



Étude annuelle 2012

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

18 questions / 18 réponses

1.

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

L'étude annuelle de 2012 marque la volonté du Conseil d'État de poursuivre la réflexion entamée en 2011 sur l'administration publique et ses modes de fonctionnement¹, après deux rapports consacrés en 2009 et 2010 à des politiques sectorielles². Cette année, l'étude est centrée sur une question institutionnelle – les agences - plus que sur une approche procédurale.

Pourquoi les agences ?

Aucune étude n'avait encore appréhendé ce sujet dans toute sa complexité conceptuelle et fonctionnelle³. Certes, des rapports administratifs importants tels que ceux rédigés par Christian Blanc⁴ en 1993 ou par Jean Picq⁵ en 1994 ont abordé la question des agences mais dans des problématiques beaucoup plus générales concernant la structure de l'État. La création d'agences n'est pourtant pas un phénomène récent. En effet, on peut dater l'apparition de celles-ci dans le paysage administratif français au début du XX^{ème} siècle, avec la mise en place des offices. Si ce processus d'« agencification » n'est pas nouveau, il n'a donc pas encore fait l'objet d'une réelle conceptualisation.

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

Les raisons de recourir à une agence sont en effet multiples : gestion de difficultés d'ordre opérationnel, réponse à une crise ponctuelle, contournement de contraintes budgétaires ou de gestion. Le recours aux agences n'a cessé de se développer, si bien que l'on observe actuellement une véritable profusion de ce type d'organismes dans l'environnement administratif français. Empreinte d'un certain empirisme, la création constante d'agences ne semble pas procéder d'une politique volontariste tant de la part du gouvernement que du législateur mais plutôt résulter d'événements 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**.

¹ L'étude annuelle 2011 « Consulter autrement, participer effectivement » cherchait à mesurer le retard supposé de la France en matière de « démocratie administrative » et dessinait les traits d'une administration qualifiée de « délibérative » en ce qu'elle vise à favoriser des procédures de gouvernance caractérisées par la transparence, l'ouverture, le débat public et le compte rendu.

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

³ Le récent rapport de l'Inspection générale des finances, remis au Premier ministre en mars 2012 et intitulé « L'État et ses agences » traite, en réalité et conformément à la lettre de mission du Premier ministre, des opérateurs de l'État qui constituent un ensemble beaucoup plus large de 1244 organismes.

⁴ *Pour un État-stratège garant de l'intérêt général*, Commissariat au Plan, préparation du IX^{ème} plan, La Documentation française, janvier 1993.

⁵ *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'Etat 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'Etat et de son action.

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'Etat, ni une autorité administrative indépendante - avant de donner une définition positive de l'agences, articulée autour de deux critères : l'autonomie et le rôle structurant. Le Conseil d'État définit l'agence comme un « **organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale** ». Les agences apparaissent comme des organismes disposant d'une autonomie forte dans leur gestion et apportant un concours décisif dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale, préalablement définie par l'autorité investie de cette mission, le plus souvent une administration centrale.

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

Les agences se caractérisent donc par leur **autonomie**. Elles se posent par là même comme une alternative au schéma administratif classique. Cette autonomie se traduit souvent par l'existence d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat, même si les services à compétence nationale en sont dépourvus, tout en disposant d'une certaine autonomie au sein des services centraux de l'Etat. 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'Etat 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 budgétaire⁶. Le « jaune » budgétaire fixe en 2012 une liste de 560 opérateurs, en fonction de quatre critères⁷. 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.

⁶ Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

⁷ 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'Etat 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)⁸. 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'Etat 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.

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

⁸ 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).

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

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

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

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 **Etats-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'Etat, avec toutes les vicissitudes afférentes à ce processus. En **Inde**, exemple d'un pays émergent, les agences interviennent dans un système quasi-fédéral. Le phénomène a également connu une certaine extension au niveau de **l'Union européenne**.

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

Le premier porte sur l'ampleur des similitudes entre ces différents pays. Le phénomène le plus frappant est la **récurrence des enjeux de la réforme** de l'Etat, 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'Etat central, sauf aux Etats-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'Etat entre ses propres agences et des prestataires privés. Cette organisation a cependant permis dans certains pays de profondes **transformations dans la structure de l'Etat**, 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 du 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'Etat. 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'Etat 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'Etat. Distinctes de l'Etat, les agences échappent aux conflits politiques qui peuvent entraver les relations entre l'Etat, 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'Etat 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'Etat. Les agences peuvent bénéficier, de par la volonté du législateur, de règles distinctes de celles applicables à l'Etat, 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'Etat.

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

Enfin, la **difficile articulation entre agences et Etat 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'Etat central.

10.

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

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

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

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

La **RGPP**, cadre des actions de réforme de l'Etat 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'Etat. L'objectif était de créer une forme de structure autonome au sein de l'Etat. 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'Etat 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'Etat 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'Etat (**RéATE**) s'inscrit directement dans la RGPP. Elle vise à donner davantage de cohérence et d'efficacité à l'Etat territorial. A l'instar de la LOLF, la RéATE s'est centrée sur l'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat. 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'Etat, 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 Picq⁹ 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.

⁹ 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'efficience**) ;
- 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 oeuvre 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^{os} 1, 2, 4 et 5 de l'étude).

13.

Pourquoi définir un cadre budgétaire commun à l'État et aux agences ?

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

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

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

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

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

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

14.

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

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

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

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

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

15.

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

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

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

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

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

- développer les parcours de mobilité du personnel entre les administrations et les agences.
- renforcer, en termes d'autorité, de qualification et de moyens, la structure consacrée à la fonction de pilotage des agences, au sein des ministères.
- d'expérimenter des formes d'organisation des administrations centrales, notamment pour assurer le pilotage des agences.
- engager une réflexion sur les métiers de conception et d'évaluation des politiques publiques. Il s'agit de redéfinir la juste place incombant aux managers, aux généralistes et aux experts.

(voir les propositions n° 16 à 20).

16.

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

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

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

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

(voir la proposition n° 21).

17.

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

En se référant au « réseau État-agences », le Conseil d'État vise à signaler le besoin de dépasser une description de l'administration publique qui repose sur un prétendu clivage entre l'État et ses opérateurs, au premier rang desquels figurent les agences. D'une certaine manière, cela revient à soutenir que **les agences, c'est l'État ; c'est, pour l'État, une autre forme d'agir**. Au-delà de la distinction des personnalités morales, l'État et les agences forment en effet **un ensemble articulé**. Les composantes de cet ensemble concourent, séparément ou conjointement, à la mise en œuvre des politiques publiques, dans le respect des principes d'une bonne coordination, que la présente étude aspire à clarifier.

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

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

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

(voir les propositions n^{os} 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^{os} 15, 21, 22, 23, 24 et 25 de l'étude).