursuivre cette discussion que je vous invite cet après-midi à rejoindre la deuxième table ronde qui sera présidée par Jacky Richard. Elle se posera la question suivante : existe-t-il des possibilités de construire une doctrine cohérente d'emploi des agences ? Faut-il aller vers un cadre commun en termes budgétaires et de gestion des ressources humaines ? En somme, faire des agences non pas un simple démembrement de l'État à cause de l'incapacité de l'État à se réformer, mais un véritable vecteur de modernisation et d'une plus grande efficacité de l'État dans l'action publique. Ce sera donc à 14 heures.





# Conclusion

---

**Jacky Richard**

*Conseiller d'État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*

***Coordonnateur du colloque***

Je veux vous remercier, Monsieur le président, ainsi que les intervenants qui sont autour de vous, d'avoir apporté beaucoup d'éléments très riches sur le phénomène des agences, au delà même des questions de définition. Nous sommes très attachés à la nôtre au Conseil d'État, mais comme l'a très bien dit Thierry Wahl, lorsque nous préparions avec l'IGF nos travaux respectifs, ce n'est pas tout à fait par hasard si un certain nombre de préconisations sont convergentes, même s'il y a cette différence d'approche sur la définition. Thierry Wahl ne m'en voudra pas de rappeler que la lettre de mission du premier ministre à l'IGF portait davantage sur les opérateurs et non pas sur les agences. Mais tout ceci n'est pas très grave. Cela met du sel dans la vie administrative. Soyez donc remerciés, M. le président, Thierry, Jacques et Philippe.



# Seconde table ronde : Pour un recours approprié aux agences : la place des agences au sein de l'État ?

## Sommaire

---

<b>Présentation des intervenants .....</b>	<b>p. 60</b>
<b>Actes du colloque .....</b>	<b>p. 63</b>
1 <sup>ère</sup> séquence – Pour une doctrine d'emploi sur les agences.....	p. 66
Témoignages et échanges avec les participants.....	p. 74
2 <sup>ème</sup> séquence – Intérêt, opportunité et limites d'un cadre commun de référence à l'État et aux agences.....	p. 79
Échanges avec les participants .....	p. 86
3 <sup>ème</sup> séquence – Avantages et inconvénients du recours aux agences ..	p. 88
Témoignages et échanges avec les participants.....	p. 97
<b>Conclusion .....</b>	<b>p. 99</b>

# Présentation des intervenants

*Les titres et fonctions des intervenants sont ceux détenus à la date du colloque.*

## Modérateur

### **Jacky Richard**

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

Ancien élève de l'École normale supérieure (Saint-Cloud) et de l'École nationale d'administration, agrégé de géographie, Jacky Richard a fait une grande partie de sa carrière au ministère de l'éducation nationale où il fut chef de bureau à la direction des affaires financières, secrétaire général de l'académie de Toulouse, directeur de l'administration générale et des personnels et chef du corps de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). De mai 2001 à septembre 2005, il fut directeur général de l'administration de la fonction publique (DGAFP) et, parallèlement, jusqu'en février 2003, délégué interministériel à la réforme de l'État. En septembre 2005, il est nommé conseiller d'État et affecté à la 7<sup>ème</sup> sous-section de la section du contentieux (marchés publics, établissements publics, contentieux militaires) puis, parallèlement, membre de la section de l'administration. Depuis mai 2010, il est rapporteur général et président adjoint de la section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'État. Il est également professeur associé à l'université Paris-Ouest-Nanterre-La Défense. De plus, il préside le conseil d'administration du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des directeurs d'hôpital (CNG) ainsi que celui de l'École nationale supérieure de la police (ENSP). Il préside également le comité de déontologie du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

## Intervenants

### **Philippe Bezes**

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

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



### **Jérôme Filippini**

*Directeur général de la modernisation de l'État*

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

### **Jean-François Monteils**

*Secrétaire général du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie*

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris en 1987 et de l'Institut des langues et civilisations orientales (chinois) en 1990, Jean-François Monteils est ancien élève de l'École nationale d'administration (1993). En mars 1993, il commence sa carrière à la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes comme auditeur puis conseiller référendaire. En 1997, il devient attaché financier à l'Agence financière pour l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays nordiques près l'ambassade de France en Allemagne, puis est nommé, en 2000, sous-préfet de Saintes (Charente-Maritime). Jean-François Monteils est successivement secrétaire général pour les affaires de Corse de 2003 à 2007, conseiller pour la réforme de l'État et la fonction publique au cabinet du Premier ministre de 2007 à 2009 et conseiller pour le développement durable, la recherche et l'industrie au cabinet du Premier ministre de 2009 à 2010. Depuis juillet 2010, il est secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère. Il est l'auteur de « La localisation des activités financières vue d'Allemagne » (Revue d'économie financière - n° 57) et de « De la dynamique de l'esprit humain » (à propos de G. Dumézil - «Commentaire», hiver 1998).

### **Jean-Pierre Weiss**

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

Ancien élève de l'École polytechnique (1967) et ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Jean-Pierre Weiss est directeur général de l'agence publique pour l'immobilier de la justice et de l'établissement public du Palais de justice de Paris au ministère de la justice depuis 2007. Après avoir été responsable des constructions hospitalières et des achats de matériels médicaux de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (1976-1982) puis directeur du patrimoine au ministère de la culture (1983-1986), Jean-Pierre Weiss a travaillé plusieurs années dans l'industrie



en tant que directeur, directeur général adjoint puis président directeur général de Matra Transport et membre du comité exécutif du groupe Matra (1986-1991). Il a ensuite été directeur de la programmation et du développement universitaire au ministère de l'enseignement supérieur, puis responsable de la création du projet d'aménagement Euroméditerranée à Marseille (1993-1995), chargé d'une mission de préfiguration sur la politique immobilière de l'État au ministère de l'économie et des finances (1997), et par la suite directeur du cabinet du secrétaire d'État au logement Louis Besson (1997-1998) et conseiller du ministre de l'équipement, du logement et des transports Jean-Claude Gayssot. Il a ensuite été nommé délégué à la modernisation et à la déconcentration du ministère de l'équipement (1998-2000), puis directeur du personnel, des services et de la modernisation au ministère de l'équipement (2000-2003) jusqu'à sa nomination comme directeur général des établissements publics d'aménagement Epamarne et Epafrance (2003-2007). Jean-Pierre Weiss est par ailleurs maître de conférences en gestion publique et management à l'École nationale d'administration et responsable d'un module d'enseignement sur la conduite du changement et le management dans le master de gestion publique ENA-Dauphine. Il est l'auteur de différents rapports sur la gestion publique, dont : « L'évaluation et la notation des fonctionnaires » (2006 pour la Cour des Comptes), « L'amélioration de la gestion dans les administrations de l'État » (2001 pour le directeur général de l'administration et de la fonction publique), « Propositions pour une nouvelle politique immobilière de l'État » (1997 pour le ministre de l'économie et des finances), « Évaluation des besoins d'effectifs dans les grands corps de l'État » (1996 pour le Premier ministre) ainsi que d'un ouvrage paru en 2009 : « La division par zéro, essai de gestion et management publics. »



# Actes – Pour un recours approprié aux agences : la place des agences au sein de l'État

**Jacky Richard**

*Conseiller d'État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*

**Modérateur de la table-ronde**

J'ai le plaisir d'ouvrir cette seconde table ronde de la journée dans le cadre du colloque sur les agences organisé par le Conseil d'État. Ce matin, vous l'avez constaté, les débats ont été approfondis, parfois vifs, toujours courtois. On sentait bien que, dans certaines prises de position, il y avait des différences, un peu plus que des nuances, dans l'appréciation de ce qu'étaient les agences, leur rôle, leur utilité et leurs rapports avec l'État. Une fois ce décor contrasté planté, l'examen détaillé de l'existant effectué et le diagnostic précis de la situation actuelle débattu, il nous appartient maintenant d'esquisser quelques grandes lignes de propositions, de préconisations. C'est l'ambition de cette table ronde. Elle sera ponctuée à trois reprises par un échange avec la salle. L'objectif est de déterminer les conditions optimales dans lesquelles on devrait avoir recours aux agences. Rappelons que, dans la première partie de notre colloque, il a été montré que les agences n'étaient ni un mal absolu, ni la panacée de toutes les difficultés que l'on peut rencontrer. Voilà ce qui est devant nous.

Pour ce faire, j'ai autour de moi quatre intervenants qui ont tous réfléchi à la question, voire pratiqué la chose. Je pense que, comme ce matin, la grande qualité des intervenants va nous aider à y voir plus clair sur cette question difficile. Rappelons que, *in fine*, c'est le rôle de l'État qui est en question ici.

J'ai à ma droite Jean-Pierre Weiss qui est un complice depuis très longtemps. Il est là à plusieurs titres. Il est patron d'une agence du ministère de justice qui construit les tribunaux et les centres de détention. Il a aussi au ministère de la justice une autre responsabilité puisqu'il dirige un établissement public qui, à mon sens, n'est pas une agence, et qui a pour mission de construire le futur TGI de Paris, grand par son importance, puisque c'est la première juridiction du pays, mais également par la taille, car ce sera le premier immeuble de très grande hauteur de la capitale depuis très longtemps. Cette mission a déjà beaucoup occupé Jean-Pierre Weiss puisqu'il a fallu encadrer la procédure d'appel d'offres qui a abouti au choix des opérateurs chargés de mettre en place ce TGI. Jean-Pierre Weiss a d'autres raisons d'être à mes côtés : c'est un homme de la gestion publique. Il a occupé de très nombreux postes dans l'administration française et dans le secteur privé où ses qualités de manager ont pu donner leur pleine mesure. Il a été directeur d'administration centrale, directeur du patrimoine, directeur du développement



universitaire, directeur des équipements à l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) et directeur de cabinet d'un ministre. C'est l'homme qui a réfléchi à la gestion publique et notamment aux rapports entre l'État et les agences. Il nous livrera son expérience.

À ma gauche, Jean-François Monteils qui est secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. J'ai souhaité qu'un secrétaire général d'un ministère participe à ce débat. Si le choix s'est porté sur Jean-François Monteils, c'est qu'il a de bonnes raisons de bien connaître le sujet des agences, puisque dans le champ ministériel qu'il couvre, il y en a plusieurs, comme vous l'avez constaté ce matin. Jean-François Monteils est conseiller-maître à la Cour des comptes. Il a occupé plusieurs postes dans l'administration française et, lui aussi, connaît bien toutes les contraintes de notre administration. Son témoignage sera donc particulièrement utile.

Jérôme Filippini est également magistrat à la Cour et actuellement le nouveau directeur général de la modernisation. Lorsque j'ai préparé ce colloque, il était le directeur, secrétaire général adjoint du gouvernement en charge des questions de modernisation. Ses fonctions incluaient celles de directeur interministériel des systèmes d'information et de communication. Là encore, Jérôme Filippini a exercé plusieurs postes importants dans l'administration française, notamment à la préfecture de police où il a été sous-directeur, dans l'administration pénitentiaire où il a également été sous-directeur. Il a aussi été directeur des systèmes d'information du ministère de l'intérieur.

Tous ces intervenants connaissent très bien le fonctionnement de l'administration et se sont intéressés au fonctionnement de l'État et aux agences.

Et puis, *last but not least*, il était nécessaire que nous ayons, pour que nos débats soient ponctués d'un point de vue légèrement décalé et extérieur, mais empreints de beaucoup de pertinence, un universitaire chercheur : Philippe Bezes qui est chercheur au CNRS, il a choisi de s'intéresser dans son activité de recherche à la réforme de l'État. D'une manière générale, ses travaux sont centrés sur l'histoire et la sociologie des politiques de réforme de l'État en France, mais aussi en Europe. Philippe Bezes pourra donc évoquer l'approche comparatiste indispensable pour comprendre le phénomène des agences, mais surtout situer notre réflexion dans le temps court de la réforme de l'État. Il travaille également au Centre de recherches et des études de sciences administratives et politiques (CERSA) rattaché à l'université de Paris II. Pour vous donner un aperçu de l'étendue de ses travaux, il a récemment publié *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française, 1962-2008*. Il travaille aujourd'hui sur les mutations de l'administration française notamment sur le terrain, puisqu'il conduit des recherches sur les effets de la réforme de l'administration territoriale (RÉATE) dans le cadre des révisions générales des politiques publiques.

Voilà les intervenants qui vont animer avec moi les débats, dans une perspective d'échanges avec vous. Je veillerai à ne pas oublier les participants qui sont dans la salle adjacente, celle de la section de l'intérieur, reliée à la salle de l'assemblée générale du Conseil d'État par une liaison vidéo, je les salue; nous aurons une





attention particulière pour eux en prenant leurs questions écrites comme nous l'avons fait ce matin.

Comme ce matin, il y aura trois séquences à nos échanges. La première va porter sur la proposition que le Conseil d'État met au premier plan parmi ses 25 préconisations. Le Conseil d'État propose que le Gouvernement élabore une doctrine d'emploi sur les agences. Il s'agit de vérifier la pertinence de cette proposition et d'essayer de bien cerner comment cette doctrine d'emploi pourrait être faite. Quels sont les critères du recours approprié aux agences ? Il y a en effet de nombreux cas où l'on peut identifier les mauvaises raisons. Les critères évoqués sont ceux de l'efficacité, l'expertise, le partenariat, la neutralité. Ce dernier terme a fait débat ce matin, et je rejoins le président Lasserre : il serait préférable de parler de « distance » plutôt que d'utiliser le terme « neutralité ». De cette doctrine d'emploi pourraient aussi émerger les figures juridiques les plus appropriées lors de la création des agences. Dans quels cas est-il préférable de faire un EPA, un EPIC, un SCN ou un GIP ?

La deuxième séquence portera sur l'opportunité, ou non, de disposer d'un cadre de référence commun à l'État et aux agences : en termes budgétaire ou de ressources humaines. Cette question a sa place dans les discussions relatives à la LOLF, au moment de sa dixième année. On ne peut pas ne pas considérer que les agences ne sont pas complètement intégrées dans le dispositif de la LOLF. Tous les gouvernements demandent à ce que les ressources humaines soient développées. On examinera si les agences et l'État n'échangent pas des rapports « consanguins » ou des rapports d'opposition, de méfiance.

La troisième et dernière séquence traitera plus particulièrement des relations entre l'État et ses agences. Comment aboutir à une tutelle stratégique ? Quels sont les voies et moyens pour mieux faire vivre cette tutelle stratégique ? Plusieurs propositions ont été faites dans le rapport du Conseil d'État. Nous en parlerons. Quel est le rôle du conseil d'administration revivifié ? Quels sont les rapports avec les citoyens ? Comment mieux valoriser le partenariat qui s'instaure assez naturellement avec les groupes d'intérêts dans le système des agences ?

Chacune de ces séquences sera entrecoupée de 10 à 15 minutes de questions avec vous. Voilà la brève introduction que je voulais faire de la table ronde.

Je vous propose d'entamer la première séquence, et je demande à Jérôme Filippini d'ouvrir le débat. Est-il nécessaire que le Gouvernement se dote d'une doctrine d'emploi des agences ? Cette question s'adresse aussi bien au collaborateur du directeur général du Gouvernement qu'au nouveau directeur à la modernisation de l'État.



# 1<sup>ère</sup> séquence – Pour une doctrine d’emploi sur les agences

**Jérôme Filippini**

*Directeur général de la modernisation de l’État*

Merci cher Jacky de ton accueil et de tes mots.

Bonjour à tous. Je m’exprime effectivement devant vous dans un rôle en mutation, qui est encore un rôle cumulé d’adjoint au secrétaire général du Gouvernement et de directeur général à la modernisation de l’État, pour mettre en place une structure nouvelle à disposition du Gouvernement pour continuer la réforme.

Merci de me proposer d’introduire cette table ronde, en précisant que la ministre à la réforme de l’État clôturera le colloque tout à l’heure ; donc ce que je dis s’inscrit dans la droite ligne de ses propos.

Pour répondre à la question de la doctrine, j’éprouve le besoin de dire quelques mots par avance. Ce n’est pas par pure forme qu’on salue la qualité et l’opportunité du travail du Conseil d’État et de l’IGF. Ils ont produit dans un temps rapproché des travaux, même s’ils sont partiellement divergents sur certains points, qui nous offrent un socle de recommandations qui vont être extrêmement utiles à l’État et au Gouvernement.

Je voulais aussi évoquer sans malice le mouvement de balancier doctrinal en matière de gestion publique. Cette maison, le Conseil d’État, a évolué au cours des vingt ou trente dernières années depuis la notion négative de démembrement de l’État jusqu’à celle, positive et utile pour l’action, de réseau État-agences.

Ce qui est précieux dans le travail que vous avez fait est cet effort d’objectivation, de définition très précise qui permet de ne pas tout confondre. Faire une analyse doctrinale et ensuite, en projection, donner un certain nombre de directives est essentiel. Grâce à vous, nous savons précisément à qui nous devons adresser nos préconisations, plutôt qu’un conglomérat non défini. C’est une forme de stabilisateur d’idéologie.

Je voudrais dire un mot sur le traitement de l’objet opérateur ou agence dans les cycles précédents de réforme de l’État. Vous l’avez évoqué ce matin sous plusieurs paradigmes : l’agence, vraie bonne solution pour réformer l’État ; l’agence, dérivatif ; l’agence, objet de réforme.

L’agence vraie bonne solution. Le Conseil d’État aide à déterminer les bons critères : celui de l’autonomie et de la distance – je souscris aussi aux interrogations sur le terme de neutralité car il y aurait beaucoup à s’inquiéter si on considérait que la seule façon d’assurer la neutralité du service public est de ne pas la laisser entre les mains des services de l’État. Le terme de distance va aussi avec une approche professionnelle : la réunion d’expertises ou la création d’un partenariat avec certains destinataires des politiques publiques. Ce critère est très convaincant.



La solution de dérivation. On a tous personnellement vécu ce type de substitution. Je le dis devant le directeur de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) : lorsque j'ai pris mes fonctions de directeur des systèmes d'information au ministère de l'intérieur, le président de l'ANTS de l'époque m'a dit que l'agence avait été créée pour réformer l'État. Il m'expliquait ainsi que si l'agence avait été créée, c'était parce que l'État est incapable de se réformer. Cette vision, qui n'est pas si rare dans nos façons de réformer, est sans doute une forme de déviation de l'esprit. Cette approche s'applique non seulement au processus d'agencisation mais aussi au processus d'externalisation, plus largement, lorsqu'on délègue à un opérateur privé. Il faut veiller, dans les analyses des transferts entre collectivités territoriales et État, à ne pas traiter la réforme par des voies de dérivation.

L'agence objet déviant, qu'il faut faire rentrer dans le moule. Il y a des raisons très justifiées de vouloir mettre les agences sous contrôle. Je pense que dans le précédent cycle de réforme on a mis trop d'attention, même si c'était souvent nécessaire, sur la réorganisation, les fusions, les absorptions des agences. En revanche, on n'a pas du tout travaillé sur l'approche finances publiques, le réseau État-agences et la synergie entre les deux.

En tout état de cause, réfléchir à la « bonne doctrine » nécessite de rechercher si l'agence doit être traitée comme un problème ou comme le révélateur d'un problème, un symptôme ou la maladie. Le traitement n'est pas le même.

Qu'est-ce que le Gouvernement peut retenir de la doctrine d'emploi préconisée par votre rapport ? Trois enseignements ont été déduits de votre doctrine d'emploi. De prime abord, un cycle de réforme doit toujours intégrer dans son objet les agences (pas simplement l'État central et les collectivités territoriales) car répartir des besoins des usagers suppose de dépasser les frontières institutionnelles. Ensuite, les agences seront intégrées non comme un objet d'étude, mais comme une piste d'évolution, d'amélioration éventuelle des politiques publiques partenariales. Je n'ai pas besoin de citer des politiques précises pour voir à quel point cette approche est nécessaire. Le troisième point porte sur l'engagement d'une série de travaux transversaux. La doctrine de recours est posée. Je suis, à titre personnel, perplexe concernant le bon cadre : je préfère au document canonique, qui décrit le monde idéal, une série de travaux transversaux très concrets qui permettront de mettre en actes ces recommandations et notamment toutes celles qui sont communes au Conseil d'État et à l'IGF. Ce chantier va démarrer effectivement dès le mois de novembre, conformément à ce qu'on appelle aujourd'hui la feuille de route de la modernisation de l'action publique.

À ce stade je ne veux pas être beaucoup plus long sur les autres points. Je reviendrai volontiers sur la question des cadres de gestion, parce qu'on peut avoir de vraies interrogations sur quelques recommandations que le rapport fait, notamment sur la gestion des ressources humaines.

Pour terminer, je voudrais dire un mot sur le sujet le plus éminent dans la définition de la doctrine. C'est la question de la gouvernance, c'est-à-dire l'organisation de la relation entre l'État et ses agences. À ce stade, il faut la considérer comme un enjeu non pas sectoriel ou ponctuel mais comme un enjeu de réforme de l'État

lui-même. Elle doit nous permettre de poursuivre la rénovation de la gestion publique. On évoquera tout à l'heure les questions de tutelle stratégique mais tout ce qui permettra aux administrations centrales de jouer ce rôle sera aussi ce qui contribuera à leur transformation profonde. Cela permettra, notamment, de modifier les conditions d'intervention des services de l'État à l'égard des établissements publics comme de leurs autres partenaires, d'organiser les mutations en matière de ressources humaines. On fera tout pour que les établissements publics ne connaissent qu'un seul interlocuteur représentant l'État et non pas douze représentants qui ne se coordonnent pas.

Je ne réponds pas à la question de la doctrine d'emploi elle-même, ce que je peux dire est qu'on ne laissera pas sans suite cette proposition de traduire dans un document la doctrine d'emploi, mais plutôt sous la forme d'un cadre d'action pragmatique.

---

**Jacky Richard,**

*Conseiller d'État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*

**Modérateur de la table ronde**

Merci pour ce premier point de vue. Ce qui vient d'être dit me convient très bien. J'y retrouve l'idée que les travaux menés par l'inspection et par le Conseil ne resteront pas lettre morte, qu'ils vont très vigoureusement alimenter la réflexion du Gouvernement. Deuxièmement, je crois que votre questionnement sur le rôle de l'État est complètement au cœur de la réflexion ; c'est un élément fort de notre approche. On ne se situe pas simplement sur la conception très classique du démembrement de l'État mais, au contraire, sur celle des voies et moyens de le renforcer, de le recomposer. En troisième lieu, j'apprécie tout ce qui vise à être un puissant ferment de transformation des administrations centrales, notamment dans leur travail, dans leur rôle de tutelle stratégique, d'évaluation et de contrôle.

Il est vrai que le rapport du Conseil d'État fait d'autres propositions, notamment sur les critères précis qui doivent donner lieu au recours aux agences. Je comprends très bien que le directeur général de la modernisation ne puisse se prononcer sur la forme du document proposé – une directive du Premier ministre –, par exemple, et sur le contenu de ce document. Son intervention était déjà riche de fortes promesses.

Je vais maintenant demander à Philippe Bezes de prendre la parole. Je voudrais savoir comment il réagit à ce que vient de dire Jérôme Filippini et, plus globalement, comment il voit notre réflexion par rapport à ce qu'il a déjà étudié en matière de réforme de l'État.

---

**Philippe Bezes**

*Chercheur au CNRS*

Je vous remercie. C'est un grand honneur d'être là. C'est une tâche difficile car je précise tout de suite que je ne suis pas juriste ou universitaire en droit, mais sociologue et politiste. Mon approche est centrée sur la sociologie de l'administration. C'est un regard qui, je l'espère, ne sera pas trop décalé.



À titre liminaire, je voulais dire un petit mot sur le rapport : en tant qu'universitaire, j'ai trouvé ce rapport très instructif. Moi et un certain nombre de collègues avons tous été confrontés, à un moment, à une commande de collègues étrangers demandant de décrire succinctement le phénomène des agences en France. Quand nous commençons à creuser cette question, nous réalisons que la situation française était très compliquée en raison de l'hétérogénéité des organisations qu'il était possible de ranger sous la catégorie « agences ». De ce point de vue, j'ai lu le rapport avec délectation et les clarifications qu'il apporte sont très bienvenues. Il comporte une perspective historique, une perspective comparée, des catégorisations extrêmement utiles. Donc, de prime abord, ce rapport aide beaucoup les chercheurs et universitaires.

Je vais aborder quelques points pour lancer la discussion.

Concernant la doctrine d'emploi, je voudrais d'abord dire que les sociologues ou les politistes ne sont pas gênés par l'existence de contradictions, de formes de désorganisation, d'hétérogénéité ou de superposition dans les logiques institutionnelles qui sont au cœur de l'administration française. Au contraire, nous enseignons généralement que l'État n'est pas fait d'une seule même pièce et nous prenons acte de cette diversité organisationnelle, administrative et sociale. Elle est le résultat de l'histoire administrative faite de sédimentation. Pour autant, il nous est possible de comprendre que cette diversité et ces strates dans les administrations posent des problèmes aux juristes et au Conseil d'État et soulèvent des difficultés dans le pilotage de l'État et dans la direction d'un ensemble étatique fragmenté. Je voudrais introduire quelques réflexions qui vont mobiliser des notions qu'on aime bien en science politique ou en sociologie des organisations : le pouvoir, les enjeux de politiques publiques et de gouvernance et la dimension comparative. Dans l'élaboration, aujourd'hui, d'une doctrine d'emploi, je relève une forme de paradoxe si on considère la trajectoire de réforme de l'État en France.

Un certain nombre de pays ont théorisé l'agencification, ou le « réagencement », pour reprendre les propos de Bruno Lasserre. Jacques Reiller suggérerait qu'il y avait une dimension idéologique dans la création d'agences. Effectivement, le développement des agences a fait l'objet d'une doctrine de réforme *ex ante* dans le contexte britannique ou néo-zélandais : l'agencification y a été préconisée pour réformer l'État sur un mode systématique et à partir d'un cadre doctrinal relativement cohérent. D'où une forme de paradoxe, peut-être, à ce qu'on réfléchisse aujourd'hui à une doctrine d'emploi *ex post*, en France. Il me semble que ce qui est précisément intéressant dans le cas français, c'est qu'il n'y a pas eu d'injonction réformatrice systématique en faveur d'un recours aux agences, même si certains rapports ont fait cette proposition (le rapport Picq, le rapport de la Commission Attali). Ce que je trouve intéressant c'est que le phénomène agences, dans le contexte français, relève d'une modalité de changement qu'on appelle, dans notre jargon de science politique, un changement graduel par « adjonction institutionnelle » (*layering* en anglais) : on crée progressivement des institutions nouvelles qui s'ajoutent et coexistent à côté de celles qui restent inchangées. Il n'y a pas de réforme systématique de l'organisation ministérielle comme en Grande-Bretagne dans le cadre de la réforme *Next Steps* de 1988 mais un processus continu de création d'établissements publics qui déroge aux fonctionnements



ministériels classiques. On contourne les éléments qu'il peut être coûteux de changer en créant, à côté d'eux, des institutions nouvelles avec d'autres modes de fonctionnement. Pour détourner le titre d'un ouvrage d'un collègue politiste qui portait sur les relations État-collectivités locales, on peut opposer le *French pragmatism* et le *British dogmatism*<sup>39</sup>. C'est exactement cela. La France a été historiquement dans une démarche plutôt pragmatique alors que les britanniques ont eu une approche dogmatique, presque idéologique et imprégnée de théorie économique justifiant le recours aux agences dans l'organisation de l'État (théorie du principal-agent, etc.). En France, on a « fait de l'agence » sans le savoir ou sans le formaliser. Du coup, on est tenté aujourd'hui de construire une doctrine d'emploi ex post : est-ce la tentation française de la doctrine cartésienne ex post ou est-ce que cela permet, comme le rapport le suggère, de tirer les leçons de l'expérience ? La création d'une doctrine ex post servirait alors à réfléchir à l'existant et aux différentes formes qui ont été développées sous ce label « agence ».

D'où un autre point qui a déjà été abordé ce matin : la très grande difficulté à identifier et objectiver le phénomène, compte tenu de l'hétérogénéité des catégories juridiques (GIP, SCN, EP) qu'on peut ranger sous le label « agence ». Des collègues allemands parlent d'ailleurs de « zoos administratifs » pour décrire la diversité et la sous-diversité de ce que l'on trouve sous la catégorie agence en Allemagne<sup>40</sup>. Ce n'est donc pas une spécificité française que d'avoir une grande variété d'espèces d'agences. Dans le même sens, des collègues britanniques politistes qui avaient travaillé sur les agences créées dans le cadre du célèbre programme de réforme *Next Steps* de 1988 – on a alors transformé en « agences d'exécution » un certain nombre de départements ministériels – ont très bien montré qu'il n'y avait pas, non plus, d'homogénéité dans ce qui avait été agencifié en Grande-Bretagne. On trouvait des organisations très disparates sous la même catégorie dans la mesure où chaque ministère avait décidé des *departments* ou services qu'il allait transformer en agence autonome<sup>41</sup>. Le degré d'autonomie concédée variait d'ailleurs d'une organisation à l'autre. Cette ambiguïté est consubstantielle au phénomène et ne rend pas la tâche facile. Quand on s'intéresse à l'élaboration d'une doctrine d'emploi, peut-on vraiment considérer qu'on puisse avoir une même doctrine d'emploi pour l'Office national de paie (ONP) et pour les agences régionales de santé (ARS) ? Personnellement, par exemple, je ne considère pas que les ARS soient des agences autonomes dans le sens où elles ont été définies ce matin. La difficulté qui s'attache à la notion d'agence renvoie à son ambiguïté, qui en fait d'ailleurs aussi le succès car la notion est malléable. C'est aussi la raison pour laquelle elle se diffuse rapidement. C'est intéressant à observer pour le politiste ou le sociologue : finalement, *ex post*, on voudrait ranger tout un tas de singularités françaises sous ce label « agence » qui nous vient plutôt de l'étranger et qui connaît une grande diffusion internationale.

---

39 D. Ashford, *British dogmatism and French pragmatism : central-local policymaking in the welfare state*, London, G. Allen & Unwin, 1982.

40 T. Bach, W. Jann, « Des animaux dans un zoo administratif : le changement organisationnel et l'autonomie des agences en Allemagne », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 3/2010 (Vol. 76), p. 469-494.

41 B. Hogwood, « Whitehall Families: Core Departments and Agency Forms in Britain », *International Review of Administrative Sciences*, 61, 1995, p. 511-530. Voir également O. James, *The Executive Agency Revolution in Whitehall, Basingstoke, Palgrave*, 2003.



Cependant, on peut concevoir l'utilité de recourir à une doctrine d'emploi. Elle est liée à l'idée d'apprentissage : il s'agit de démêler l'écheveau des rationalités qui président à la création d'une forme organisationnelle autonome et à distance. Dans ce registre, il y a de bonnes et de moins bonnes raisons de recourir à l'agence et une doctrine d'emploi peut être une façon de réfléchir à ces enjeux. Je donne des exemples dans chaque camp. D'un côté, on peut créer une agence pour résoudre des problèmes d'engagement de politiques publiques, c'est-à-dire pour s'assurer qu'une politique sera bien mise en œuvre en créant un organisme *ad hoc* repérable, assigné à une tâche spécifique, avec un objectif d'efficacité. Une autre dimension importante dans la création d'agence est de dépolitiser un enjeu. Agencifier permet de protéger une organisation des interférences du politique en lui conférant de l'autonomie. Ce qui me frappe ici c'est la proximité des débats contemporains sur le recours aux agences avec les problématiques très anciennes, de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, sur la nécessaire constitution d'une administration autonomisée du politique. Il faut alors se demander si la période contemporaine n'est pas marquée par un accroissement des interférences politiques qui justifierait que la problématique de l'autonomisation administrative resurgisse, sous d'autres formes. D'un autre côté, on peut évoquer des raisons moins nobles qui président à la création d'agences. On crée des agences parce que c'est la mode, par mimétisme, parce que la forme « agence » est « la » forme légitime promue par les organisations internationales (OCDE, Banque mondiale, etc.) ou les consultants, parce qu'elle constitue le « mythe rationnel » dominant dont l'adoption renforce votre légitimité institutionnelle sur la scène internationale<sup>42</sup>. C'est une raison limitée. Des acteurs politiques peuvent aussi décider de créer une agence pour minimiser le risque politique lié à une politique publique particulière, pour créer un fusible : avec une agence autonome, le responsable politique se donne la possibilité de transférer le blâme d'une défaillance sur l'organisation à distance qui est en charge et sur ses dirigeants. C'est une raison qui est également discutable parce qu'elle pose le problème de la responsabilité des politiques. Enfin, on peut créer des agences avec des logiques de redistribution politique, pour confier une tâche à un soutien, à un allié politique. L'agencification est alors liée à une forme de repolitisation. On le voit, en tout cas, l'existence d'une doctrine d'emploi peut permettre de réfléchir aux rationalités multiples qui sont à l'œuvre.

Un dernier mot pour dire, qu'après tout, une doctrine d'emploi peut ainsi servir de régulateur, de principe directeur pour veiller à ce que des propriétés vertueuses qu'on prête à une agence restent bien présentes. Il peut y avoir des cas où on a transformé la forme d'une organisation en renforçant volontairement son autonomie (on souhaitait que l'expertise qu'elle produit soit indépendante, qu'elle soit plus à distance des groupes d'intérêts et des acteurs politiques) et puis on se rend compte que ce n'est plus le cas, que cette autonomie initialement conférée a

---

42 Sur ces mécanismes, P. DiMaggio, W. Powell, « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields » in W. Powell, P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 67-74; K. Sahlin-Andersson, « National, International and Transnational Constructions of New Public Management », in T. Christensen and P. Lægreid (dir.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2002. Voir également T. Christensen, P. Lægreid, eds., *Autonomy and Regulation : Coping with Agencies in the Modern State*, Edward Elgar, 2006.

disparu. Une doctrine d'emploi peut alors viser à ré-autonomiser une organisation qui, en raison de ses fonctionnements ou de ses interdépendances, a perdu cette autonomie qu'on juge importante et vertueuse.

---

**Jacky Richard,**

*Conseiller d'État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*

**Modérateur de la table ronde**

Je vous remercie de cette prise de parole très tonique, pleine de potentialité. J'ai bien noté votre avis sur l'intérêt et la pertinence de l'élaboration d'une doctrine d'emploi. Votre réponse est nuancée, je l'ai prise en note. C'est intéressant, il faudra que nous prolongions cela dans quelques minutes. Après ces deux premières interventions, je voudrais que les deux autres intervenants puissent réagir plus rapidement. Ils auront l'occasion d'intervenir plus longuement un peu plus tard. Une première réaction de Jean-Pierre Weiss à ces deux interventions sur le sujet de la doctrine d'emploi ?

---

**Jean-Pierre Weiss**

*Directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice*

Une réaction rapide d'abord : la démarche intégrant la prise en compte systématique des agences, sans préjuger de leur future doctrine d'emploi, dès lors qu'il y a réflexion sur des politiques nouvelles, est absolument déterminante. En effet, c'est dans la pratique que se feront les arbitrages au-delà des références théoriques.

On peut avoir des désordres dans les organisations : c'est un objet d'examen, et une chose à assumer. Ils ne se réduiront pas spectaculairement et spontanément à la fin de nos travaux.

---

**Jean-François Monteils**

*Secrétaire général du ministère de l'écologie,  
du développement durable et de l'énergie*

Je vais abonder dans le sens de Jérôme Filippini et Jean-Pierre Weiss, en mentionnant trois exemples récents, qui permettraient de déceler *ex post* une doctrine d'emploi si celle-ci existe.

Mon ministère a connu, dans les derniers mois, la création, l'annonce, le renforcement et le développement de trois exemples d'agences. La première est Voies navigables de France (VNF), dont la mutation est lancée depuis quelques mois. La seconde est quasiment dans les dernières réformes du précédent Gouvernement, et dans les premières mesures du nouveau Gouvernement, une agence importante pour le fonctionnement du ministère en matière de recherche. La troisième est une agence également importante en matière de biodiversité. Si la doctrine d'emploi est, comme le disait Marcel Granet, « *le chemin après qu'on l'a parcouru* », est-ce que ces trois exemples permettent de déceler une doctrine ? La réponse est non. La totalité des critères évoqués dans les rapports du Conseil d'État et de l'IGF sont présents, dans trois secteurs différents, trois





modes d'action différents, trois constructions différentes, sur des statuts – encore que ce n'est pas là le plus discriminant – non identiques. Rien ne permet de déceler, dans ces trois exemples, une « politique générale » voire simplement des « critères partagés » de création d'agence. Je souhaite même rajouter deux autres critères : la mutualisation pour des raisons d'économies de moyens (qui figure dans le rapport) et la rationalisation des structures. Par exemple, VNF est en cours de mutation par une évolution qui va multiplier ses effectifs par 12, c'est une transformation structurante. Le sujet était essentiellement d'intégrer à un fonctionnement d'agence des services qui se trouvaient en régie ministérielle, des services déconcentrés du ministère. Une importante raison qui a poussé à cette réforme est la rationalisation, mais aussi l'idée que la formule de l'agence est mieux adaptée.

---

**Jacky Richard,**

*Conseiller d'État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*

***Modérateur de la table ronde***

Merci de ces illustrations d'actualité. Je retiens quelques mots très forts, qui figurent dans le rapport du Conseil d'État concernant la doctrine d'emploi : spécialité, efficacité, efficience, fusible (on retrouve ici l'idée de « distance »), mutualisation, rationalisation des structures. Voici des critères que le Conseil a développé en les analysant comme critères d'un recours approprié aux agences. Même si les interventions ont montré que le recours à la doctrine devait être prudent, gardons ici le petit temps d'avance que nous avons sur les Britanniques en terme de pragmatisme ! Et au fond, nous ne sommes pas très loin d'une approche convergente entre les rapports de l'IGF et du Conseil d'État. Je livre ces réflexions à la salle, vers laquelle je me tourne maintenant.



## Témoignages et échanges avec les participants

---

**Question générale** - *La notion d'agence est une notion fonctionnelle telle que présentée dans le rapport et dans la discussion. Il me semble donc qu'elle laisse entier le problème des régimes juridiques et de leur adaptation aux fonctions à exercer. Or, le rapport du Conseil d'État ne fait pas référence à des nombreux rapports publiés auparavant sur les établissements publics (EP). Dans la proposition n° 1 faite à propos des agences, on trouve des recommandations faites par le Conseil d'État en terme de recours aux EP en 1971, 1985 et 2010. J'aimerais savoir pourquoi il n'y a pas alors de références à ces rapports antérieurs. Il n'y a pas non plus de référence à une doctrine formulée par le Conseil d'État en 1978 dans son rapport « Gestion publique, gestion moderne » qui concluait que l'amélioration de la gestion publique ne relevait pas de réformes de structures, mais de modes de gestion internes à l'administration. Il me semble qu'il aurait été intéressant d'avoir une explication de cette évolution de la doctrine du Conseil d'État par rapport à la pratique administrative qui s'est développée au cours des dernières années. Ma deuxième question est la suivante : la multiplication des agences ne risque-t-elle pas de créer des rigidités nouvelles, lorsqu'il s'agit de mettre fin à des missions ou à des structures qu'on estime après un certain temps moins subtiles qu'elles ne l'étaient au début ? Le rapport du Conseil d'État fait une comparaison avec les administrations de mission, structures très légères, qui ont eu leurs heures de gloire, très légères ; or, les agences peuvent se révéler des institutions extrêmement puissantes sur le plan administratif.*

**Jacky Richard •**

Pour répondre en quelques mots à votre première question, je dirais que le sujet des agences dépasse le seul sujet des EP. Dans les rapports précédents, sur ce sujet, le Conseil d'État était sur une logique de lutte contre le démembrement de l'État. Avec cette étude, le Conseil d'État a décidé, lors de ses débats en Assemblée générale pour l'adoption du plan détaillé puis du texte de l'étude, d'abandonner la ligne directrice qui voulait que l'on analyse le « plus ou moins d'État » en terme de démembrements plus ou moins poussés. Vous ne trouverez pas de références marquées aux EP, parce que le Conseil d'État ne s'est pas placé sur le terrain des démembrements de l'État, mais sur l'idée d'un « mieux », d'un renforcement de l'État. De plus, la définition des agences étant plus fonctionnelle que juridique, nous avons voulu mettre de côté l'approche strictement juridique pour embrasser complètement le sujet des agences ; c'est aussi pour cette raison que nous avons été extrêmement précis sur cette définition. Les agences ne sont pas seulement des EP ou des EPIC : ce sont aussi des services à compétence nationale, des sociétés, des associations, etc. Une approche strictement juridique ne permettait pas de comprendre le recours aux agences par l'État. De ce point de vue, il y a en effet une rupture entre cette étude et les études précédentes du Conseil d'État. Nous développerons plus tard dans la discussion l'articulation entre État et agences, cet espace commun déjà évoqué par le préfet Reiller.



Nous avons davantage parlé structure que mission, car il était important, au-delà des catégories juridiques, de répondre à cette question des EP.

Concernant votre deuxième question qui concernait un éventuel risque de figer les structures juridiques dans ce rapport, il figure dans nos propositions la nécessité de revisiter les agences telles qu'elles existent pour en vérifier l'opportunité et pour aller jusqu'à la suppression ou la fusion de certaines agences. Ce processus de revue de l'existant, appuyé sur des recommandations concrètes, devrait éviter la « cristallisation » que vous évoquez.

---

**Question générale** - *Il s'agit d'une discussion sur la doctrine d'emploi qui tourne également autour des bonnes conditions de création et d'utilisation des agences. Il y a un aspect, auquel je tiens beaucoup, qui est l'intégration dans l'étude d'impact de ce qui a trait au chemin qu'il faut parcourir pour arriver à l'objectif. Il ne faut pas oublier que lorsque l'on crée, on restructure ou on regonfle une agence, il s'agit d'un objet social, complexe et urticant. Cela signifie qu'il serait intéressant, dans cette réflexion sur le bon usage de création et d'utilisation, d'anticiper également l'impact du processus. En d'autres termes, pour convaincre les agents d'un ministère de l'opportunité de création ou de réforme d'une agence, il sera nécessaire, dans le cadre du dialogue social, de faire des compromis. Ces compromis vont tordre le concept initial, et c'est naturellement que certains des objectifs initiaux seront pondérés ou orientés différemment. Il serait intéressant d'intégrer ces aspects-là. Je constate que, à supposer que l'on ait pu décrire une doctrine d'emploi, la rationalité initiale sera excessivement entamée lors du processus de création. Alors, il serait plus intéressant de réfléchir à ce que peuvent être ces évolutions dans le cours de la création et de la restructuration.*

**Rémi Frenz •**

La doctrine d'emploi devrait au moins s'appuyer sur la « règle d'or » suivante : en cas de recours à une agence, il ne faut pas s'arrêter au milieu du gué. On doit choisir clairement, au terme d'une étude d'impact adéquate, si l'on veut passer par un organe distinct de l'administration de l'État ou non. Si oui, on franchit le pas sans demi-mesure et on dote l'agence de l'autonomie réelle qui lui est indispensable, sans permettre à son administration de tutelle de conserver des pouvoirs de co-pilotage. La sacro-sainte distinction entre une administration centrale, qui conçoit les politiques, contrôle et évalue les opérateurs, et une agence qui exécute est pourtant claire : mais c'est au nom de sa mission de conception des politiques et d'évaluation des opérateurs que l'administration centrale prétend souvent conserver des compétences (notamment humaines et procédurales) voisines de celles de l'agence, sans quoi elle ne s'estimerait pas capable d'exercer correctement la tutelle. De fait, j'ai souvent constaté que l'État craignait le pouvoir des experts de ses propres agences, et du coup encourageait les doublons pour ne pas se dessaisir entièrement de ses savoirs. Un tel choix, qui s'analyse aisément quand on connaît notre sociologie administrative et les « jeux de pouvoir » classiques, conduit exactement à s'arrêter au milieu du gué ; il est pour moi contraire aux principes élémentaires d'une saine gestion publique. Il faut donc ou bien rester sur la rive, ou bien franchir complètement le gué, pour ne pas être emporté par le courant, cheval et cavalier...



**Jacky Richard •**

Merci de cette recommandation. La parole est à Patrick Gérard.

---

**Patrick Gérard, conseiller d'État** - *Si l'on considère que dans la doctrine d'emploi figure l'idée que l'agence est plus efficace et efficiente, réfléchit-on dans l'étude d'impact sur les conséquences pour les fonctionnaires des services déconcentrés ? Autrement dit, est-ce que les personnes efficaces et modernes sont dans les agences, tandis que les autres végéteraient ?*

**Jacky Richard •**

Il semble que la question soit adressée à Philippe Bezes.

**Philippe Bezes •**

Nous aborderons tout à l'heure la question des compétences et l'interrogation sur leur distribution, entre organisations, au sein de l'État. Je voudrais préciser mon propos. Je n'ai pas prétendu que les agences étaient, par définition, efficaces. Des théories économiques (théorie de l'agence, théorie des coûts de transaction) et managériales ont pu recommander le recours à la forme « agence » avec l'argument que la mise en place d'une institution spécialisée et autonomisée pour traiter une politique publique donnée était plus efficace qu'une organisation « multi-finalisée » comme un ministère. Ces théories associent généralement cette préconisation à l'idée d'un contrat entre le ministre (le principal) et l'agence. Dans la perspective historique longue où je me place, le constat qui prévaut est le suivant : les administrations centrales et les ministères prennent en charge aujourd'hui de plus en plus d'activités et de politiques publiques. On peut comprendre, dans ce cadre, qu'il existe des motifs d'isoler une compétence particulière ou une action publique spécifique dans une forme dédiée, l'agence. J'observe, comme le souligne le rapport, que la création de nouvelles politiques publiques ou de nouvelles orientations débouche sur la création d'agences dédiées.

Mon propos n'est donc pas de désigner l'agence comme le lieu « moderne » par excellence : l'idée est que l'agence est susceptible de reposer sur des compétences différentes que celles détenues dans le ministère. Les responsabilités exercées par les agences ne sont pas de même nature que celles exercées par les administrations centrales ou les services déconcentrés.

Une agence sanitaire, par exemple sur des questions d'épidémiologie, offre une expertise particulière qui n'est pas détenue de la même manière en administration centrale ; cela ne veut pas dire que l'État n'a pas de compétences ; il en a d'autres : des compétences plus généralistes sur la politique publique en question, plus spécifiques en matière de pilotage ou de contrôle pour les administrations centrales ; plus proches des réalités du terrain et de la mise en œuvre dans les services déconcentrés, en tout cas pas forcément celles qui sont développées dans une agence. Il s'agit de distribution de compétences différentes même si je conçois très bien qu'on puisse observer des chevauchements. Après, mais peut-être en



discuterons nous plus tard, il est bien probable que les identités professionnelles des agents ne sont pas les mêmes en centrale, en déconcentré et en agence. Certains se représentent-ils ou se vivent-ils comme plus « modernes » que d'autres ? On ne peut pas l'exclure et ces différences peuvent poser des problèmes.

**Jacky Richard •**

Une dernière question avant notre deuxième étape?

---

**Question générale** - *Qui peut s'opposer à la création d'une agence, et pour quelle raison, si l'on a décidé qu'elle sera utile ?*

**Jacky Richard •**

Beaucoup d'acteurs peuvent s'opposer à la création d'une agence : tout d'abord le Parlement, car beaucoup d'agences sont créées par la loi ; d'autres par décret. Mais pourriez-vous préciser ?

---

**Question générale**- *Il s'agissait de l'opposition vue ce matin, entre une vision jacobine et une vision décentralisée, et une évolution sociétale qui remet en question la hiérarchie pyramidale, pour privilégier la gestion latérale.*

**Jacky Richard •**

L'approche du Conseil d'État ne permet pas de faire la *summa divisio* que vous venez de présenter. Le Conseil d'État a une approche de l'État qui reste affirmée, sur laquelle personne ne doit avoir de doute. Cependant, le Conseil estime qu'il y a au sein des structures de l'État des dysfonctionnements qui empêchent une parfaite efficacité. On peut parfois estimer qu'une spécialisation des tâches est utile et qu'il est quelquefois préférable et nécessaire de recourir à un bras armé appelé l'agence. Encore faut-il que le Parlement et le pouvoir exécutif le veuillent bien...

---

**Question à l'attention de Jacky Richard** - *J'entends parler depuis ce matin d'impérialisme de l'État, d'État irréfutable, impécunieux, inefficace, etc. Plutôt que de voir l'externalisation des missions de service public sous l'angle de la réforme des structures de l'État, la question que je me pose est plutôt celle de la réforme de la gestion des agents, du management.*

**Jacky Richard •**

Au risque de me répéter, le rapport du Conseil d'État cherche à dépasser cette vieille caractérisation de l'externalisation par les voies de démembrement. C'est la raison pour laquelle nous pouvons continuer à avoir un discours lucide en faisant appel, le cas échéant, à des structures différentes, sans donner le sentiment de jeter le bébé avec l'eau du bain...D'où les propositions concernant l'espace entre État et agences



devant être examinées dans leur ensemble, dans un cadre commun, avec une gestion budgétaire et des ressources humaines communes. Je ne me retrouve pas dans cette distinction opposant structure à mission, et je préfère un dépassement de cette opposition.

**Jérôme Filippini •**

Pour aller dans le sens de Jacky Richard, l'apport considérable du rapport est de nous aider à dépasser les logiques strictement juridiques ou organisationnelles, dans une vision unitaire du service public pour cesser de se poser la question des « chapelles ». L'utilité finale du service public est-elle assurée par un mode d'organisation ou par un autre ? Cela nous aide à faire évoluer cette réflexion. Les questions du management, de la réflexion sur les processus ou les outils sont aussi à intégrer à la réflexion organisationnelle, cela va de soi.



## 2<sup>ème</sup> séquence – Intérêt, opportunité et limites d'un cadre commun de référence à l'État et aux agences

---

**Jacky Richard,**

*Conseiller d'État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*

**Modérateur de la table ronde**

Nous allons continuer à progresser dans notre connaissance partagée du phénomène des agences et je propose maintenant de passer à la deuxième séquence qui porte sur l'intérêt, l'opportunité et les limites d'un cadre commun de référence à l'État et aux agences, en dépassant, comme il a déjà été dit, les aspects strictement juridiques. Ce cadre commun a vocation à concerner la dimension budgétaire et la dimension des ressources humaines.

---

**Jean-François Monteils**

*Secrétaire général du ministère de l'écologie,*

*du développement durable et de l'énergie*

Je comprends qu'il me revient maintenant de jouer le rôle d'un absent des débats de la matinée, c'est-à-dire le rôle du pilote de la tutelle. Je retiens d'une grande partie des échanges que jusqu'ici prédominait l'idée que les agences sont des palliatifs pour la défaillance de l'État. Et surtout, dans l'appréciation globale, que l'État ne sait pas piloter. Je vais tenter de rendre quelques éléments concrets à ce qui a été exprimé. Jérôme Filippini se souviendra d'une réunion autour du secrétaire général du Gouvernement concernant, de manière un peu théorique, la question des services à compétence nationale, afin de se forger une expérience commune, des éléments de doctrine d'emploi. Comme d'autres, nous nous interrogeons au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie sur la construction d'une nouvelle agence, la bonne reconfiguration d'une autre, et au quotidien sur le pilotage. Il y a trois gros sujets en ce moment au ministère, celui de VNF, d'une agence dans le domaine de la recherche à partir d'éléments épars et la création d'une agence de la biodiversité. Sur tous ces dossiers, la question du pilotage est majeure.

J'aborde maintenant la question du cadre commun : qu'essayons-nous de mettre en place au niveau du ministère ? Il y a quelques mois, nous avons tenté de concrétiser la mission de pilotage transversal des agences et nous avons essayé de monter une réunion stratégique de l'ensemble des opérateurs du ministère. Notre erreur a sans doute été d'être partis avec une approche extensive de la notion (96 agences sont liées au ministère de l'écologie et du développement durable, tandis que le Conseil d'État en compte 24 sur le même ministère) : nous avons alors proposé de consacrer une journée avec l'ensemble de nos opérateurs à la définition d'un cadre général stratégique. L'idée a été jugée excellente, mais nous n'avons jamais réussi à trouver une date et donc, à définir quelque chose de commun sur le pilotage des agences. La définition semblait de toute façon très large, allant de la SNCF au Parc des Écrins. L'idée d'un cadre commun était donc difficile. Nous avons essayé de travailler théoriquement sur ce cadrage général, au sein du service du pilotage et de l'évaluation des services, qui comprend lui-même un bureau de pilotage des



opérateurs. Ce service crée des synthèses de données apportées par les opérateurs du ministère, tout en laissant la charge aux autorités métiers de repérer, dans cette production de données, ce qui peut les intéresser. Nous tentons d'avancer grâce à ces cadres communs. Ainsi, nous avons donné un cadrage général pour la construction des contrats d'objectifs : nous demandons aux responsables d'agences de respecter une « *check list* », ce qui nous vaut parfois le reproche d'une démarche technocratique de la part des directions métiers, auxquelles revient le pilotage.

Les réflexions du Conseil d'État concernant le cadrage budgétaire et le cadrage des ressources humaines m'inspirent des remarques autour de deux notions : la consolidation et la mobilité.

Concernant le cadrage budgétaire, on risque de se heurter très vite à la problématique suivante : ce cadrage ne doit pas conduire à réduire la marge d'action qui faisait justement la spécificité et l'efficacité relative des agences, en les enserrant dans un cadre plus contraignant. Faire des agences des éléments de la LOLF est un renversement de l'histoire, car précisément la LOLF ambitionnait de faire des responsables de programme de véritables directeurs d'agences, de les responsabiliser. Le résultat a plus ou moins bien marché. La question la plus délicate est : comment consolider la performance globale ? Faut-il extraire des moyens d'une agence, ce qui relève de sa dotation pour accomplir une mission de service public qu'on veut consolider avec d'autres fonds ? Les solutions sont probablement très vite technocratiques.

La question du cadrage RH rappelle qu'un problème important est celui de la mobilité dans et hors des agences. On tombe alors sur le paradoxe suivant : rechercher la mobilité implique un cadre commun, mais un cadre commun annihilerait l'intérêt de l'agence qui est sous-tendu par une souplesse de gestion. Il faut éviter de créer des filières parallèles. Gardons l'idée qu'il faut surtout éviter un éloignement RH irréversible entre la structure État et la structure agence. La souplesse RH des agences amène parfois à une calcification des ressources humaines, parfois plus qu'au niveau de l'État pourtant plus contraint.

Il y a quelques années, l'ambition ultime d'un cadre de l'État était de devenir responsable d'un établissement public, et ce pour deux raisons : responsabilité et liberté. Certaines agences ont aujourd'hui tendance à ressembler à des sous-directions d'administration centrale, dans lesquelles le sous-directeur, le directeur et le cabinet du ministère sont loin... Je ne me prononce pas sur le caractère positif ou non de ce fait. Malgré tout, je constate que dans les demandes individuelles, les discriminations qui pouvaient exister entre un directeur, un sous-directeur et un président d'un petit établissement public sont de moins en moins importantes, preuve sans doute que l'État s'est amélioré parallèlement à tout ceci.

---

**Jacky Richard,**  
*Conseiller d'État,*  
*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*  
**Modérateur de la table ronde**

Je vais demander à Jean-Pierre Weiss de réagir à cette problématique d'ensemble.





Je voudrais prendre le relais de cette question très importante que Jean-François Monteils vient d'évoquer : celle de la mobilité, parce qu'elle peut être l'occasion d'illustrer un enjeu qui est essentiel pour ce qui est des articulations entre les agences et l'État, et même des évolutions souhaitées des uns et des autres.

Il me semble que dans la plupart des agences, la question de la compétence et parfois de compétences extrêmement pointues est posée. Je fais tout de suite remarquer qu'il n'est pas difficile de faire le pronostic que cette question ne fera que croître pour l'ensemble des services publics, étant donné la complexité toujours croissante de leurs enjeux. Mais pour autant, les agences, elles, y sont confrontées en permanence. La mobilité par rapport à cela est à la fois impérative et terriblement contraignante. Quand on a des experts de très haut niveau, où pourraient-ils aller ? *A contrario*, s'ils restent alors même qu'ils ne sont pas au cœur du contenu, ils seront vite dépassés. Je crois que c'est un enjeu très important. Je n'ai pas de réponse universelle sur la question, mais je crois bien qu'il y a une piste à regarder de près : la possibilité, et peut-être même, puisque l'on parle de cadre de référence, une certaine contrainte à pousser à des carrières inter-agences, au moins dans un premier temps, voire inter-agences et autres services. Après tout, dans l'appareil d'État, on est de plus en plus rarement promu à un grade supérieur sans changer de poste.

Mais je voudrais élargir un peu le propos en disant que je ne crois pas à la possibilité de clarifier complètement, même si l'ambition est impérative, la frontière entre les agences et les services plus anciens de l'État, parce qu'il y aura des agences qui travaillent plus ou moins bien et qu'il en va de même des services de l'État. J'aimerais donc insister sur un point. Les agences, en tout cas un certain nombre d'entre elles, sont tenues aujourd'hui à porter haut et fort un certain nombre d'évolutions, qui à mon avis, concernent l'ensemble des services publics. Je viens d'évoquer celle des compétences. Je ne veux pas généraliser, je veux juste insister sur le fait qu'aujourd'hui encore, dans l'ensemble des services de l'État, il vaut mieux être manager qu'expert si l'on veut faire carrière, sauf qu'il va y avoir de plus en plus d'experts. Les agences étant confrontées à cela, elles ont des solutions qui sont nouvelles, qui seraient à expertiser, mais qui pourraient inspirer. Dès lors, ne créons pas une frontière qui fera que l'État ne pourra pas en bénéficier. Ce propos sur les compétences pourrait aller loin. Par exemple, la validation des acquis pourrait peut-être être introduite dans les agences, de façon obligatoire, à un certain niveau de formation. Ce premier point sur la gestion des ressources humaines est sensible. Il y a un potentiel aujourd'hui dans les agences, à travers les souplesses, qui est parfois jaloux et qui est impératif pour maintenir leur haut niveau de compétence mais qui n'a pas de raison d'être limité nécessairement aux agences. Pour autant, il faudrait y réfléchir à plus de deux fois avant d'imaginer qu'il y ait substitution du contrat et du code de travail au statut de la fonction publique et au droit administratif dans des enjeux de gestion des ressources humaines. Je le dis pour avoir aussi dirigé un établissement public industriel et commercial qui relevait du code du travail. Les jurisprudences prud'homales ne sont pas assez établies et il ne faut pas s'amuser à imaginer qu'au nom de l'intérêt général, on

peut affecter un agent relevant du code du travail là où il n'entend pas aller. Il y a là des sujets très importants que je résume à l'extrême.

Le deuxième point concerne la gestion des budgets. Sans prétendre que les agences sont une référence, parce que les situations sont extrêmement variables et le rapport de l'Inspection des finances le montre bien, elles y sont tenues potentiellement davantage que les services de l'État, non pas par principe, parce qu'elles seraient mieux encadrées mais parce que, par nature même, elles peuvent plus facilement faire le lien entre la ressource et la production. Il y a eu au sein de l'agence que je dirige aujourd'hui des débats très normaux avec le ministère de tutelle au sujet des évolutions d'effectifs. Les conséquences des évolutions d'effectifs sur la production de l'agence sont claires, très prévisibles et peuvent être mesurées sans difficultés dans le cadre d'un audit. Puisque l'on parle du cadre de référence, je voudrais juste faire une recommandation en matière budgétaire. Toutes les agences devraient être obligées d'avoir une comptabilité analytique. À mon avis, c'est un corollaire mais cela supposera une bonne maîtrise du management, si l'on veut que les informations renseignées soient exactes.

Ensuite, je souhaiterais insister sur le fait que les agences sont tenues - mais les services de l'État devraient l'être aussi - à des performances en matière de respect des délais, qui ne peuvent pas être atteintes par un usage de la qualité comme variable d'ajustement. Autrement dit, on peut toujours tenir n'importe quel délai pour n'importe quelle demande, seulement il ne faut pas exiger qu'à l'arrivée la production soit de la même qualité qu'avec des délais plus généreux. Dans la plupart des agences, il y a un enjeu de qualité sur ce qu'elles produisent parce que c'est un produit qui est beaucoup plus lisible sur la place publique. De ce fait là, il faut, et c'est du management, que l'agence trouve l'équilibre entre respect des délais et qualité. Mais c'est évidemment un enjeu central pour l'ensemble des services publics, même si c'est très difficile à mesurer. Et par conséquent, il y a là aussi des choses à faire.

En matière de cadre de référence, je n'ai pas de suggestion opérationnelle immédiate, parce qu'on ne peut pas le normer comme cela. Je voudrais simplement insister sur un point. Une des réponses classiques assez bien connues consiste à dire que l'on va travailler en organisation en projet. Les agences travaillent beaucoup plus fréquemment de cette façon que les services de l'État pour des tas de raisons structurelles. Et pourtant, c'est l'avenir. L'organisation en projet consiste à mettre ensemble des ressources différentes avec un objectif de délai et une vérification de qualité.

Je termine par un dernier point qu'est l'association des utilisateurs et des usagers à un certain nombre des éléments de production de l'agence. Cela peut se traduire par la composition des conseils d'administration qui peuvent comporter un certain nombre de représentants d'usagers, c'est également le cas lorsque les agences réalisent une enquête de satisfaction sur le travail effectué. Cela pourrait être fait également par des services de l'État. Là aussi, la frontière n'est pas nécessairement infranchissable et c'est la raison pour laquelle il y a par obligation, dans les agences, un laboratoire possible pour l'ensemble des services de l'État qui peut être extrêmement fructueux dans ce qui attend tous les services publics dans les années qui viennent.



Je voudrais rebondir sur les deux domaines d'un éventuel cadre commun de gestion. Deux questions essentielles se posent.

Tout d'abord, la réalisation d'un cadre de gestion en matière budgétaire, c'est-à-dire tout ce qui permettra d'appliquer des règles communes, d'inscrire dans une approche de finances publiques les agences, notamment celles qui disposent des moyens financiers les plus importants, de les responsabiliser autant que les autres services et administrations sur l'utilisation de leur budget. La gouvernance propre des agences le permet aujourd'hui et sans doute mieux qu'on ne peut le faire dans l'État central. Assurément, c'est l'une des propositions du rapport qui consiste à revenir à ce qui était plutôt de l'ordre du contrat d'objectif et de moyen, que ce qui est, aujourd'hui, le contrat d'objectif et de performance, sans viser les moyens. Cela me semble responsabilisant en particulier en période d'attrition de moyens. L'argument de la « contrainte malthusienne » sur le budget n'est pas un argument : c'est justement là, au contraire, qu'il faut pouvoir responsabiliser et autonomiser d'une certaine façon les agences.

Ensuite, le moins évident pour moi, dans la partie du cadre de gestion, concerne ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, et j'avoue que c'est une position plus personnelle qu'institutionnelle. Les propositions du rapport qui concernent cette question sont celles sur lesquelles je suis le moins convaincu, pour des raisons qui tiennent plus à la sociologie administrative qu'au droit ou à l'autorité organique. Assurément, il faut créer toutes les conditions pour remettre en place des passerelles dans les deux sens, pour qu'on ait non seulement une vision unitaire du réseau État-agence mais aussi une population la plus unitaire possible qui peut aller de l'un à l'autre. Aujourd'hui, la passerelle existe mais, comme l'a dit Jean-François Monteils, elle est plutôt dans un sens : l'herbe semble plus verte dans les agences. Je ne suis pas sûr que nous saurons faire l'harmonisation dans des conditions qui à la fois assurent et sécurisent, ce qui aujourd'hui fait partie de la réussite des agences, mais à la fois manquent aussi à l'État. L'exercice le plus exigeant et sans doute le plus difficile consisterait à réimporter au sein de l'État les conditions les plus vertueuses de l'attractivité : la responsabilité et la compétence-métier comme approche professionnelle d'un déroulement de carrière qu'il ne faut surtout pas réserver à des parcours d'agences, le raisonnement de façon plus qualitative sur des parcours de plus longue durée, la proximité avec le résultat, le destinataire final. Si dans les administrations centrales on n'arrive pas toujours à se convaincre de cette dernière idée, en revanche, une part de la motivation constatée dans les services déconcentrés peut venir aussi de cette proximité avec la destination de la politique publique qui est délivrée, comme dans les agences. De ce point de vue là, je pense, comme le propose le Conseil, qu'il ne faut surtout pas segmenter de façon organique ou juridique les approches parce que les conditions managériales de la bonne gestion s'appliqueraient et s'appliqueront aussi bien aux uns et aux autres, à condition de ne pas non plus niveler ou harmoniser par le bas mais plutôt par le haut.

Les enjeux de gestion des ressources humaines me semblent tout à fait centraux. Certains éléments de la contribution de Jean-Pierre Weiss dans la dernière partie du rapport sont très intéressants concernant la perception que les agents peuvent avoir de leur affectation, en termes d'identité professionnelle, selon le type d'organisations auxquelles ils appartiennent. Je pense que c'est un enjeu auquel il faut être très attentif, en ce sens que le danger est de créer trois mondes séparés. Il y aurait le monde de l'administration centrale éventuellement articulé aux cabinets ministériels, le monde des services déconcentrés qui deviendrait un monde administratif autonome, très impacté et affecté par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et le monde des agences. Cela pose des difficultés parce que les identités et la valorisation des positions ne sont pas les mêmes et que les écarts peuvent s'accroître. On court le risque d'une administration à plusieurs vitesses. Je prends un exemple que je connais bien, qui ne porte pas sur les agences, mais qui montre comment se fabriquent des logiques différentes de fonctionnement dans l'État. La création de services territoriaux interministériels au niveau départemental (les DDI) ou intersectoriels au niveau régional (de grandes directions régionales fusionnées), dans le cadre de la RéATE, valorise l'« interministérialité » dans les fonctionnements et peut inciter certains agents à rechercher une plus grande polyvalence par des mobilités. Toutefois, les ministères centraux, eux, sont restés « ministériels » et souvent en silo. Le *leitmotiv* de la polyvalence au niveau territorial n'a donc pas d'équivalent au niveau central ce qui est susceptible de poser des problèmes importants de fonctionnement – des découplages dans l'organisation – mais qui soulève aussi de nombreuses interrogations pour les agents en termes de parcours professionnels, de mobilité et de carrière. On court le risque que certains agents (par exemple dans les DDI) aient le sentiment d'être « à la périphérie de l'État » et donc se vivent comme « déclassés » dans l'État. Dans ce cadre, les agences peuvent apparaître comme des lieux valorisés et valorisants en raison d'une appartenance ministérielle claire, d'une logique métier structurante et d'une expertise très forte. Il n'est donc pas facile de penser les vases communicants et les tensions entre ces trois mondes, et c'est là un sujet extrêmement important et même très crucial me semble-t-il.

Concernant l'enjeu d'encadrement des agences par la LOLF, je trouve d'abord intéressant le retournement qui s'opère dans les rapports du Conseil d'État ou de l'inspection des finances. *A priori*, au départ, du point de vue du chercheur que je suis, il n'y a pas d'incompatibilité entre les agences et la LOLF. Au contraire, certains collègues, comme Dominique Linhardt et Fabian Muniesa par exemple, ont bien montré que la logique LOLF portait en elle une logique implicite d'agence avec la création de responsables de programmes, en théorie, autonomisés<sup>43</sup>. Les deux techniques (le pilotage par la performance et l'agence) appartiennent à ce puzzle doctrinal qu'on appelle le *New Public Management* dont l'influence s'est faite

---

43 D. Linhardt et F. Muniesa, « Du ministère à l'agence. Étude d'un processus d'altération politique », *Politix*, 2011/3 n° 95, p. 73-102.



grandissante dans le contexte français<sup>44</sup>. Le paradoxe est qu'on se retrouve donc à devoir réintégrer les organisations agences dans la LOLF. Mais j'en comprends bien sûr la raison qui est que la LOLF a avant tout concerné les administrations centrales et les services déconcentrés, laissant largement en dehors de son périmètre les établissements publics et autres opérateurs. Sur cet enjeu de pilotage des « agences » par les techniques portées par la LOLF, toutefois, je serai d'une grande prudence, fondée sur l'empirie et sur les résultats de recherches de mes collègues étrangers. Dans quelle mesure les outils de performance et de gestion par la performance vont-ils permettre ce pilotage ? On comprend bien les raisons qui portent au développement de ces démarches de pilotage par les objectifs (CPOM, etc.) dans un contexte budgétaire tendu et dans des États travaillés par d'importantes forces centrifuges. On voit aussi que leur adoption est liée à des phénomènes de mimétisme dans la mesure où ces instruments sont très diffusés à l'international. Et en même temps, les travaux montrent que ces démarches de performance posent de nombreuses difficultés et génèrent de multiples effets pervers<sup>45</sup>. J'en donnerai un exemple à propos des agences. Un des effets pervers des logiques de performance est qu'elles renforcent les fonctionnements verticaux en silos : donner des objectifs précis à atteindre à des agences - ce qui se passe notamment en Grande-Bretagne - renforce la spécialisation parce qu'elle incite le directeur d'agence à ne se focaliser que sur les objectifs de son organisation, indépendamment de ce que font les autres. Une tentative a été faite, dans le cadre des *public service agreements* en Grande-Bretagne, de définir des objectifs interministériels, inter-agences. Mais cette démarche est restée marginale<sup>46</sup>. C'est un sujet important car la logique de performance peut donc renforcer fortement l'un des problèmes générés par le développement des agences : le fait que chacune ne se préoccupe que de son action spécifique sans s'intéresser à ce que font les autres organisations ni coopérer avec elles. Les logiques de performance appliquées aux agences sont susceptibles d'accentuer les problèmes de coopération, de coordination et d'intégration dans l'État.

---

**Jacky Richard,**

*Conseiller d'État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*

***Modérateur de la table ronde***

Merci à vous quatre pour la fermeté de votre expression et l'intérêt de vos prises de position. J'ouvre maintenant le deuxième échange avec la salle, à l'issue de cette séquence sur le cadre commun de gestion État-agence. Qui souhaite intervenir ?

---

44 P. Be zes, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009 (coll. Lien social) ; « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012/3 n° 193, p. 16-37.

45 Par exemple, C. Hood, *The Blame Game. Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*, Princeton University Press, 2011.

46 Sur ces aspects, O. James, « The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance », *Public Administration*, 82(2), p. 397-419.



## Échanges avec les participants

---

**Question générale** - *Le bénéficiaire est-il davantage pris en compte au sein des agences ? Comment s'organise la rémunération chez le défenseur des droits ?*

**Jean-Pierre Weiss •**

Je pense que la préoccupation du bénéficiaire est très présente dans les agences mais ce n'est pas exclusif. Quand j'avais l'honneur de diriger la direction du personnel des services du ministère de l'équipement, nous nous intéressions à la question de savoir quel était le bénéficiaire final. Les agences y sont peut-être, par mission et petit à petit par culture, mieux préparées, mais provisoirement et sans exclusivité.

**Jacky Richard •**

Concernant les rémunérations, je ne connais pas exactement la masse salariale et les mesures catégorielles chez le défenseur des droits. Mais il est clair que la part de la masse salariale dans le budget de tout organisme, que ce soit une agence ou une administration centrale, est souvent prépondérante. Les cadrages généraux de ressources humaines sont utiles pour éviter des effets disharmonieux entre les fonctionnaires et potentiellement pécuniairement dangereux en gestion des crédits de fin d'année. En matière de ressources humaines, nous sommes tous confrontés aux mêmes difficultés. Jean-François Monteils a mis en évidence la nécessité de permettre les mobilités. Jean-Pierre Weiss a insisté sur les risques qu'il y aurait, si l'on organisait un cadre de référence trop rigide. Au lieu d'exporter vers l'État les mesures vertueuses ou intéressantes des agences, on risquerait de pénaliser le fonctionnement de celles-ci. Il faut être tout à fait conscient de ces risques. Nos réflexions se situent dans une démarche beaucoup plus large d'évolution logique du statut général des fonctionnaires qui vise à instaurer plus de mobilité, plus de reconnaissance des carrières avec leurs étapes, la valorisation des acquis de l'expérience, la réduction du nombre de corps pour assurer une plus grande fluidité de la gestion des ressources. Je crois que sur la longue période, on a plutôt observé cette évolution qu'il s'agit d'amplifier. Le nombre de corps a été, par exemple, considérablement réduit depuis dix ans.

Le mal absolu consiste à « répliquer » le statut général au sein des agences. Il y a des agences qui ont des *pseudo* statuts qui ont été créés au moment où les agences se mettaient en place. Les agents ont été accueillis dans un statut d'agent contractuel attractif, car il est souvent un peu plus favorable que le statut général. Le problème de ce *pseudo* statut est qu'il « enferme » les agents dans les agences, lorsque la pyramide des âges vieillit. Le rapport propose donc d'aller vers la réduction d'un système dérogatoire propre aux agences qui est attractif au moment de sa constitution mais qui, à long terme, sclérose les agents dans des avantages qui les dissuadent ensuite de bouger.

Enfin, je pense que la problématique des rémunérations est très difficile et n'a pas de réponse toute faite. Néanmoins, deux pistes peuvent être avancées. La



première est l'exigence accrue de transparence. Je sais que ce n'est pas notre culture. Mais j'ai rencontré en Grande-Bretagne, dans le cadre de la préparation de ce rapport, des membres du cabinet d'office qui est l'équivalent du cabinet du premier ministre et du secrétariat général du Gouvernement. L'organigramme du cabinet d'office, permet d'accéder sans difficulté au nom, au prénom, à la fonction des membres du cabinet ainsi qu'au montant annuel de leur rémunération. Cela semble peu envisageable dans notre pays à l'heure actuelle. Nous avons fait, dans le rapport, des préconisations qui ne vont pas aussi loin mais qui permettent au moins d'introduire sur la base de moyennes, de déciles supérieurs, de déciles inférieurs, une meilleure connaissance des niveaux de rémunération. Car lorsqu'on a connaissance des écarts différentiels de rémunération pour des fonctions équivalentes, le sujet n'est certes pas réglé mais on mesure les efforts qu'il faut faire et on peut prendre plus facilement les décisions qui s'imposent. Ensuite, il y a dans le rapport une seconde piste concernant les rémunérations qui consiste à comprendre quelles sont les fonctions ou les situations qui sont rémunérées et par quelle partie du montant de la rémunération. Autrement dit, il y a tout à fait intérêt à bien identifier la partie statutaire de la rémunération, celle qui reconnaît l'appartenance à un corps, un grade ou qui est liée au niveau de recrutement pour un agent non titulaire de droit public ou privé. Il faut également bien identifier la partie de la rémunération qui est liée aux fonctionnalités, au poste occupé, à la technicité requise. Il faut enfin identifier la partie de la rémunération qui vise à couvrir la performance personnelle ou l'activité spécifique du cadre ou la spécificité d'une équipe d'agents de catégorie C ou B. À partir de là, on pourra plus facilement organiser les mobilités car on saura mieux quelle est la part de la rémunération qui est en adéquation ou en inadéquation avec l'expertise détenue, avec l'ancienneté ou le niveau de recrutement que l'on a ou par rapport à l'exposition ou à la technicité d'un poste de travail.

Il s'agit de travaux de longue haleine mais si l'on commence à les prendre sous cet angle là, je pense qu'on a une petite chance de mieux organiser ces mobilités entre les agences qui sont réputées pour avoir des postes attractifs par opposition aux postes en administration centrale qui sont réputés moins attractifs. Voilà quelques préconisations qui figurent dans le rapport annuel, avec toutes les prudences nécessaires, et qui se situent au-delà du cadre des agences. Il s'agit d'une réflexion plus générale sur la mobilité au sein des espaces publics et d'une réflexion générale sur les rémunérations.

## 3<sup>ème</sup> séquence – Les relations entre l’État et les agences

---

**Jacky Richard,**

*Conseiller d’État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*

**Modérateur de la table ronde**

Je vous propose de passer à la troisième séquence de notre table ronde qui porte sur les relations entre État et agences. Ce sujet a donné lieu à beaucoup de discussions ce matin. Il s’agit de mettre nos administrations centrales en mesure de jouer tout leur rôle de conception des politiques publiques mais aussi de tutelle stratégique des agences. Nous examinerons également les influences que peuvent exercer l’amélioration de la gouvernance des agences en matière de conseil d’administration, de meilleure prise en compte du point de vue des usagers, de meilleur encadrement du rôle des milieux professionnels ou des parties prenantes. Là encore, le rapport du Conseil d’État fait des propositions concrètes qui sont soumises à la discussion.

---

**Jean-Pierre Weiss**

*Directeur général de l’Agence publique pour l’immobilier de la justice*

Je commencerai ce propos par la description de deux épisodes inattendus pour moi mais finalement pleins de sens concernant les relations entre État et agence.

Le premier d’entre eux porte sur les contrats de performance. On a aujourd’hui, de façon assez générale sinon universelle, des contrats de performance entre les agences et leur tutelle. C’est le cas de l’établissement public que je dirige. Contrairement à mes attentes, dans ce contrat-là, nous avons bien eu un engagement de l’État à maintenir les effectifs constants sur trois ans. Ma surprise a été la suivante. À l’occasion d’un projet de budget pas encore adopté par le Parlement, les emplois ont été réduits sans même que ma bienveillante tutelle me demande mon avis sur le sujet et sans qu’elle évoque l’idée d’un avenant au contrat de performance, ce qui est encore plus frustrant.

Le second épisode est aussi très intéressant. On nous a demandé si l’on acceptait, à titre expérimental, d’avoir des indicateurs figurant dans la loi de finances concernant les performances de l’agence. Bien entendu, on l’a fait car c’était intéressant. Mais j’ai mené en vain depuis un combat très pacifique pour obtenir que dans les commentaires figure le rôle respectif du ministère et de l’agence quant à d’éventuelles défaillances dans les résultats attendus. Autrement dit, quand il y a des retards sur les opérations, est-ce que c’est l’agence qui est à l’origine ou bien la tutelle ? Ca se lit très bien mais ça ne figurera pas dans la loi de finances. On a donc là des pistes de progrès potentiellement intéressantes.

Je vais développer quelques pistes de réflexion.





La première concerne l'articulation entre l'État et une agence. Il me semble que le sujet de l'expertise est difficile mais il faut y répondre concrètement. Si l'État se dote d'experts susceptibles de faire la même chose que les experts de l'agence, il va dépenser trop d'argent et, de plus, va générer des conflits de compétence. Il y aura alors la « tutelle inversée » et l'agence dictera à l'État ce dont elle entend le convaincre. Il me semble donc qu'il faut vraiment explorer des pistes nouvelles. Le recours par les organismes de tutelle, quand bien même ils comportent en leur sein des personnes capables de connaître les sujets comme généralistes, à des expertises et des audits un peu spécialisés, peut être pertinent. Pourquoi ne pas mettre en place un tel dispositif autour des inspections, éventuellement doté de crédits d'étude, quand il faut une expertise ? Dans les cas extrêmes où il n'y a pas suffisamment d'experts français, pourquoi ne pas aller en chercher à l'étranger ?

L'autre aspect concerne la relation entre les agences et le politique. De façon très pragmatique, il me semble qu'il est logique, normal, utile que des responsables d'agences aient des échanges avec la sphère politique et donc les cabinets quand il y a un enjeu politique. Cela me paraît tout simplement un principe de bonne administration. Mais il faut respecter certaines règles. Il faut s'interdire d'aller porter devant le politique des arbitrages entre une position de la tutelle et une position de l'agence. Et puis, les agences sont porteuses de pistes de réflexion, de potentialités d'expertise qui peuvent intéresser le politique. Ceci étant, il serait alors justifié de rendre des comptes à la tutelle. J'ai la chance de ne pas l'avoir vécu mais si le politique se met à prescrire directement à l'agence toute une série de commandes, c'est très difficile. J'attends d'ailleurs avec impatience la position du Conseil pour ce qui est de savoir si la tutelle pourra être accusée de gestion de fait par rapport à la gestion des agences. On n'en est pas là.

Je voudrais dire un certain nombre de choses sur les conseils d'administration. Il y a dans certaines grandes entreprises un certain nombre de pratiques des conseils d'administration ou des conseils de surveillance qui sont intéressantes et qui pourraient servir d'inspiration au rôle élargi des conseils d'administration des agences. J'en ai identifié potentiellement quatre.

D'abord, la réalisation d'audits, comme ceux réalisés par le comité des rémunérations des conseils d'administration de certaines entreprises, pourrait très bien être transposée aux conseils d'administration des agences. D'autres audits pourraient l'être également, non pas pour se substituer aux opérationnels, mais pour s'assurer que, sur un certain nombre de champs qui ne sont pas forcément dans les priorités fixées par les indicateurs, l'on n'est pas en train de dégrader la performance générale. Je pense que c'est une question très importante, qui a été abordée dans le rapport du Conseil d'État.

Les agences sont-elles légitimes à s'occuper de stratégie dans les champs qui relèvent en théorie de la compétences de l'État ? Soyons pragmatiques : autant les agences ne sont pas légitimes à se substituer à l'État dans des stratégies, autant il faut qu'elles soient parties prenantes. Je reviens à ce que nous a dit M. Filippini. S'il est décidé d'associer systématiquement les agences et les services de l'État à l'analyse des politiques nouvelles, comme il nous l'a annoncé, il en découlera un



partage de discussion sur les stratégies, pour lesquels les conseils d'administration pourraient être un relais très intéressant.

Le troisième rôle des conseils d'administration est celui de l'évaluation des résultats des agences qu'ils administrent à la condition de respecter les règles générales des principes des évaluations : experts extérieurs, publicité. Cela devrait se faire dans un état d'esprit de plus grande indépendance des conseils. Au-delà de nombreux représentants des différents ministères et de diverses personnalités qualifiées nommés, il faudrait peut-être diversifier. Les conseils ont finalement la vocation de se porter garants sur le fait que les agences sont à la hauteur des défis qui leur sont confiés. Enfin, la présence d'utilisateurs et d'usagers dans les conseils d'administration est écrite dans les textes mais n'est pas vraiment déployée. Cette présence constitue un ferment au bon sens du terme, il peut être intéressant d'essayer de généraliser ces dialogues nécessaires, non pas dans un propos démagogique, mais pour pouvoir davantage impliquer les bénéficiaires finaux dans la conception du travail.

J'aimerais compléter mon propos en insistant sur quelque chose qui dépasse un peu l'organisation des relations de tutelle : c'est la question des valeurs. Les valeurs absolument traditionnelles et essentielles du service public, qui n'ont rien d'un discours général et théorique mais construisent tous les jours le service public, sont parfois retrouvées dans les agences. De nouvelles valeurs apparaissent mais d'autres commencent à être perdues de vue. Ce travail essentiel ne me semble pas pouvoir relever d'un cadre contraignant. Par exemple, concernant la valeur la plus grande de toute qu'est l'intérêt général, je ne suis pas certain qu'on la retrouve autant qu'il le faudrait dans les agences spontanément avec les modalités de gestion, l'urgence des délais à respecter. Alors qu'il faut la préserver. En revanche, je vois des agences porter des valeurs sur la qualité du service délivré, parce qu'elles y sont un peu tenues, et de plus en plus également dans le domaine du budget.

En matière de valeur, il faudrait peut être que des règles de déontologie soient vraiment identifiées, que des chartes soient mises en place dans les agences. C'est important, car lorsqu'il y a davantage de délégations de responsabilité, il doit y avoir des contreparties.

Je termine par un mot sur les contrôles pour insister sur une idée générale qui est que ces contrôles doivent être dissuasifs. En revanche, il est peut être souhaitable de ne pas faire qu'ils soient automatiques et systématiques à chaque décision, et que cela ralentisse la recherche de qualité.

---

**Jacky Richard,**  
*Conseiller d'État,*  
*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*  
**Modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup de ces pistes de réflexion qui rejoignent par beaucoup d'aspects les propositions du Conseil d'État. Je pense notamment au dernier sujet très important évoqué sur les valeurs. Vous avez dans vos dossiers le petit fascicule qui présente le travail que nous avons fait et qui s'est efforcé de lister les différentes propositions de



manière synthétique et synoptique. Ce que vient d'évoquer de manière judicieuse et importante Jean-Pierre Weiss rejoint très largement la proposition n° 6, qui inclut notamment la nécessité de monter un *corpus* de valeurs générales communes aux agences et à l'État, parce que le statut général des fonctionnaires apporte une réponse mais n'est pas complètement adapté. Une des propositions vise à ce qu'une charte de déontologie soit créée dans chacune des agences.

Ce que Jean-Pierre Weiss a indiqué sur les conseils d'administration rejoint également la proposition n° 22 pour mieux associer les conseils d'administration à l'élaboration de la stratégie, faire des conseils d'administration un lieu de dialogue stratégique. Toutes les recommandations que Jean-Pierre Weiss vient de faire trouvent un écho fécond dans les propositions du rapport du Conseil d'État.

Au moment où nous en sommes, je voudrais avoir le point de vue de Philippe Bezes sur les préconisations de l'étude du Conseil d'État et il pourra peut-être introduire quelques éléments nouveaux au débat.

---

**Philippe Bezes**  
*Chercheur au CNRS*

Sur le thème du trait d'union entre l'État et les agences, je voudrais formuler deux commentaires tirés des enseignements de la comparaison internationale.

Le premier est que les rapports du Conseil d'État et de l'IGF s'inscrivent dans un ensemble de réflexions concernant des dynamiques qui ne sont pas du tout propres à la France. Le rapport du Conseil d'État en rend compte et les travaux de science politique le montrent très bien : que ce soit en Grande-Bretagne, en Suède, aux Pays-Bas ou dans la plupart des États, la question du cadrage et du contrôle de ces organisations à distance se pose. Elle s'est traduite par le souci de renforcer les outils dont disposent les acteurs centraux dans l'État.

C'est une dynamique générale : d'un côté, l'État s'étend et se développe à travers des organisations hybrides ; de l'autre, sans être trop fonctionnaliste, on voit bien que, dans la plupart des États, les acteurs centralistes se préoccupent des manières de garder ou de renouveler des moyens de contrôle et de redevabilité (politique, budgétaire) sur l'ensemble de ces organisations. Des collègues britanniques ont décrit cette deuxième tendance comme un processus de régulation interne à l'État (*Regulation Inside Government*)<sup>47</sup>, associé à l'explosion de l'audit, au regain des inspections et l'utilisation extensive des outils de performance. Ces auteurs soulignent que ce processus conduit à une re-bureaucratiation avec l'essor et le développement, dans l'État, d'administrations dédiées au contrôle. De ce point de vue, les discussions de ce matin et le rapport en offrent une illustration : il y a une absence d'homogénéité entre ce qui est demandé dans le cadre de la LOLF et ce qui est demandé dans le cadre des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). Généralement, les administrations disposent aussi de leurs propres jeux d'indicateurs et d'objectifs. Du coup, entre les indicateurs des centrales, des CPOM et de la LOLF, les agences se trouvent dans la situation de devoir rendre des comptes sur des pluralités d'objectifs et d'indicateurs, différents selon leurs interlocuteurs.

---

47 C. Hood, C. Scott, O. James, G. Jones, T. Travers, *Regulation inside Government Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

C'est un phénomène que l'on observe partout. Il faudrait évidemment essayer d'y résister, mais ce n'est pas facile car la pente est forte.

Deuxième commentaire à base de comparaisons : le développement des agences n'est pas le seul phénomène récent de restructuration de l'État. Un grand nombre des réformes les plus récentes dans les pays scandinaves et en Grande-Bretagne concerne le problème de la coordination. C'est un enjeu en lien avec la relation État/agences que nous discutons maintenant. D'une certaine manière – et cela a été mentionné ce matin –, il y a toujours un risque que les agences attachent une importance démesurée à leurs seuls objectifs et développent leurs activités en silo, risque accentué par l'usage étendu d'indicateurs de performance extrêmement spécialisés. Des fonctionnements interprétables en ce sens ont été observés en France. Je pense à l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), dont l'action, en matière de politique de la ville, a été critiquée précisément parce qu'elle valorisait un objectif au détriment des autres. Renaud Epstein montre bien, dans sa thèse, que l'ANRU s'est appuyée de manière systématique sur le levier urbain (transformer les grands ensembles par démolition/reconstruction) pour résoudre les problèmes sociaux des quartiers prioritaires. Du coup, la dimension plus interministérielle de la politique de la ville et les objectifs de mixité sociale ont sans doute été laissés au second plan<sup>48</sup>. L'agence développe ce pour quoi elle a été créée : le traitement urbain des problèmes sociaux à travers des opérations lourdes d'aménagement. C'est un peu la même chose pour les agences de sécurité sanitaire. Mon collègue Daniel Benamouzig insiste, avec Julien Besançon, sur le fait que les agences de sécurité sanitaire ont favorisé la montée en puissance institutionnelle de la santé publique et de l'épidémiologie aux dépens de la médecine clinique. Elles ont porté le redéploiement de la profession médicale vers de nouveaux domaines, par exemple l'essor des médecins épidémiologistes<sup>49</sup>. L'agencification de l'État est généralement porteuse de savoirs et de visions nouvelles de l'action publique<sup>50</sup> : c'est sa force mais aussi ce qui explique qu'elle pose des problèmes de contrôle et de coordination.

Précisément, ce sont les pays qui ont été le plus loin dans le développement des agences – la Grande Bretagne, la Nouvelle-Zélande – ou ceux dans lesquels il existe des agences de longue date comme les pays scandinaves (Suède, Norvège) qui ont récemment mis en œuvre des réformes dont l'objectif est de lutter contre les formes excessives de spécialisation. Plusieurs programmes de réforme à l'étranger sont ainsi centrés sur la coordination entre organismes spécialisés. L'exemple typique est la réforme de Tony Blair dite du « *Joined-Up Government*<sup>51</sup> », qui insiste sur la mise en place de mécanismes favorisant la coopération entre organisations

---

48 R. Epstein, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, thèse de doctorat de sociologie de l'École normale supérieure de Cachan, 2008.

49 D. Benamouzig, J. Besançon, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du Travail*, 3, 2005, p. 301-322.

50 Sur le même cas de l'État sanitaire, F. Buton, F. Pierru, « Instituer la police des risques sanitaires » Mise en circulation de l'épidémiologie appliquée et agencification de l'État sanitaire, *Gouvernement et action publique*, 2012/4 n° 4, p. 67-90.

51 Le *Joined-Up Government* est un concept mis en place par le gouvernement de Tony Blair en Grande-Bretagne, dans l'idée d'introduire plus d'efficacité et d'effectivité dans l'action publique. En particulier, il concerne le renforcement de la communication et de la coopération entre les différentes agences et ministères.



spécialisées. Elle vise à renforcer les groupes de travail, à mettre en place des objectifs interministériels, à développer des formes de coordination et à fusionner des structures<sup>52</sup>. En fusionnant des organisations, les décideurs publics espèrent favoriser des formes de coordination. Cela ne va pas de soi, et les exemples empiriques le montrent, mais c'est quand même un objectif de ces mesures.

Je voudrais maintenant faire un deuxième ensemble de remarques très brèves pour rebondir sur les échanges précédents concernant le lien entre agences et instances politiques, dont parlait Jean-Pierre Weiss. Cette question est épineuse et compliquée à beaucoup d'égards.

D'abord, le problème n'est pas seulement celui de la reprise du contrôle de l'État sur les agences. Les exemples étrangers montrent aussi, réciproquement, que les agences sont confrontées au problème des interférences politiques. On est, dans ces situations, assez loin de la théorie de la délégation et de l'autonomie. Les fonctionnements ordinaires de l'agence, qui devrait être autonome, sont en fait perturbés par la tutelle et par les interventions du pouvoir politique. Cela a été rappelé ce matin et peut poser des problèmes.

Dans les agences britanniques, il y a le très célèbre cas « Derek Lewis » du nom du directeur de l'agence des prisons, engagé en 1993 et venant du secteur privé<sup>53</sup>. L'affaire Lewis est intéressante car, à la suite d'une série d'évasions fin 1994-début 1995, le ministre de l'Intérieur a renvoyé le directeur de l'agence, considérant qu'il était responsable des enjeux opérationnels et des défaillances observées. Derek Lewis s'est défendu, arguant que la situation difficile dans les prisons ne venait pas de sa mauvaise gestion mais du fait que le ministre avait, par son action politique, rendu impossible la réalisation du contrat sur lequel il avait été engagé. Le contrat prévoyait effectivement l'objectif de sécurité dans les prisons mais il avait été signé à population pénitentiaire constante. Or, le ministre avait implicitement changé les termes du contrat, pendant le mandat, en développant une politique d'incarcération massive sans augmenter les moyens de l'agence. Le ministre, en réorientant sa politique et ses objectifs, avait perturbé le fonctionnement ordinaire des prisons et fragilisé leur sécurité intérieure. Cet exemple montre l'ambiguïté de la « mise à distance » et des outils de performance car les objectifs du ministre et de la tutelle peuvent être multiples et ambigus. Il illustre aussi la façon dont l'interventionnisme politique peut remettre en cause l'autonomie supposée et l'efficacité qu'on lui prête.

Dernière remarque qui découle de la précédente : Il faut remettre en cause le mythe de la séparation de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques. Ce n'est pas simple parce que cet idéal peut avoir son utilité normative comme principe directeur mais les observations empiriques montrent qu'il ne décrit pas la réalité de manière adéquate. On peut spécialiser une organisation et lui conférer

---

52 Voir V. Bogdanor, ed., *Joined-up Government*, Oxford, Oxford University Press, 2005; C. Pollitt, "Joined-up Government: A Survey", *Political Studies Review*, 2003, 1, p. 34-49 ; T. Christense, P. Lægheid, « The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform », *Public Administration Review*, 67 (6), 2007, p. 1057-1064.

53 C. Polidano, « The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derek Lewis Affair in Britain », *Governance*, vol. 12, n°2, 1999, p. 201-229.



de l'autonomie en considérant effectivement que cela la responsabilisera sur la mise en œuvre et la rendra plus efficace. Prenons la fonction d'achat de l'État : créer une agence dans ce domaine (le service des achats de l'État) permet de mieux négocier avec les fournisseurs. Créer une agence dédiée pour prendre en charge une politique publique nouvelle (la rénovation urbaine, les services à la personne, l'égalité des chances, etc.) répond à la même idée. Pour autant, l'idée que ces agences ne prendraient en charge que la « mise en œuvre » de la politique publique, en vertu du principe de séparation, relève du mythe. Une des premières choses que j'apprends à mes étudiants, c'est que le fonctionnaire de guichet, est selon l'expression d'un sociologue américain Michael Lipsky, un « *Policy Maker* », un fabricant de politiques publiques<sup>54</sup> : il a des marges de manœuvre importantes dans son action, un pouvoir discrétionnaire ; il fait de nombreux micro-choix « politiques » à travers ses choix « de » politiques sur des enjeux locaux (octroyer une aide ou une partie, définir des horaires spéciaux pour l'usage d'un bien collectif, etc.) Les agences sont dans une situation comparable, amplifiée même : une agence soit disant spécialisée dans la mise en œuvre doit prendre de manière quotidienne des nombreuses décisions qui sont des décisions politiques. Son activité nécessite de faire des arbitrages, de spécifier des expertises, de faire des choix dans l'allocation des ressources et cette activité ne correspond en aucun cas à une mise en œuvre mécanique. Cette idée de la séparation entre conception et mise en œuvre est centrale dans le débat qui est le nôtre mais il faut savoir que, si elle peut constituer un principe normatif utile, elle ne décrit pas la réalité empirique.

Je conclurai simplement en disant que ce qui est crucial dans le bon fonctionnement d'une agence est la réalité et les ressorts concrets de son autonomie, à la fois par rapport au politique, mais aussi par rapport aux groupes d'intérêts. Les réflexions que certains chercheurs américains – par exemple Daniel P. Carpenter – développent sur les agences aux États-Unis, en l'occurrence sur la « *Food and Drug Administration*<sup>55</sup> », vont dans ce sens. Carpenter montre que le bon fonctionnement d'une agence repose sur l'autonomie, l'expertise et la réputation qu'elle parvient à se forger de sorte que son action apportera une contribution qui ne sera réductible ni aux préférences politiques ni aux intérêts des groupes d'intérêt. L'autonomie n'est pas une donnée formelle *ex ante* : elle se fabrique dans les interactions que l'agence entretient avec ses multiples publics. L'autonomie est vertueuse si l'agence parvient à « faire autorité » en offrant une expertise et une compétence distinctives. Cela rejoint la conception classique d'une administration qui n'est ni inféodée aux objectifs politiques, ni captée par les groupes professionnels. Cela réinscrit le fonctionnement des agences dans le tissu des multiples relations dont elle dépend et dans la société.

---

54 M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, 1980.

55 L'agence fédérale américaine des produits alimentaires et médicamenteux, créée en 1906, est l'administration américaine des denrées alimentaires et des médicaments. Voir D. Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton University Press, 2010



---

**Jacky Richard**

*Conseiller d'État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études,*

**Modérateur de la table ronde**

Merci de cette mise en perspective à travers vos travaux de recherche, très utile, et qui montre que ce colloque est nécessaire pour mettre en confrontation les observations tirées de la vie de l'administration et les travaux de recherche et de terrain.

Je vais demander à Jean-François Monteils et à Jérôme Filippini de réagir de façon brève selon les règles fixées. Ensuite, la salle aura la parole puis je conclurai nos débats. Nous passerons enfin la parole, de manière numérique, à Madame la ministre, Marylise Lebranchu.

---

**Jean-François Monteils**

*Secrétaire général du ministère de l'écologie,*

*du développement durable et de l'énergie*

Je suis admiratif de l'intervention de Philippe Bezes, je m'y retrouve. Je me bornerai à une question destinée à illustrer les ambiguïtés du positionnement de l'État. Quand on est commissaire du Gouvernement d'une agence, on se la pose à chaque fois que l'on se rend en conseil d'administration. Elle prête à des développements théoriques intéressants...

Cette question concerne ce lieu de cristallisation du rapport entre État et agence qu'est le conseil d'administration. Elle est simple : lorsqu'il y a plus d'un représentant de l'État dans un conseil d'administration, est-il envisageable et souhaitable que les différents représentants de l'État puissent voter différemment ?

Je n'ai pas de réponse définitive à titre personnel, ce que je mettais en pratique : réunion préalable des représentants de l'État, discussion, arbitrages éventuels et vote unique.

Un dernier mot : on le voit, la critique de l'État est aisée dès que l'on parle d'agence, soit qu'il les pilote mal, soit qu'elles pallient ses défaillances. Mais je livre à la réflexion l'idée suivante : dès que l'on crée une agence, on lui donne des moyens, de la souplesse, mais surtout un objectif clairement identifié. Et en général ce faisant, on a laissé à l'État le plus difficile : la gestion des contradictions, inhérentes à toute politique publique de nos jours.

---

**Jérôme Filippini**

*Directeur général de la modernisation de l'État*

J'aimerais que quelqu'un du talent de Philippe Bezes vienne assister à un conseil d'administration et fasse un exercice de sociologie administrative pour nous désigner celles des tâches qui ne correspondent à rien de réel. Sur le problème de la diversité des représentations des ministères au sein du conseil d'administration, je me pose, sans y répondre aussi insolemment que Jean-François Monteils, la



question de la coordination en amont : est-ce qu'elle ne faciliterait pas le bon usage du temps des conseils d'administration ? Cela pourrait leur permettre de se recentrer sur des questions plus stratégiques alors que souvent l'on traite de sujets qui auraient pu être évoqués en amont.

La deuxième chose est la discipline entre les cabinets ministériels, l'administration centrale et les agences : il faut admettre que cela ne pourra pas être traitée entre les cabinets et les responsables, en particulier sur la mise en réseau et les actions transversales. Pour ne pas terminer sur une note négative - le rapport du Conseil d'État le mentionne incidemment - : il y a de bons exemples de pilotage et de relations stratégiques entre l'administration centrale et les usagers. Il faut plutôt essayer, demain, d'essaimer ces bonnes pratiques plutôt que de regretter ce qu'on observe. Il faut essayer de mettre en place le meilleur modèle possible.

---

**Jacky Richard**  
*Conseiller d'État,*  
*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études*  
**Modérateur**

Merci à vous. Je donne la parole à la salle.





## Témoignages et échanges avec les participants

---

*Lorsque des agences travaillent pour d'autres agences, il existe des différends sur les modes de rémunération. Les arbitrages ne se font pas quand la question relève de différents ministères. Mon agence a ainsi connu une attente de dix mois pour un arbitrage qui n'est, finalement, pas intervenu. Même le ministère du budget, très prompt normalement à prendre des décisions, n'a pu concilier les intérêts relevant de deux sous-directions différentes et nous sommes dans l'attente d'une tutelle pluri-ministérielle. Cela illustre plusieurs des propos qui ont été tenus.*

**Jacky Richard •**

Merci de ce témoignage qui montre que l'existence d'un cadre commun budgétaire n'est pas totalement vain par rapport à la situation délicate dans laquelle vous vous trouvez.

---

*Je crois qu'il est indispensable, au moment de la création d'une agence, que l'on se pose la question de sa pertinence et que l'on clarifie les rôles entre l'agence et l'administration centrale qui subit un dépouillement. Quand on part sur un consensus mou et que ce n'est pas tranché, la pertinence est impossible ; il faut que l'on sache précisément pourquoi l'agence est créée, quelles sont ses limites et où elle va. En matière de ressources humaines, ce qui est important en ce moment, c'est l'inscription des agences dans le cadre de ce que l'on appelait encore, il y a quelques temps, la RGPP. Si l'on crée une agence et que sa masse salariale et ses effectifs sont intégrés dans ceux des ministères de tutelle et soumis au plafond de leurs ressources, il n'y a plus aucune raison de créer une agence car l'on perd alors toute souplesse. Par exemple, la catégorie d'experts telle que les architectes est introuvable sur le marché du travail, et l'avantage de l'agence est ici de pouvoir les repérer et les recruter. Si l'on applique, dans ce cas, les contraintes du ministère en matière de gestion du personnel, l'agence perd beaucoup de son intérêt. En effet, le statut des agences leur permet de signer un contrat de prestation de service avec une société tierce moyennant une rémunération de celle-ci à hauteur de 25 %, ce qui n'est pas possible pour l'administration centrale. Ma dernière observation porte sur l'exercice de la tutelle et rejoint un peu la première sur la nécessité de clarifier clairement les rôles. Plus il y a de représentants dans un conseil d'administration, moins la tutelle est stratégique. Plus on intervient sur un point de détail, plus la tutelle renforce son contrôle avec une multitude d'indicateurs et de contraintes. Pour faire écho aux propos de M. Weiss, j'ai appris par un ami qui lisait les pages économiques du Figaro qu'on m'avait pris 40 millions d'euros sur le budget que je venais de signer, Bercy ayant oublié de nous signaler cet arbitrage budgétaire.*



**Jacky Richard •**

Merci pour ces remarques qui arrivent à point nommé à ce moment de notre débat.

---

**Thierry Wahl, intervenant de la 1ère table ronde** - *Je voudrais signaler que sur le rôle du conseil d'administration, les travaux de l'IGF et du Conseil d'État étaient totalement en phase. Ils en arrivent tous deux à la conclusion qu'il est nécessaire d'éviter qu'il y ait, au sein du conseil d'administration, 15 représentants de l'État dont 14 ne disent rien et se bornent à écouter si ce qu'il se dit correspond bien au mandat qu'ils ont. Il faudrait préférer à cela des conseils d'administration actifs, peu nombreux et qui font effectivement œuvre de stratégie ou de débat stratégique avec le management de l'établissement. Je crois que c'est un sujet absolument crucial.*

**Jean-Pierre Weiss •**

Je voudrais aussi saluer les pratiques de pré-conseils d'administration entre les représentants de l'État : elles sont les bienvenues, pas seulement pour éviter qu'il y ait une mise en minorité d'un ministère par un autre et cela par agence interposée, mais aussi parce que c'est une occasion favorable pour que les différents ministères puissent se parler.



# Conclusion

---

**Jacky Richard**

*Conseiller d'État,*

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études*

***Coordonnateur du colloque***

Je voudrais insister sur deux idées essentielles qui ressortent de nos débats. La première illustre le fait que la distinction classique énoncée notamment par les rapports Picq<sup>56</sup> et Blanc<sup>57</sup>, qui se fonde sur les théories du *new public management* et prône la séparation entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques était d'une certaine manière plus une ligne de partage opérante pour saisir et bien différencier les rôles respectifs des administrations centrales et des services déconcentrés qu'une méthode à suivre. C'est un schéma qui était intéressant lorsqu'il a été énoncé, c'est-à-dire au tournant des années 80, qui paraissait très pertinent, mais qui n'a pas supporté l'épreuve de la vérification pratique.

Face à une réalité beaucoup plus nuancée et fluctuante, comme Jean-Pierre Weiss et Philippe Bezes l'ont rappelé, je dirais que les agences participent, notamment par leur expertise, à la définition des politiques publiques. Le Conseil d'État préconise à cet égard un partage des rôles reposant plutôt sur l'idée de l'État responsable, dont la manifestation, au sein de nos propositions, s'incarne dans les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens. Ce n'est pas nécessaire de revenir sur la différence avec les conventions d'objectifs et de performance. Il est intéressant de noter que le rapport de l'IGF et du Conseil d'État coïncident sur cette orientation préconisant le passage de COP à COM. Cela permet d'être dans une logique de la responsabilisation. Cette logique opposant conception et mise en œuvre doit être dépassée mais je suis d'accord avec ce que disait Rémi Frentz : il faut faire attention à ne pas rester au milieu du gué et de ne pas introduire une ambiguïté de plus, il y en a suffisamment dans la mise en œuvre de nos politiques publiques. Si les agences participent à la mise en œuvre des politiques publiques, la décision appartient à un seul, c'est-à-dire à celui qui a la légitimité démocratique pour le faire. Il ne doit pas y avoir de compétition compromettant tout pilotage entre la tutelle et l'agence.

Deuxième remarque : le Conseil d'État estime qu'il convient de rompre avec l'idée établie selon laquelle les agences, notamment celles qui ont la personnalité morale, seraient des démembrements de l'État. Cela a été dit à plusieurs reprises ce matin et cet après-midi, nous pensons au contraire que les agences doivent être regardées comme des composantes de l'État, l'État largement entendu, et comme des instruments de son action. L'ensemble des acteurs impliqués par le dispositif des agences, qu'ils soient en administration centrale, dans les établissements

---

56 J. Picq, *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde*, 1995.

57 C. Blanc, *Pour un écosystème de la croissance*, 2004.



publics ou dans les groupements d'intérêt public interviennent dans un espace public élargi, et ce sont les insuffisances du commandement et de l'animation, comme celles de la coordination, de ce dispositif en réseau et non la nature et la forme juridique et d'organisation des personnes morales qui le composent qui au final entraînent les difficultés que nous avons pointées pendant toute la matinée. Difficultés qui font que l'État peine à pour assurer la cohérence de son action. Loin d'être des démembrements de l'État, les agences peuvent contribuer notablement à son renforcement dès lors que – et ces conditions sont essentielles – les modalités du recours aux agences ont été précisément définies et respectées.

Voilà, Mesdames et Messieurs, je voudrais vous remercier de votre participation active à ces débats. Vous êtes restés fort nombreux jusqu'à la fin de l'après-midi. Par ailleurs, le Conseil d'État prépare ses travaux concernant l'étude annuelle 2013, et a décidé de s'intéresser pour l'année qui vient à la question du « droit souple ». Ce qui est plus connu sous l'appellation de *soft law* ou de « droit mou », de « droit flou », ou de « droit doux ». Nous avons retenu cette question du droit souple parce qu'il nous a semblé que beaucoup d'instruments étaient en train de se développer de manière très large, que la normativité de ces instruments fait sujet, et que cette étude permettra au Conseil d'État de prendre position sur cette évolution, sur la profusion d'instruments qui visent à modifier les comportements sans prévoir d'obligation ou de sanction, sur la qualification qu'il convient de leur donner. L'étude procédera à une analyse de la nature des expressions du droit souple, de leurs émetteurs fort nombreux, dans des domaines qui touchent aussi bien le droit international et européen que le droit économique et financier. Il y a de ce point de vue là une montée très forte que nous observons. Leurs destinataires aussi, et leurs effets : j'ai parlé d'effets normatifs tout à l'heure.

L'étude annuelle devrait paraître à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2013, ou dans les semaines qui suivront. Nous vous donnons donc rendez-vous à un prochain colloque dans 12 mois, pour vous faire part de l'état de ces travaux, après que l'étude annuelle 2013 sera parue.



# Séance de Clôture

## Intervention de Marylise Lebranchu<sup>58</sup>

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

Chargée d'études à la société d'économie mixte d'équipement du Nord-Finistère (Semenf) pendant quatre ans, Marylise Lebranchu devient en 1978 assistante parlementaire de la députée Marie Jacq, responsabilité qu'elle exercera jusqu'en 1993. Elle est élue conseillère régionale en 1986, puis maire de Morlaix en 1995.

Vice-présidente du Conseil régional de Bretagne de 2004 à 2010, elle est également élue députée en 1997, mandat qu'elle cédera à son suppléant pour entamer une carrière ministérielle. De 1997 à 2000, elle est secrétaire d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation. Elle est ensuite nommée ministre de la justice, poste qu'elle occupera jusqu'en 2002. Marylise Lebranchu a été nommée en mai 2012 ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

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

Texte de la communication enregistrée et diffusée lors du colloque.

Je n'ai pas pu être avec vous aujourd'hui mais j'ai tenu à vous adresser ce message à propos des convictions du Gouvernement sur ce sujet important du rôle des agences dans la conduite des politiques publiques. Sujet important, car les agences, si elles occupent souvent un rôle clef dans les politiques publiques, restent difficiles à cerner et mal connues, parfois mal utilisées. Comme le dit le rapport, les agences, les opérateurs ont été créés au fil du temps pour répondre à des besoins précis. C'est parfois un héritage qui date, et le recours aux agences s'est accéléré dans la deuxième partie du XX<sup>ème</sup> siècle. Je ne peux m'empêcher d'y voir un signe de défiance vis-à-vis de l'État qui ne serait pas assez performant, pas assez transparent, pas assez visible. Nous avons donc à cœur de connaître mieux les agences et de mettre en ordre tout cela.

Vous le savez, la cohérence est un axe de la modernisation de l'action publique engagée par le gouvernement. Alors, que faire ? À la suite des recommandations du Conseil, je veux affirmer quelques principes : les agences jouent un rôle fondamental qui mérite d'être reconnu : au fil du temps s'y sont rassemblées des compétences, du talent, de l'expertise et tout cela est précieux pour l'action publique. Le lien avec les collectivités et la société civile est parfois plus aisé qu'au sein de l'État *stricto sensu*. Ensuite, la tutelle et le pilotage sont une mission fondamentale des administrations centrales. Les agences doivent participer

<sup>58</sup> Intervention enregistrée pour le colloque. Le prononcé fait foi.

à l'effort national pour le redressement des comptes publics. Leur intégration dans un cadre budgétaire commun avec l'État est sans doute la bonne idée. L'organisation nationale et territoriale des agences mérite aussi d'être clarifiée. Les recommandations du Conseil d'État sur le rôle du préfet garant de la cohérence du rôle de l'État et des agences sur le territoire ont particulièrement retenu mon attention. Enfin, nous devons travailler à la convergence des règles de gestion des ressources humaines entre l'État et les opérateurs. Le Gouvernement s'inspirera en la matière de vos recommandations. Plus généralement le Gouvernement a l'ambition de mener la modernisation de l'action publique avec ses agences. Les organisations syndicales seront donc étroitement associées aux réflexions qui seront engagées et aux conditions de mise en œuvre des changements que nous proposons ou que vous proposez. Nous devons faire converger l'analyse précise de la place et du rôle du pilotage et de l'évaluation des agences. Les agences ont été jusque là des impensés de la réforme de l'État, avec la LOLF, avec la RGPP. Cet oubli est derrière nous. D'autre part, un chantier transverse est ouvert sur les opérateurs de l'État pour préciser leur rôle, leurs missions, leur périmètre toutes politiques publiques confondues. Avec ces deux chantiers, nous donnons les moyens de cerner précisément le paysage des agences et de le rendre plus efficace avec les agences au service des citoyens français.

Mesdames et messieurs, je veux remercier le Conseil d'État, qui a posé si utilement les bases d'un travail difficile. Je souhaite d'ailleurs que nous puissions échanger rapidement sur la méthodologie que suivra le Gouvernement. Je vous dois ce rapport, je vous remercie et vous souhaite une bonne fin de journée à toutes et à tous.



# Annexes

1. Les grandes lignes de l'étude annuelle 2012
2. Étude annuelle 2012, 18 questions / 18 réponses
3. Les agences en chiffres
4. Récapitulatif des mesures proposées dans l'étude annuelle 2012
5. Les agences dans les collectivités territoriales (extrait de l'étude annuelle)
6. Liste des agences par secteur d'intervention

# 1. Les grandes lignes de l'étude annuelle 2012

Agence nationale de sécurité du médicament, agence des participations de l'État, agences de l'eau, agences régionales de santé, Pôle emploi... Il existe aujourd'hui en France plus d'une centaine d'agences qui se sont imposées comme des instruments de mise en œuvre des politiques publiques.

Leur création au coup par coup, la diversité de leurs fonctions et de leur régime juridique n'ont cependant jamais fait l'objet d'une étude générale approfondie. Pourtant, les agences suscitent régulièrement des interrogations tant sur leurs missions et fonctions que sur les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics y recourent.

L'étude annuelle 2012 du Conseil d'État dresse un panorama des différentes formes d'agence pour en proposer une définition et ainsi mieux déterminer leur place et rôle au sein de l'État. Surtout, le Conseil d'État présente 25 mesures visant à préconiser un recours plus pertinent aux agences. Il considère que loin de représenter un démembrement de l'État, les agences peuvent au contraire le renforcer dès lors que certaines conditions, qu'il identifie précisément, sont réunies.

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

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

Les catégories juridiques ne sont ici d'aucun secours : si l'établissement public administratif est le statut le plus couramment employé, on trouve des agences sous la forme de services à compétence nationale, d'établissements publics industriels et commerciaux, de groupements d'intérêt public ou même d'associations ou de sociétés. Les agences exercent des fonctions très variées, opérationnelles, d'expertise, de financement ou encore de mutualisation de moyens. Une définition peut toutefois être établie en distinguant la notion d'agence de celle d'autorité administrative indépendante et d'opérateur. L'agence n'est pas indépendante, elle est autonome : le pouvoir exécutif n'a pas vocation à intervenir dans sa gestion courante mais il lui revient de définir les orientations politiques que l'agence met en œuvre. Quant aux opérateurs, tels que les définit le droit budgétaire, si un grand nombre sont des agences, ce n'est pas le cas de la majorité. En effet, des entités telles que les musées, les parcs naturels, les universités ou les organismes de recherche, qui peuvent être créés en nombre indéterminé, n'exercent pas un rôle structurant dans la mise en œuvre d'une politique publique. **L'agence se définit donc** par ces deux critères cumulatifs : l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Cette structuration confère à l'agence un caractère unique dans son domaine (à l'exception des ARS et des agences de l'eau qui reposent sur une logique territoriale). Elle porte, suivant les missions des agences, soit sur une fonction





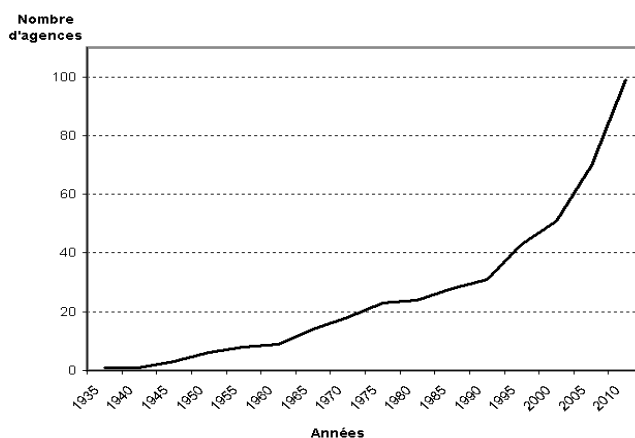
opérationnelle de production et de prestation à grande échelle (ex. Pôle emploi), sur la police administrative du domaine (ANSM, ONF), sur l'expertise (ANSES), sur le financement (AFD, ANR), sur la mutualisation (RMN, AMUE), ou encore sur l'animation de réseaux (ANSP). Certaines agences peuvent naturellement avoir un objet structurant mixte (CNSA, CNC).

Tel qu'ainsi définies, il existe aujourd'hui 103 agences au sens de cette définition, qui représentent un budget total de 330 milliards d'euros, ramené à 72,8 milliards d'euros si on exclut les caisses nationales de sécurité sociale et des effectifs de 145 000 emplois (en équivalents temps plein), soit près de 8 % des effectifs de la fonction publique de l'État.

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

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

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



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



Il n'est pas contestable que les agences renforcent de manière sectorielle les politiques publiques concernées. Elles permettent d'apporter des ressources nouvelles, sous forme de concours d'organismes extérieurs à l'État ou de ressources propres générées par leur activité. Elles facilitent le recrutement de personnes dotées de compétences inhabituelles dans les services de l'État. Leur spécialisation leur permet d'accomplir leurs missions avec un professionnalisme accru. Elles sont enfin un instrument efficace de partenariat avec les collectivités territoriales ou avec les acteurs de la société civile.

Les difficultés posées par le phénomène des agences se situent à un autre niveau, qui est celui de la cohérence d'ensemble de l'action de l'État. Selon les théories de la Nouvelle gestion publique, la délégation de la mise en œuvre des politiques à des agences permet aux administrations centrales de se recentrer sur un rôle de « stratège ». Cet idéal peine cependant à se traduire dans la réalité. Il est constaté de manière récurrente que les administrations centrales rencontrent des difficultés importantes à exercer leur rôle de pilotage ; elles sont en outre concurrencées par les agences sur les fonctions de conception des politiques publiques. Ces problèmes sont structurels et tiennent tant à l'inadaptation de l'organisation de la plupart des administrations centrales, qui ne font pas du pilotage des agences une de leurs missions prioritaires, qu'à leur difficulté à se doter de compétences et de qualifications adaptées à l'exercice de fonctions stratégiques de conception, de contrôle et d'évaluation.

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

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

### **3. Pour un recours approprié aux agences**

#### *Encadrer le recours aux agences*

Il est souhaitable que le Gouvernement se dote de lignes directrices sur le recours aux agences, qui définiraient les critères justifiant leur création, guidant le choix de tel ou tel statut et les bonnes pratiques à adopter quant à leur pilotage. Quatre critères peuvent justifier la création d'une agence : l'utilité de la spécialisation dans des tâches de gestion à grande échelle, afin de dégager une efficience



accrue -critère de l'efficacité- ; la nécessité d'une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'État -critère de l'expertise- ; le caractère prépondérant des partenariats avec les collectivités territoriales ou avec des acteurs de la société civile pour la mise en œuvre de la politique publique -critère du partenariat- ; la nécessité d'éviter l'intervention du pouvoir politique dans les processus récurrents de décision -critère de la neutralité. Tout projet de création d'une agence devrait être accompagné d'une étude d'impact permettant de s'assurer qu'un ou plusieurs de ces critères sont remplis et que cette création n'est pas justifiée par de mauvaises raisons, comme celle de disposer de moyens plus importants et, espère-t-on, « sanctuarisés ». Les lignes directrices dans leur ensemble devraient être inscrites dans un instrument de type nouveau, qui pourrait être qualifié de « directive d'organisation et de gestion administrative », émanant du Premier ministre et adressé aux ministres, et qui serait doté d'un mécanisme de contrôle extérieur au cabinet du Premier ministre, donnant lieu notamment à une revue périodique de l'existence, du périmètre et des missions de chaque agence.

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

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

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

L'enjeu d'un cadre budgétaire commun à l'État et aux agences est de garantir l'inscription cohérente de ces dernières dans la trajectoire d'évolution des comptes publics et dans les objectifs des politiques publiques tels que décrits dans les lois de finances. L'application aux agences d'un tel cadre budgétaire leur permettra, plus précisément, de participer pleinement à la stratégie de performance des politiques publiques que sous-tend la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le cadre budgétaire commun a également vocation à contrecarrer les éventuelles tendances à créer des agences pour échapper aux contraintes budgétaires communes. Les agences ont trop longtemps constitué une ligne de fuite dans la maîtrise des finances publiques.

#### *Des règles communes de gestion des ressources humaines*

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

interrogation sur les écarts de rémunération entre l'État et les agences, aujourd'hui mal documentés et mal maîtrisés mais notoires, en vue de les restreindre à ce qui est justifié par les missions confiées à ces dernières.

*Rééquilibrer et clarifier les relations entre l'État central et territorial et les agences*  
Il importe tout d'abord de clarifier le rôle des administrations centrales à l'égard des agences, au regard de la notion traditionnelle de tutelle. Si le terme de pilotage peut sembler plus moderne, celui de tutelle est en réalité plus approprié car son contenu a sensiblement évolué. Les prérogatives à caractère unilatéral peuvent demeurer nécessaires, mais la tutelle ne saurait aujourd'hui s'y restreindre. L'instrument privilégié de la tutelle doit être aujourd'hui un instrument contractuel, la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM). Aussi le ministre doit-il conserver sous son autorité une capacité d'analyse et de décision, afin d'être pour les agences l'interlocuteur avec lequel celles-ci négocieront leurs objectifs et mesureront leurs résultats. Un renforcement significatif des administrations centrales sur leurs missions de conception, de contrôle et d'évaluation est nécessaire.

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

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

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

Le Conseil d'État, sensible aux exigences de l'administration et aux aspirations de la société civile, ne peut qu'être attentif à la promotion d'une organisation en réseau qui articule et ouvre plutôt qu'elle ne sépare et se replie sur elle-même. C'est dans cette perspective que sont développées les analyses et les propositions de l'étude du Conseil d'État 2012.



## 2. Les agences en 18 questions - 18 réponses

### 1. Pourquoi le Conseil d'État a-t-il retenu le thème des agences pour son étude annuelle 2012 ?

L'étude annuelle de 2012 marque la volonté du Conseil d'État de poursuivre la réflexion entamée en 2011 sur l'administration publique et ses modes de fonctionnement<sup>59</sup>, après deux rapports consacrés en 2009 et 2010 à des politiques sectorielles<sup>60</sup>. Cette année, l'étude est centrée sur une question institutionnelle – les agences - plus que sur une approche procédurale.

Pourquoi les agences ?

Aucune étude n'avait encore appréhendé ce sujet dans toute sa complexité conceptuelle et fonctionnelle. Certes, des rapports administratifs importants tels que ceux rédigés par Christian Blanc<sup>61</sup> en 1993 ou par Jean Picq<sup>62</sup> en 1994 ont abordé la question des agences mais dans des problématiques beaucoup plus générales concernant la structure de l'État. La création d'agences n'est pourtant pas un phénomène récent. En effet, on peut dater l'apparition de celles-ci dans le paysage administratif français au début du XX<sup>ème</sup> siècle, avec la mise en place des offices. Si ce processus d'« agencification » n'est pas nouveau, il n'a donc pas encore fait l'objet d'une réelle conceptualisation.

L'objectif de cette étude consiste à analyser ce phénomène et comprendre la logique qui pousse les pouvoirs publics à se doter de nouvelles agences.

Les raisons de recourir à une agence sont en effet multiples : gestion de difficultés d'ordre opérationnel, réponse à une crise ponctuelle, contournement de contraintes budgétaires ou de gestion. Le recours aux agences n'a cessé de se développer, si bien que l'on observe actuellement une véritable profusion de ce type d'organismes dans l'environnement administratif français. Empreinte d'un certain empirisme, la création constante d'agences ne semble pas procéder d'une politique volontariste tant de la part du gouvernement que du législateur mais plutôt résulter d'évènements circonstanciels pour répondre à des besoins circonscrits. Les agences apparaissent comme un remède commode à de nombreux problèmes face auxquels l'administration se trouverait démunie ou mal adaptée.

Le Conseil d'État ne se contente pas de décrire et d'analyser ce phénomène. Il formule 25 propositions à destination des pouvoirs publics. Les objectifs de compréhension du phénomène et de remise en ordre conceptuelle de cette étude se doublent en effet d'une volonté d'apporter un certain nombre de préconisations, afin de rationaliser le recours aux agences et d'organiser au mieux les rapports entre les agences et l'administration centrale.

59 L'étude annuelle 2011 « *Consulter autrement, participer effectivement* » cherchait à mesurer le retard supposé de la France en matière de « démocratie administrative » et dessinait les traits d'une administration qualifiée de « délibérative » en ce qu'elle vise à favoriser des procédures de gouvernance caractérisées par la transparence, l'ouverture, le débat public et le compte rendu.

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

61 *Pour un État-stratège garant de l'intérêt général*, Commissariat au Plan, préparation du IX<sup>ème</sup> plan, La Documentation française, janvier 1993.

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



Cette analyse et les recommandations qui la suivent visent à donner les clés d'une meilleure répartition des rôles entre l'État et ses agences, et, partant, d'une amélioration de l'ensemble de notre structure administrative. Au terme de cette étude, le Conseil d'État a acquis la conviction que réfléchir aux agences conduit en fait à s'interroger sur les fondements mêmes de l'État et de son action.

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

## **2. Quelle définition le Conseil d'État donne-t-il des agences ?**

La définition dégagée résulte d'une démarche progressive. Le Conseil d'État s'est d'abord efforcé de déterminer ce que n'était pas une agence – l'agence n'est ni un opérateur de l'État, ni une autorité administrative indépendante - avant de donner une définition positive de l'agences, articulée autour de deux critères : l'autonomie et le rôle structurant. Le Conseil d'État définit l'agence comme un « organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale ». Les agences apparaissent comme des organismes disposant d'une autonomie forte dans leur gestion et apportant un concours décisif dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale, préalablement définie par l'autorité investie de cette mission, le plus souvent une administration centrale.

Élaborer une définition des agences ne fut pas une entreprise aisée. Les catégories juridiques ne s'avèrent d'aucune aide. Si l'établissement public administratif est le statut le plus couramment employé, on trouve des agences sous la forme de service à compétence nationale, d'établissement public industriel et commercial, de groupement d'intérêt public ou même d'association ou de société. La grande diversité des missions exercées par les agences ajoute à cette difficulté. On compte ainsi des agences opérationnelles, des agences d'expertise, des agences de financement, des agences de mutualisation des moyens et enfin des agences d'animation de réseaux.

Les agences se caractérisent donc par leur autonomie. Elles se posent par là même comme une alternative au schéma administratif classique. Cette autonomie se traduit souvent par l'existence d'une personnalité morale distincte de celle de l'État, même si les services à compétence nationale en sont dépourvus, tout en disposant d'une certaine autonomie au sein des services centraux de l'État. L'agence n'est ni indépendante ni inscrite dans le schéma hiérarchique traditionnel de l'administration centrale et des services déconcentrés. Si l'agence jouit d'une importante autonomie dans son fonctionnement, elle reçoit néanmoins des instructions du pouvoir exécutif qui peut nommer et révoquer son dirigeant, et assurer un contrôle de sa gestion. L'agence assure librement la mise en œuvre opérationnelle d'une politique publique élaborée en amont par les pouvoirs publics, avec les exigences d'objectifs et de résultats qui l'accompagnent.

Le second trait distinctif de l'agence réside dans le rôle structurant qu'elle exerce dans la mise en œuvre d'une politique nationale. L'agence n'est pas un simple



opérateur, elle structure le domaine dans lequel elle intervient. Ce rôle structurant peut se manifester par l'exercice d'un rôle normatif, financier, ou d'expertise. Une agence occupe ainsi un rôle dominant dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. C'est par exemple le cas de l'Agence nationale de la recherche par rapport aux nombreux établissements de recherche, de l'ADEME en matière d'environnement et de maîtrise de l'énergie, de l'ANRU pour la rénovation urbaine, de l'agence nationale de sécurité du médicament (ex-AFSSAPS) en matière de médicaments... Contrairement aux opérateurs, l'agence n'est pas duplicable, et se caractérise la plupart du temps par son unicité, sauf quelques exceptions telles les agences régionales de santé ou les agences de l'eau. Ces dernières sont néanmoins des agences au sens du rapport, dans la mesure où chacune exerce des responsabilités structurantes au sein de son ressort territorial.

### **3. Pourquoi et comment le Conseil d'État distingue-t-il les agences des autorités administratives indépendantes ?**

Les agences et les autorités administratives indépendantes se ressemblent en ce qu'elles apparaissent toutes deux comme des alternatives au schéma administratif classique. Elles se sont d'ailleurs développées de manière concomitante, à partir de la fin des années 70 et du début des années 80. Certaines AAI s'appellent d'ailleurs « agence » (Agence nationale de lutte contre le dopage, Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur). Les agences se distinguent des autorités administratives indépendantes en ce qu'elles sont autonomes vis-à-vis du pouvoir central, tandis que les autorités administratives indépendantes en sont quant à elles totalement indépendantes.

La personnalité morale n'est pas un critère permettant de distinguer ces deux types d'organismes dans la mesure où certaines agences s'en trouvent dépourvues, - c'est le cas des services à compétence nationale -, alors que certaines autorités administratives indépendantes en sont dotées.

L'indépendance des autorités administratives indépendantes se traduit en premier lieu par l'irrévocabilité de leurs membres. Les dirigeants d'agence sont quant à eux nommés et révocables par l'administration centrale.

Contrairement aux agences qui, si elles disposent d'une autonomie dans la mise en œuvre des politiques publiques qui leur sont confiées, reçoivent des instructions de l'État central, les autorités administratives jouissent, quant à elles, d'une complète indépendance des pouvoirs publics. L'ensemble des agences se trouve également soumis à un contrôle financier, dont les autorités administratives sont systématiquement dispensées.

Dans le cas particulier des agences d'expertise, il est à noter que l'indépendance scientifique de ces agences (qui en tant que telles ne sont qu'autonomes et non indépendantes), se trouve garantie par certaines précautions telles l'absence d'intervention des organes dirigeants de l'agence dans la production de l'expertise, la collégialité de cette dernière et la publication des déclarations d'intérêt qui contribuent à assurer l'indépendance de l'expertise.



#### 4. Pourquoi et comment le Conseil d'État distingue-t-il les agences de la notion d'opérateur ?

Les notions d'agence et d'opérateur se superposent à plusieurs égards, mais ne sont pas pour autant interchangeables. La définition des agences formulée par la présente étude s'est efforcée d'opérer les distinctions nécessaires et identifier les zones de recouvrements entre les deux notions.

D'une part, de nombreux opérateurs ne sont pas des agences. Les opérateurs les plus connus, tels que les universités, les musées, les établissements publics de recherche ou les parcs nationaux, ne sauraient être considérés comme des agences dans la mesure où ils n'exercent pas une responsabilité transversale et structurante dans leur domaine d'intervention. Une agence est l'opérateur exclusif ou dominant dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Elle est en principe unique dans sa catégorie, là où les opérateurs peuvent être nombreux. La taille n'est pas davantage un critère déterminant : le CNRS compte plus de 35 000 agents, mais il est un organisme de recherche parmi d'autres. L'Agence nationale des services à la personne compte 19 collaborateurs, mais la loi lui confie une mission spécifique de promotion du développement des activités de service à la personne. C'est bien le caractère national, unique et structurant de la mission qui permet de distinguer l'agence de l'opérateur. Les seules exceptions à ce principe d'unicité sont les agences régionales de santé et les agences de l'eau. Bien qu'elles exercent leur responsabilité chacune dans leur ressort territorial, elles assurent la mise en œuvre d'une politique nationale, ce qui les distingue d'un simple opérateur qui se borne à fournir un service.

D'autre part, toutes les agences ne sont pas des opérateurs au sens où le droit positif français a défini ce terme par des textes à caractère budgétaire<sup>63</sup>. Le « jaune » budgétaire fixe en 2012 une liste de 560 opérateurs, en fonction de quatre critères<sup>64</sup>. Ainsi, les services à compétence nationale ne sont pas des opérateurs au sens de la LOLF puisqu'ils sont dépourvus de personnalité morale. Pourtant, compte tenu leur identification au sein de l'administration et de leur responsabilité dans la mise en œuvre d'une politique nationale, des SCN tels que l'Agence France Trésor, l'Agence des participations de l'État ou l'Agence du patrimoine immatériel de l'État doivent être considérés comme des agences. Par ailleurs, le critère financier, qui se justifie pleinement dans une approche budgétaire, conduit à écarter du champ des opérateurs des agences financées majoritairement par des ressources propres, comme c'est le cas de l'Agence française pour le développement (AFD) ou d'Oséo. Les organismes financés par des ressources publiques mais qui ne sont pas des ressources d'État, comme de nombreux organismes de Sécurité sociale, sont également écartés du champ des opérateurs, même si l'État exerce sur eux un réel pouvoir d'orientation et que l'on peut les ranger dans la catégorie des agences.

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

64 Une personnalité morale distincte de l'État ; une activité de service public ; un financement assuré majoritairement par l'État ; un contrôle direct par l'État, qui implique l'exercice d'une tutelle.





## 5. Une typologie des agences est-elle possible ?

Elle est possible bien que délicate à dresser compte tenu de la grande diversité des missions et fonctions des agences. L'empirisme qui préside à leur création explique le caractère disparate des missions assurées par ces organismes, créés en fonction des circonstances. La typologie proposée par l'étude du Conseil d'État classe les agences par grandes familles de missions.

*Les agences de production et de prestation de services* se caractérisent par la dimension très opérationnelle des leurs missions. Les plus nombreuses, elles exercent directement une mission de service aux usagers et correspondent le mieux au schéma théorique selon lequel l'État leur délègue des tâches de « production ». Les exemples les plus typiques sont Pôle emploi qui accompagne les demandeurs d'emploi, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) qui fournit des prestations de formation, UbiFrance qui aide les entreprises à se développer à l'exportation ou encore l'Agence France Trésor qui place sur les marchés des titres de la dette de l'État.

*Les agences de police et de contrôle exercent des compétences constitutives d'une police spéciale.* Parmi les cas les plus connus, on citera celui de l'Office national des forêts ou de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. On peut mentionner également les agences régionales de santé ou le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)<sup>65</sup>. Le pouvoir de police s'accompagne en règle générale d'une activité matérielle de contrôle. Certaines agences sanitaires exercent ce pouvoir de police au nom de l'État. C'est ainsi la responsabilité de l'État, et non celle de l'établissement public, qui est engagée.

*Les agences d'expertise*, tels l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), composées d'experts, sont chargées de développer la recherche et formulent à l'État un certain nombre de propositions ou de précautions.

*Les agences de financement* attribuent des concours financiers à des porteurs de projet, dont ils assurent la sélection. De telles agences existent de longue date dans le domaine de l'aide au développement, avec l'Agence française de développement, ainsi que dans celui du soutien au développement des entreprises avec l'ANVAR et désormais Oséo. Dans les deux cas, le métier de ces organismes s'apparente à celui d'une banque.

La période récente a vu l'apparition, plus innovante, d'agences de financement dans des domaines administratifs. L'ANRU attribue aux communes et aux intercommunalités les subventions du programme national de rénovation urbaine. L'Agence nationale de la recherche (ANR) finance depuis 2005 des programmes de recherche sélectionnés par appel d'offres. Ces deux agences exercent une mission qui était assurée jusqu'à leur création par des services administratifs centraux de l'État.

---

65 Cet établissement public administratif, récemment instauré par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2), est chargé, au nom de l'État, de l'agrément et du contrôle de certaines professions de sécurité privée (agents de recherches privées, gardiennage, transport de fonds, protection physique des personnes, sûreté aéroportuaire).



*Les agences de mutualisation* des moyens consistent à mettre en commun des moyens matériels et humains pour assurer certaines fonctions. L'agence de mutualisation des universités et établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE), notamment chargée de la maîtrise d'ouvrage de systèmes d'information commun à ses membres, s'inscrit dans ce schéma, de même que la Réunion des musées nationaux (RMN), qui assure encore aujourd'hui diverses fonctions transversales au profit des musées nationaux. Plus récemment, des agences de mutualisation ont été créées au sein même de l'État, pour regrouper, sous forme de service à compétence nationale, certaines fonctions auparavant exercées séparément par chaque service. Les exemples les plus notables sont sans doute le Service des achats de l'État (SAE) et l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE).

*Les agences d'animation de réseaux* concourent par leurs actions à la structuration d'un secteur, sans pour autant exercer un pouvoir normatif ou un rôle opérationnel. C'est notamment le cas de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) qui assure des missions d'information, d'observation statistique, de promotion de la qualité et d'impulsion de la négociation collective.

*Enfin, certaines agences peuvent avoir un objet mixte*, telle la Caisse nationale de solidarité (CNSA) pour l'autonomie qui, à la fois, exerce un rôle de financement et se révèle également une agence d'animation auprès de différents réseaux partenaires. On peut encore citer le Centre national du cinéma (CNC), qui assure l'ensemble des fonctions énoncées ci-dessus.

## **6. Combien d'agences au sens de l'étude a-t-il été dénombré ? Que représentent-elles au plan budgétaire et des effectifs ?**

103 organismes peuvent être considérés comme des agences au sens de la présente étude.

La liste précise en est donnée à la fin du document. Un autre classement présente par ailleurs l'ensemble des agences en fonction de leur domaine d'intervention.

Les ressources allouées par l'État aux agences s'élèvent à 330 milliards d'euros (72,8 milliards en excluant les trois caisses de sécurité sociale), soit une partie non négligeable des dépenses de l'État toutes missions confondues.

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

Ces chiffres illustrent l'importante présence des agences dans le paysage administratif français.

## **7. Quelles sont les leçons tirées des comparaisons internationales ?**

De nombreux pays ont recours aux agences, et ce de manière beaucoup plus systématique qu'en France. L'étude du Conseil d'État fait ressortir des comparaisons internationales qu'aux États-Unis et en Suède, dans lesquels le recours aux agences est très ancien, les agences ont une autonomie très marquée à l'égard du pouvoir exécutif et en contrepartie entretiennent des liens forts avec le Parlement. Au



Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande le recours systématique aux agences a été l'instrument de la réforme de l'État, avec toutes les vicissitudes afférentes à ce processus. En Inde, exemple d'un pays émergent, les agences interviennent dans un système quasi-fédéral. Le phénomène a également connu une certaine extension au niveau de l'Union européenne.

Si aucun des pays étudiés dans cette étude n'envisagent de remettre en cause le recours aux agences, tous font face à un certain nombre d'interrogations. Trois enseignements peuvent être tirés de ces expériences.

Le premier porte sur l'ampleur des similitudes entre ces différents pays. Le phénomène le plus frappant est la récurrence des enjeux de la réforme de l'État, à savoir l'objectif d'efficacité et la volonté de séparer les fonctions de conception et de gestion. Ces organismes se caractérisent tous en effet par une distance, plus ou moins affirmée vis-à-vis de l'État central, sauf aux États-Unis où l'emprise du pouvoir législatif sur les agences demeure considérable.

D'un point de vue plus politique, l'idée selon laquelle les agences procéderaient d'une révolution libérale ne semble pas vérifiée. La création d'agences a en effet rarement constitué la première étape d'un processus de privatisation, et n'a pas abouti à une mise en concurrence organisée par l'État entre ses propres agences et des prestataires privés. Cette organisation a cependant permis dans certains pays de profondes transformations dans la structure de l'État, qui n'auraient pas été possibles dans le cadre de ministères traditionnels.

Le troisième enseignement concerne la gestion publique. Aucun des pays étudiés ne semble envisager de remettre en cause l'organisation en agence. Des interrogations communes apparaissent cependant. La première concerne la question pilotage qui n'est jamais traitée de façon satisfaisante. On rencontre partout une disproportion de moyens et d'expertise entre les ministères et les agences, en faveur de ces dernières. La seconde difficulté concerne les contraintes budgétaires actuelles. Celles-ci encouragent certains pays à engager des démarches de rationalisation, qui se traduisent par un effort de mutualisation, voire par des fusions d'organismes.

Loin de ce qu'une approche un peu rapide en terme de « modèle » peut suggérer, il n'existe aucun pays dans lequel le recours aux agences soit exempt de critiques ou d'interrogations.

## **8. Quels sont les avantages attendus des agences ?**

Toujours situés sur le terrain d'une efficacité accrue, les avantages attendus sont les suivants :

Un renforcement des moyens affectés à la mise en œuvre des politiques publiques : les agences permettent souvent de mobiliser des moyens supplémentaires, les agences bénéficiant en effet de moyens humains, de facilités de recrutement et de ressources financières importantes, parfois par prélèvement affecté, pour mener à bien la mise en œuvre des politiques publiques qui leur sont confiées.

Un professionnalisme incontesté : plusieurs éléments permettent de vérifier le renforcement des compétences dans l'accomplissement des missions dévolues

aux agences. La dissociation entre la conception des politiques publiques et la mise en œuvre assurée par les agences permet des gains d'efficacité associés à la spécialisation des agences et la mutualisation de l'ensemble des moyens de l'État.

Cette dissociation permet également de placer la structure chargée de la mise en œuvre de la mission en situation d'être pilotée, ce qui ne serait pas possible sans l'extériorité des agences vis-à-vis de l'État central. L'administration centrale est alors mieux à même de fixer ses objectifs et de veiller à leur respect.

Une capacité accrue à recruter et mobiliser des experts : elle s'explique par une gestion émancipée des contraintes de recrutement dans les corps fonctionnaires. Cette souplesse leur permet ainsi de proposer une rémunération et des conditions de travail plus attractives. On peut aussi relever des éléments d'ordre plus psychologique ou sociologique. L'agence peut véhiculer une image plus dynamique et moins bureaucratique que l'administration centrale. Les agences revêtent une large autonomie dans la conduite de leurs travaux, de par l'existence d'une plus grande distance institutionnelle vis-à-vis de l'autorité politique ou encore l'existence de conseils scientifiques.

Une meilleure implication des « parties prenantes » issues du milieu professionnel au sein duquel l'agence est implantée. Les « parties prenantes » peuvent participer à la gouvernance des agences dotées de la personnalité morale à un degré allant au-delà de la simple consultation, parfois jusqu'à la cogestion.

De plus, force est de constater que la signature d'une agence inspire parfois plus confiance que celle de l'État. Distinctes de l'État, les agences échappent aux conflits politiques qui peuvent entraver les relations entre l'État, les collectivités territoriales ou la société civile.

## **9. Quels sont les inconvénients et les risques des agences ?**

Si les agences constituent des moyens supplémentaires à disposition de l'État pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques, cette organisation n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés. Quatre doivent plus particulièrement être signalées.

Le premier inconvénient notable réside dans le fait que la mise en place des agences ne résulte pas d'une réflexion approfondie sur l'efficacité et la raison d'être des agences. L'agence apparaît souvent comme un remède commode aux difficultés qui surgissent de manière circonstancielle et auxquelles les dirigeants souhaitent apporter une réponse rapide. Certaines agences sont également créées du fait de la volonté des responsables politiques de donner une ampleur accrue ou une plus grande visibilité à certaines politiques publiques.

Le deuxième porte sur la capacité qu'ont les agences à se révéler être des voies de contournement des contraintes imposées à l'État. Les agences peuvent bénéficier, de par la volonté du législateur, de règles distinctes de celles applicables à l'État, notamment en matière de recrutement et de rémunération des personnels des agences. En matière budgétaire, les agences étaient, jusqu'à il y a peu de temps, en meilleure capacité d'éviter les régulations qui frappent plus aisément et directement les services de l'État.



En troisième lieu, la multiplication des agences pose à l'État un redoutable problème de coordination et de pilotage. Les administrations centrales peinent à assurer le suivi des agences et à se saisir des instruments de pilotage à leur disposition, tels que le contrat pluriannuel d'objectifs. Les agences peuvent favoriser la segmentation des politiques publiques et priver l'État d'une supervision stratégique.

Enfin, la difficile articulation entre agences et État territorial constitue un autre obstacle majeur. L'agencification et la déconcentration procèdent en partie d'une même volonté, celle de recentrer l'administration centrale sur les fonctions stratégiques, en confiant à d'autres entités la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques. Or la coexistence de ces deux logiques ne va pas sans poser quelques difficultés. Des problèmes peuvent survenir lorsque les agences sont dotées de délégations territoriales sur lesquelles le préfet ne dispose pas de pouvoir hiérarchique. En effet, selon le principe d'autonomie des établissements publics, les relais territoriaux des agences ne sont pas placés sous l'autorité du préfet. Dans de telles situations, le recours aux agences peut alors être perçu comme une tentative de reconcentration par l'État central.

#### **10. Pourquoi les réformes récentes (LOLF, RGPP, RéATE) n'ont-elles traité que très partiellement le sujet des agences ?**

La LOLF s'est centrée sur l'État *stricto sensu*, sur l'État en tant que personne morale, et a très largement ignoré l'existence des agences. Elle n'est pourtant pas sans lien avec le sujet des agences. Inspirée comme celles-ci par les théories de la « Nouvelle gestion publique », elle promet au sein de l'État les logiques de gestion par objectifs et d'autonomie des responsables. La LOLF devrait donc logiquement rapprocher la situation du responsable de programme, qui est presque toujours un directeur d'administration centrale ou un secrétaire général, de celle du directeur d'une agence interne à l'État.

Des différences majeures subsistent néanmoins. D'une part, il n'y a pas toujours coïncidence entre la politique publique, la structure administrative chargée de la mettre en œuvre et le programme budgétaire. Les responsables de programme doivent assurer la dimension stratégique d'une politique publique et la mise en œuvre opérationnelle de cette dernière, notamment sur le plan budgétaire. On ne retrouve donc pas la dissociation entre conception et mise en œuvre inhérente à la logique d'agence. Par ailleurs, alors que la proposition initiale de loi organique créait des autorisations budgétaires pluriannuelles d'une durée de trois ans, la LOLF a finalement réaffirmé l'annualité budgétaire, en encadrant les reports de crédit plus strictement que dans le système antérieur.

De plus, la multiplication des agences ne peut qu'amoindrir l'intérêt des exercices conduits dans le cadre de la LOLF.

La RGPP, cadre des actions de réforme de l'État au cours de la mandature 2007-2012, s'est caractérisée par une volonté de changement des structures des administrations. Dans cette perspective, il a été largement envisagé la mise en place d'agences internes à l'État. L'objectif était de créer une forme de structure autonome au sein de l'État. Le projet de décret visant à instituer de telles



agences, sous-catégories des services à compétence nationales, à néanmoins été abandonné. La RGPP n'a donc pas donné lieu à la définition d'une catégorie juridique de l'agence, ni à une transformation générale des structures de l'État sur le modèle britannique ou suédois.

Elle a en revanche suscité d'importantes évolutions dans les relations entre les opérateurs dotés de la personnalité morale et l'État, dans le sens d'un renforcement significatif du pilotage de ce dernier.

La circulaire du 26 mars 2010 constitue la tentative la plus aboutie de donner un cadre structuré aux relations entre l'État et ses agences. Elle s'applique aux opérateurs mais couvre la plupart des agences au sens de l'étude. Elle énonce pour la première fois l'obligation de conclure avec chaque organisme des contrats d'objectifs, et renforce la cohérence des indicateurs de performance des contrats d'objectifs, afin de les aligner sur le projet annuel de performance. La mise en œuvre de la circulaire demeure néanmoins inachevée. Seuls 40 % des opérateurs disposent d'un contrat de performance couvrant l'année 2012 et un tiers disposent de lettre de mission. Il n'existe pas à ce jour d'évaluations qualitatives de ces contrats. La forte emprise du principe d'annualité dans la définition des moyens de l'agence est également à déplorer. Une contractualisation pluriannuelle des moyens serait en effet bénéfique.

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) s'inscrit directement dans la RGPP. Elle vise à donner davantage de cohérence et d'efficacité à l'État territorial. À l'instar de la LOLF, la RÉATE s'est centrée sur l'État dans son périmètre traditionnel, celui des préfets et des services déconcentrés. Pensée d'un point de vue géographique et horizontal, la RÉATE a néanmoins apporté des éléments de clarification concernant les relations entre les préfets et les relais territoriaux des agences. Elle affirme en effet une règle générale d'articulation entre les préfets et les établissements publics, énonçant que le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'État comportant un échelon territorial. Selon cette règle, le préfet bénéficie des moyens lui permettant d'assurer la coordination entre les services déconcentrés et les établissements publics, notamment dans leur intervention à l'égard des collectivités territoriales. Cette règle porte cependant atteinte aux éléments constitutifs du statut des établissements et notamment de leur autonomie. La notion de délégué territorial introduit par ailleurs une certaine confusion sur le rôle du préfet et le fondement de sa légitimité ; il est le représentant de l'État et ne devrait pas, à ce titre, apparaître comme un organe de l'agence. C'est en cette qualité et non en tant que délégué territorial qu'il doit avoir les moyens d'assurer la cohérence de son action avec celle des services de l'État. Le Conseil d'État propose donc de redéfinir le rôle du préfet vis-à-vis des agences en se fondant sur sa compétence générale de garantie de la cohérence territoriale des politiques publiques.

Les réformes récentes qui ont en partie traité de questions relatives à la place des agences, si elles ont apporté certaines clarifications et améliorations, n'ont pas appréhendé l'ensemble des problématiques liées à l'articulation entre l'État, ses services déconcentrés et les agences.



## 11. Quelles problématiques nouvelles le Conseil d'État propose-t-il pour mieux définir la place et le rôle des agences au sein de l'État ?

La réflexion menée par le Conseil d'État sur les agences l'a conduit à proposer deux nouvelles problématiques:

Premièrement, le Conseil d'État considère que la distinction classique, énoncée par les rapports Blanc et Picq<sup>66</sup> suivant les théories du *New public management* et relative à la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, n'est plus une ligne de partage opérante pour saisir et différencier les rôles respectifs de l'administration centrale et des agences.

Face à une réalité beaucoup plus nuancée, où les agences participent, par leur expertise, à la définition des politiques publiques, le Conseil d'État préconise un partage de ces rôles reposant plutôt sur l'idée d'« État responsable ». Il faut en effet admettre que le partage pur entre conception et mise en œuvre est illusoire : en situation opérationnelle, les agences constituent des forces de proposition et leur implication dans l'élaboration des politiques publiques est souhaitable. En même temps, il convient d'éviter la confusion des rôles, conduisant l'agence et l'État à s'occuper conjointement mais concurremment de conception et de mise en œuvre. Une telle compétition compromettrait tout pilotage ou tutelle appropriés de la part de l'État. Ce dernier doit toujours conserver le pouvoir de décision final. Il lui appartient d'arrêter les politiques publiques à l'élaboration desquelles les agences vont participer, de définir la feuille de route stratégique des agences et d'être en capacité d'en mesurer la réalisation.

Deuxièmement, le Conseil d'État estime qu'il convient de rompre avec l'idée établie selon laquelle les agences, notamment celles qui ont la personnalité morale, seraient des démembrements de l'État. Au contraire, celles-ci doivent être regardées comme des composantes de l'État entendu largement et comme des instruments de son action.

L'ensemble des acteurs impliqués par le dispositif des agences, qu'ils soient en administration centrale, dans les établissements publics ou groupements d'intérêt public, interviennent dans un même espace public élargi. Ce sont les insuffisances du commandement et de l'animation de ce dispositif en réseau, et non la nature ou les formes juridiques et d'organisation des personnes morales qui le composent, qui entraînent les difficultés rencontrées par l'État pour assurer la cohérence de son action.

La dénonciation de la multiplication des démembrements de l'État est vaine et occulte les véritables problèmes posés par le phénomène des agences tel qu'il s'est développé en France.

Loin d'être un démembrement de l'État, les agences peuvent contribuer notablement à son renforcement, dès lors que les conditions du recours à celles-ci ont été définies et respectées.

---

66 Déjà cités, voir question/réponse n° 1.

## 12. Quelle est la doctrine de recours aux agences que préconise le Conseil d'État ? Quels seraient les vecteurs juridiques de cette doctrine ?

Le Conseil d'État a été amené à distinguer quatre critères pertinents d'un recours éventuel aux agences :

- l'utilité de la spécialisation dans l'exécution des tâches de gestion à grande échelle (critère de l'efficacité) ;
- la nécessité d'une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'État (critère de l'expertise) ;
- le caractère prépondérant des partenariats avec les collectivités territoriales ou avec des acteurs de la société civile pour la mise en œuvre de la politique publique (critère du partenariat) ;
- la nécessité d'éviter l'intervention du pouvoir politique dans les processus récurrents de décision (critère de la neutralité)

Compte tenu de la diversité des besoins auxquels peut répondre la création d'agences, l'approche du Conseil d'État a consisté à retenir un « faisceau d'indices ». Cette technique permet tout à la fois de poser des limites au recours aux agences et de garder la souplesse nécessaire à l'appréhension de situations très variées. Une fois affirmée la nécessité de recourir à une agence dans un domaine d'activité publique, le statut de celle-ci serait à choisir selon une série de lignes directrices proposées par l'étude du Conseil d'État :

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

Cette doctrine du recours aux agences préconisée par le Conseil d'État serait à inscrire dans une directive d'organisation et de gestion administrative du Premier ministre aux ministres (DOGA)

Parallèlement, des dispositions de loi, organique ou ordinaire, devraient prévoir la réalisation d'une étude d'impact préalablement à la création de toute agence. Cette étude comportera les motifs du recours à une agence, les motifs du choix de son statut juridique, les moyens dont il est envisagé de la doter, les modalités d'articulation avec les structures existantes et les modalités d'évaluation de l'action de l'agence.

(voir les propositions n° 1, 2, 4 et 5 de l'étude).





### **13. Pourquoi définir un cadre budgétaire commun à l'État et aux agences ?**

L'enjeu d'un cadre budgétaire commun à l'État et aux agences est de garantir l'inscription cohérente de ces dernières dans la trajectoire d'évolution des comptes publics et dans les objectifs des politiques publiques tels que décrits dans les lois de finances. L'application aux agences d'un tel cadre budgétaire leur permettra, plus précisément, de participer pleinement à la stratégie de performance des politiques publiques que sous-tend la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le poids des agences et plus largement celui des opérateurs de l'État étant devenu très important dans de nombreux domaines de l'action publique, la gestion des finances publiques ne peut plus s'accommoder aujourd'hui de périmètres étroits. Une nouvelle réflexion sur la pertinence du cadre budgétaire et comptable de l'État paraissait nécessaire.

La mise en place d'un cadre budgétaire commun a également vocation à contrecarrer les éventuelles tendances à créer des agences pour échapper aux contraintes budgétaires communes. Les agences ont trop longtemps constitué une ligne de fuite dans la maîtrise des finances publiques

Dans la perspective d'organisation du cadre budgétaire commun à l'État et aux agences, le Conseil d'État propose en particulier quatre mesures. Elles portent sur :

- l'encadrement de l'affectation des recettes fiscales,
- l'inscription des agences dans la logique de programmation pluriannuelle des finances publiques,
- la mise en cohérence des objectifs assignés aux agences avec les indicateurs de performance des programmes,
- la consolidation budgétaire organisée par politique publique.

(voir les propositions n° 7 à 10 de l'étude).

### **14. Pourquoi définir un cadre de ressources humaines commun à l'État et aux agences ?**

Les ressources humaines de l'État et celles des agences doivent être appréhendées comme un ensemble commun. Si des différences de réglementation en matière de recrutement et de rémunération ont leurs justifications, elles ne doivent pas conduire à ce que l'État soit l'empire de la contrainte et les agences l'empire de la déréglementation. Il faut donc organiser les convergences nécessaires entre les personnels de l'État et ceux des agences, sans pour autant, et c'est bien là toute la difficulté, remettre en cause les spécificités nécessaires à l'accomplissement des missions des agences. La mobilité entre État et agences est la clé de ce changement : il n'est pas bon pour le service public que les personnels des agences restent « figés » dans leur structure d'accueil parce que les conditions de recrutement et de rémunération y sont meilleures alors qu'ils pourraient enrichir les services des ministères. Leur expérience fondée sur leur savoir faire opérationnel, leur expertise et leur connaissance du milieu professionnel du secteur d'activité au sein duquel ils évoluent seraient utiles et appréciés. Là encore, la césure entre l'État et



les agences est préjudiciable à la cohérence de l'action de l'État global.

Facteur d'enrichissement de l'administration centrale, la mobilité des personnels serait largement facilitée par l'organisation d'un cadre commun des ressources humaines de l'État et des agences. Le Conseil d'État propose à cet effet quatre séries de mesures :

- la réduction du nombre de corps et l'affirmation de leur caractère interministériel ;
- un plus fort encadrement des recrutements dérogatoires et spécifiques dans les agences ;
- le développement d'outils de ressources humaines, communs aux services et aux agences ;
- la définition d'une politique de rémunération à la fois juste et incitative.

(voir les propositions n° 11 à 15 de l'étude).

### **15. Quelles nouvelles relations l'étude préconise-t-elle entre l'État central et les agences ?**

Travaillant sur le sujet des agences, le Conseil d'État a inévitablement rencontré celui des administrations centrales. Il a estimé nécessaire d'esquisser quelques perspectives sur les évolutions qu'implique pour les administrations centrales le développement des agences.

Il importe tout d'abord de clarifier le rôle des administrations centrales à l'égard des agences, au regard de la notion traditionnelle de tutelle. Cette notion, toujours utilisée dans les textes administratifs, est toutefois concurrencée par celle de pilotage ; la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État emploie ainsi les deux termes. Si le terme de pilotage peut sembler plus moderne, celui de tutelle est en réalité plus approprié : le pilote de l'agence est son directeur ou son président, à qui il revient d'en assurer la conduite au quotidien ; l'administration doit seulement définir les orientations et veiller à leur mise en œuvre. À l'inverse, la notion de tutelle exprime bien cette idée de responsabilité à la fois plus éminente et plus indirecte.

Si tutelle il y a, il faut cependant prendre acte de ce que son contenu a sensiblement évolué depuis la période où le concept a été forgé. Les prérogatives à caractère unilatéral peuvent demeurer nécessaires, mais la tutelle ne saurait aujourd'hui s'y restreindre. L'instrument privilégié de la tutelle doit être aujourd'hui un instrument contractuel : la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM). Aussi le ministre doit-il conserver sous son autorité une capacité d'analyse et de décision, afin d'être pour les agences l'interlocuteur avec lequel celles-ci négocieront leurs objectifs et mesureront leurs résultats.

En vue de renforcer, de réhabiliter l'État central réellement responsable, plusieurs évolutions sont envisageables. Il convient de

- développer les parcours de mobilité du personnel entre les administrations et les agences ;
- renforcer, en termes d'autorité, de qualification et de moyens, la structure



consacrée à la fonction de pilotage des agences, au sein des ministères ;

- expérimenter des formes d'organisation des administrations centrales, notamment pour assurer le pilotage des agences ;

- engager une réflexion sur les métiers de conception et d'évaluation des politiques publiques. Il s'agit de redéfinir la juste place incombant aux managers, aux généralistes et aux experts.

(voir les propositions n° 16 à 20).

## **16. Quelles nouvelles relations l'étude préconise-t-elle entre l'État territorial et les agences ?**

Pour déterminer l'articulation souhaitable des relations entre l'État territorial et les agences, le Conseil d'État retient le principe selon lequel le préfet n'est pas le représentant des agences, mais le représentant de l'État et de chacun des membres du Gouvernement, conformément à l'article 72 de la Constitution.

C'est dès lors en sa qualité de représentant de l'État que le préfet doit disposer de prérogatives à l'égard des agences, ces prérogatives devant servir en particulier deux finalités : d'une part, le préfet doit être en mesure de s'assurer que l'action des agences s'inscrit dans la cohérence de l'action de l'État. D'autre part, sans préjudice de l'autonomie de gestion des agences, le préfet est fondé à vérifier que les agences présentes sur le territoire dont il a la responsabilité mettent bien en œuvre les orientations stratégiques que l'État lui a confiées dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens.

Dans les relations entre l'État territorial et les agences, deux cas de figure peuvent se présenter selon que les agences disposent ou pas de services territoriaux propres. Le Conseil d'État considère que, lorsque l'agence ne dispose pas de services territoriaux propres et fait appel aux services déconcentrés de l'État, une convention de mise à disposition doit être conclue entre le préfet et l'agence, définissant les moyens alloués à l'agence, les modalités selon lesquelles celle-ci donne des instructions aux services et les informations communiquées au préfet. Lorsque l'agence dispose de services territoriaux propres, le préfet et l'agence procèdent à la conclusion d'une convention programmant les interventions de celle-ci et déclinant la convention nationale d'objectifs et de moyens passée avec l'État. Dans ce cas, il convient de prévoir que l'agence informe en temps utile le préfet des négociations avec les collectivités territoriales et que le préfet peut lui adresser toutes observations utiles.

(voir la proposition n° 21).

## **17. Que veut dire le Conseil d'État lorsqu'il parle de « réseau État-agences » ?**

En se référant au « réseau État-agences », le Conseil d'État vise à signaler le besoin de dépasser une description de l'administration publique qui repose sur un prétendu clivage entre l'État et ses opérateurs, au premier rang desquels figurent les agences. D'une certaine manière, cela revient à soutenir que les agences, c'est l'État ; c'est, pour l'État, une autre forme d'agir. Au-delà de la distinction des personnalités morales, l'État et les agences forment en effet un ensemble articulé.



Les composantes de cet ensemble concourent, séparément ou conjointement, à la mise en œuvre des politiques publiques, dans le respect des principes d'une bonne coordination, que la présente étude aspire à clarifier.

La référence au « réseau État-agences » évoque donc moins un ensemble de structures organiques que le fonctionnement de ces structures selon un cadre commun de références, notamment en matière budgétaire et de gestion de ressources humaines, susceptible de répondre à la complexité de l'administration actuelle et à celle du rapport de l'administration avec le politique et les citoyens.

L'idée de réseau « État-agences » est une notion qui vise à identifier une organisation de l'administration publique française en devenir. L'option pour une organisation en réseau signifie le refus de l'administration pyramidale et bureaucratique et l'adhésion à une organisation polycentrique, fondée sur le principe de la responsabilité contractualisée. Une telle option conduit à éviter le risque de l'affaissement de l'État ou, à l'inverse, d'un raidissement autoritaire et d'une ossification de celui-ci.

Mais le recours à l'idée de réseau « État-agences » sert également au Conseil d'État à mieux saisir les dysfonctionnements de l'administration contemporaine, en vue d'imaginer l'avenir de cette dernière. Au lieu de la déploration vaine de la multiplication des démembrements de l'État, l'appréhension de l'État et de ses agences comme composantes d'un même système permet de s'atteler à la résolution des problèmes liés aux agences, en distinguant entre les bonnes et les mauvaises raisons de recourir à ce mode d'action publique, en identifiant les moyens d'une réhabilitation de l'État central et en redéfinissant l'articulation des relations, à l'intérieur du réseau, entre l'État et ses agences.

(voir les propositions n° 6, 9, 10, 11, 14, 16, 17, 20 et 21 de l'étude).

#### **18. En quoi l'organisation « État-agences » est-elle adaptée aux évolutions actuelles de l'administration et, plus largement, à celles de la société ?**

Le recours à l'organisation « État-agences » est adapté à un modèle administratif en pleine évolution, parce qu'il est apte à répondre au risque bureaucratique, qui affaiblit l'efficacité attendue des services publics et en accroît les coûts, estimés trop importants par rapport à la qualité du service rendu. À cet égard, l'organisation administrative en réseau offre la perspective d'une mutation décisive car elle implique la mesure des résultats d'une politique publique en fonction des objectifs assignés et favorise la responsabilisation des personnes et des équipes impliquées dans la conduite de la politique en question.

Par ailleurs, l'organisation « État-agences » est adaptée à une société en mutation, qui demande quotidiennement de son administration à la fois des prestations de qualité et des comptes. Les agences sont bien placées pour répondre à ces attentes au sein d'une organisation polycentrique, où les groupes d'intérêts interagissent et se confrontent. Les agences se trouvent en effet au contact direct des milieux professionnels et autres parties prenantes, dont elles favorisent la participation aux décisions publiques et à la mise en œuvre des politiques publiques. Le fait



que les parties prenantes sont en général mieux associées aux agences qu'à l'État et son administration confère finalement à celles-ci une capacité d'action accrue.

Le schéma « État-agences » répond en outre à la complexité des rapports entre le politique, les citoyens et l'administration en ce qu'il apporte une garantie de crédibilité de l'action publique. D'une part, il met l'action publique à l'abri des pressions et interventions intéressées, notamment dans les cas où la décision publique doit s'appuyer sur l'expertise. D'autre part, il met à distance le politique qui peut ainsi se garder d'être en première ligne face à des choix très techniques, par exemple en matière de santé publique ou de risques environnementaux.

Le Conseil d'État, sensible aux exigences de l'administration et aux aspirations de la société civile, ne peut qu'être attentif à la promotion d'une organisation en réseau qui articule et ouvre plutôt qu'elle ne sépare et se replie sur elle-même. Il faut rappeler l'État sans l'uniformiser, le diversifier sans le disperser.

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

### 3. Les agences en chiffres

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

Pour sa part, le récent rapport de l'inspection générale des finances, remis au Premier ministre en mars 2012 et intitulé « L'État et ses agences » traite, conformément à la lettre de mission du Premier ministre, des opérateurs de l'État qui constituent un ensemble beaucoup plus large de 1 244 organismes.

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

**330 392 000 000** - Les ressources dont disposent les agences, qu'il s'agisse de leurs ressources propres ou des ressources publiques leur étant allouées sous forme de subventions ou de recettes fiscales affectées, représentent un montant total de 330,392 milliards d'euros, ramené à 72,821 milliards d'euros si l'on exclut les caisses nationales de sécurité sociale.

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

Les 2 institutions ont retenu des définitions différentes. Si pour le Conseil d'État, une agence est un organisme autonome exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale, pour l'IGF, il s'agit d'entités à la fois contrôlées par l'État et exerçant pour son compte des missions de service public non marchand. Le Conseil d'État recense ainsi 103 agences, l'IGF, 1 244. Dès lors, très logiquement, si le Conseil d'État dénombre 144 699 ETP affectés aux agences, l'IGF compte 442 830 agents. Concernant leur poids financier, le même constat peut être formulé. On peut cependant légitimement s'interroger sur le fait que le Conseil d'État comptabilise une masse financière plus importante pour moins d'agence, y compris en excluant les caisses nationales de sécurité sociale (72,8 milliards d'euros contre 50 milliards d'euros pour l'IGF). Cette apparente incohérence trouve son explication. Deux facteurs principaux sont à l'œuvre :

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

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



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

### **Premier axe de propositions : encadrer le recours aux agences**

**Proposition n° 1 - Élaborer 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.**

À 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. À cette fin :**

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

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

**Proposition n° 8 - Inscrire la gestion des moyens des agences dans un cadre pluriannuel. À 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** - **Élaborer des règles de gestion de personnel communes au « réseau État-agences »**. À 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**. À 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<sup>er</sup> 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. À cette fin :

- prévoir des conseils d'administration restreints à un nombre limité d'acteurs ayant vocation à exercer un rôle décisionnel ;
- lorsqu'il n'est pas possible ou opportun de réduire la taille du conseil d'administration, recomposer les instances de gouvernance de l'agence en opérant une dissociation entre le conseil d'administration et un conseil



d'orientation ou de surveillance ;

- prévoir, dans le texte constitutif de l'agence, de désigner un ministère chef de file ; pour les agences en place, prévoir un arbitrage du Premier ministre pour procéder à ce choix ; prévoir la désignation d'un directeur d'administration centrale, chef de file au sein des administrations de l'État ;
- rappeler dans la directive du Premier ministre les critères du choix du président du conseil d'administration et du directeur par l'autorité de tutelle ;
- établir l'inventaire des situations de rémunération des présidents de conseil d'administration des agences, au titre de leurs fonctions au sein de l'agence, en vue de donner à cette question une réponse cohérente et adaptée ;
- prévoir des actions de « professionnalisation » des fonctions d'administrateur de l'agence.

**Proposition n° 23 - Affirmer le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement.**

À 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.** À 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.**

À cette fin :

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



## 5. Les agences dans les collectivités territoriales

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

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

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

Les agences de développement économique et les comités d'expansion économique sont également des associations de la loi de 1901 rassemblant sur un territoire donné les principaux acteurs qui concourent à son développement<sup>67</sup>. Chaque agence est adossée à une ou plusieurs collectivités qui lui apportent l'essentiel de son financement. Il existe actuellement 97 agences de développement économique et comités d'expansion. En tant que structures opérationnelles, ces agences conçoivent et mettent en œuvre des stratégies et des actions de développement adaptées au territoire et à la situation économique.

Les offices de tourisme voient leur statut juridique et leurs modalités d'organisation et d'intervention déterminés par le conseil municipal (art. L. 133-2 du code du tourisme). L'association est la forme juridique utilisée par plus de 90% des offices. Il convient toutefois de noter le cas particulier des offices de tourisme qui ont le statut d'EPIC. Mise en place à l'origine pour les seules communes littorales dont

<sup>67</sup> L'article 49 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire précise le rôle de ces structures.



l'exercice des compétences touristiques était, à l'évidence, spécifiques, la formule de l'office de tourisme-EPIC est, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, accessible à toutes les communes.

Dans le domaine de l'emploi, les missions locales sont des agences sous la forme d'associations créées par les communes ou groupements de communes pour assurer un service public de proximité destiné à permettre aux jeunes de seize à vingt-cinq ans d'assurer leur insertion professionnelle et sociale. Les 460 missions locales pour l'emploi sont constituées en un réseau présent sur l'ensemble du territoire national et animé par le Conseil national des missions locales (CNML), institué auprès du Premier ministre<sup>68</sup>.

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

S'agissant des finalités du recours aux agences par les collectivités territoriales, on retrouve les mêmes, *mutatis mutandis*, que celles observées pour l'État. Les activités d'urbanisme, d'aménagement ou de développement économique requièrent des compétences techniques plus spécialisées que celles dont disposent les fonctionnaires territoriaux des services. Comme le soutenait E. Pisani dans son article<sup>69</sup> sur les administrations de mission, la réalisation de projets, quels qu'ils soient, implique une autonomie et une souplesse de gestion fortes.

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

Les agences des collectivités territoriales sont aussi fréquemment, comme on l'a vu, des instruments de partenariat entre les différents niveaux de collectivités. La loi prévoit ainsi que les agences d'urbanisme, déjà évoquées, sont créées entre les communes ou les intercommunalités et l'État, sous la forme d'une association ou d'un GIP (article L. 121-3 du code de l'urbanisme) ; il en va de même des missions locales pour l'emploi des jeunes, qui peuvent être constituées, sous les mêmes formes, entre l'État, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et des associations (article L. 5314-1 du code du travail). Dans des domaines où les compétences des différents acteurs sont souvent imbriquées, la création d'une agence permet de créer une entité unique, les partenaires institutionnels

---

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

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



définissant une politique commune dans le cadre de la gouvernance de cette entité. La création par une loi du 28 mai 2010 des sociétés publiques locales (SPL) instaure un nouveau cadre juridique pour ces partenariats entre personnes publiques, dont la portée et les perspectives qu'il ouvre seront analysées de manière plus approfondie en deuxième partie de l'étude (2.3.4.).

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



## 6. Liste des agences par secteur d'intervention

### **SECTEUR D'INTERVENTION**

---

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

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

### **AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

---

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

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

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

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

**FEI** (France expertise internationale)

**Institut français**

### **AFFAIRES SOCIALES - SANTÉ**

---

**ABM** (Agence de biomédecine)

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

**AFA** (Agence française de l'adoption)

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

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

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

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

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

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

**ARS** (Agences régionales de santé)

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

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



- \* **CNAF** (Caisse nationale des allocations familiales)
- \* **CNAMTS** (Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés)
- \* **CNAV** (Caisse nationale d'assurance vieillesse)
- CNSA** (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie)
- EFS** (Établissement français du sang)
- EPRUS** (Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)
- INCa** (Institut national du Cancer)
- INPES** (Institut national de prévention et d'éducation pour la santé)
- InVS** (Institut de veille sanitaire)
- MNC** (Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale)

## **AGRICULTURE**

---

- \* **Agence Bio** (Agence française pour la promotion de l'agriculture biologique)
- \* **ANSES** (Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail)
- \* **ASP** (Agence de services et de paiement)
- CNPF** (Centre national de la propriété forestière)
- France Agrimer**
- INAO** (Institut national de l'origine et de la qualité)
- \* **ONCFS** (Office national de la chasse et de la faune sauvage)
- \* **ONF** (Office nationale des forêts)

## **CULTURE**

---

- \* **CMN** (Centre des monuments nationaux)
- CNC** (Centre national du cinéma et de l'image animée)
- CNL** (Centre national du livre)
- CNV** (Centre national des variétés, de la chanson et du jazz)
- RMN** (Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées)

## **DÉFENSE**

---

- \* **CNES** (Centre national d'études spatiales)
- Défense Mobilité** (Agence de reconversion de la défense)
- \* **IRSN** (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire)

## **ÉCOLOGIE**

---

- ADEME** (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)
- AFIMB** (Agence française de l'information multimodale et de la billettique)
- \* **Agence Bio** (Agence française pour la promotion de l'agriculture biologique)
- \* **Agences de l'eau**
- Agence des aires marines protégées**
- ANDRA** (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs)





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

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

**CSTB** (Centre scientifique et technique du bâtiment)

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

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

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

**Météo-France**

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

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

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

## **ÉCONOMIE - FINANCES - BUDGET**

---

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

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

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

**AFII** (Agence française pour les investissements internationaux)

**AFT** (Agence France Trésor)

\* **Agences de l'eau**

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

**ANCV** (Agence nationale des chèques vacances)

**ANFR** (Agence nationale des fréquences)

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

**APCE** (Agence pour la création d'entreprises)

**APE** (Agence des participations de l'État)

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

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

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

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

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

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

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

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

**INPI** (Institut national de la propriété industrielle)

**ONP** (Opérateur national de paye)

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

**SAE** (Service des achats de l'État)

**SRE** (Service des retraites de l'État)



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

**UBIFRANCE** (Agence française pour le développement international des entreprises)

### **ÉDUCATION NATIONALE - JEUNESSE - SPORT**

---

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

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

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

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

### **ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE**

---

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

**ABES** (Agence bibliographique de l'enseignement supérieur)

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

**ANR** (Agence nationale de la recherche)

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

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

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

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

### **FONCTION PUBLIQUE**

---

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

### **INTÉRIEUR**

---

**ANTAI** (Agence nationale de traitement automatisé des infractions)

**ANTS** (Agence nationale des titres sécurisés)

**CNAPS** (Conseil national des activités privées de sécurité)

**INPS** (Institut national de la police scientifique)

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

**OFPPRA** (Office français de protection des réfugiés et apatrides)

### **JUSTICE**

---

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

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

### **LOGEMENT**

---

**ANAH** (Agence nationale de l'habitat)

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

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

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



**UESL** (Union d'économie sociale du logement)

## **PREMIER MINISTRE**

---

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

## **TRANSPORTS**

---

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

**EPSF** (Établissement public de sécurité ferroviaire)

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

**VNF** (Voies navigables de France)

## **TRAVAIL - EMPLOI**

---

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

**AFPA** (Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes)

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

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

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

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

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

**Pôle emploi**

## **VILLE**

---

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

**ANRU** (Agence nationale pour la rénovation urbaine)

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



### **Comité de rédaction**

Responsable de la publication :

Christian Vigouroux, président de la section du rapport et des études

Conception et réalisation :

Jacky Richard, conseiller d'État, rapporteur général, président adjoint de la SRE,

Corinne Mathey, secrétaire de la SRE

Secrétaire de rédaction :

Julia Rivière, chargée de mission juridique à la SRE

Delphine Krzisch, Arkady Egizarov, Cécile Parriat, Victor Fouquet, stagiaires

### **Coordination du colloque**

Fabien Chevalier, secrétaire adjoint de la SRE

Meven Barrillot, Margaux Bouzac, Nicolas Dufaud, Edouard Martin, Lola Menahem,

Marie Ney, Pierre-Olivier Rigaudeau, stagiaires

**Crédits photos, conseil graphique** : direction de la communication

