

Les rapports du Conseil d'État

(ancienne collection
Études et documents du Conseil d'État)

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

Yves ROBINEAU, Bernard STIRN, Olivier SCHRAMECK, Henri TOUTÉE, Olivier DUTHELLET de LAMOTHE, Bernard PÊCHEUR, Philippe MARTIN, présidents de section, François SÉNERS, secrétaire général du Conseil d'État.

Jacky RICHARD, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Directeur de publication : Olivier SCHRAMECK, président de la section du rapport et des études.

Secrétaire de rédaction : Corinne MATHEY, secrétaire de la section du rapport et des études.

Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Études et documents du Conseil d'État » (nouvelle collection « Les rapports du Conseil d'État »)

Les autorités administratives indépendantes (EDCE, n° 52), 2001.

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.

Collection « Les études du Conseil d'État »

*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, 2010.

Vers l'institution d'un parquet européen, 2011.

Collection « Droits et débats »

Le droit européen des droits de l'homme, n° 1, 2011.

Les développements de la médiation, n° 2, 2012.

La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, n° 3, 2012.

LES AGENCES : UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ?

■ Avant-propos.....	7
■ Synthèse.....	11
■ Introduction À la recherche des agences	21
■ Première partie La France a largement développé le recours aux agences, de manière toutefois moins systématique que d'autres pays	27
■ Deuxième partie Mieux définir la place des agences au sein de l'État	77
■ Troisième partie Pour un recours approprié aux agences	119
■ Conclusion « Retisser ensemble ce qui est séparé »	173
■ Récapitulatif des mesures proposées.....	175
■ Annexes.....	183

Contributions

■ <i>Agencification et gouvernance</i>	239
■ <i>The Quango Conundrum</i>	251
■ <i>Les agences exécutives : une perspective suédoise</i>	261
■ <i>Le point de vue du praticien : agences de l'État, l'expérience au service des progrès</i>	271
■ Liste des abréviations et des acronymes	281

Avant-propos

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

L'étude annuelle de 2012 marque la volonté du Conseil d'Etat de poursuivre la réflexion entamée en 2011 sur l'administration publique et ses modes de fonctionnement, après deux rapports consacrés en 2009 et 2010 à des politiques sectorielles. Centrée sur une question institutionnelle plus que sur une approche procédurale, cette étude fait en outre écho, plus de dix années après, à celle qui avait été consacrée aux autorités administratives indépendantes en 2001.

Traiter du sujet des agences était une nécessité, car celles-ci demeuraient un « impensé de la réforme de l'Etat ». La multiplication de ces agences créées au coup par coup sans vue d'ensemble sur cette catégorie, la grande diversité de leurs fonctions, du régime juridique qui leur est applicable et de leurs modes de fonctionnement imposaient une clarification. De la définition des agences tout d'abord, afin de pouvoir les identifier et les situer par rapport à des catégories voisines, comme celles d'opérateur ou d'autorité administrative indépendante. De leur place au sein des structures administratives ensuite, ainsi que des avantages qu'elles peuvent procurer et des risques auxquels elles exposent. Des lignes directrices qui devraient guider les pouvoirs publics lorsque ceux-ci envisagent de créer une agence, enfin, de sorte que la volonté politique qui leur donne corps puisse s'appuyer sur des principes permettant, notamment, d'évaluer toutes les conséquences d'une telle création en termes de gestion efficace et, plus largement, de bonne administration.

L'étude annuelle du Conseil d'Etat présente ainsi, outre les enseignements nombreux qu'elle apporte, un triple intérêt. En premier lieu, elle fait œuvre de connaissance en ce qu'elle permet, à partir d'un important travail de collecte d'informations, d'analyse et de systématisation, de dégager une définition, des principes juridiques et des règles de gestion sur un sujet encore insuffisamment étudié. Ce travail de « défrichage » est essentiel non seulement aux pouvoirs publics, mais également à toute la communauté juridique. Il permet de fixer certaines notions et définitions dans le langage du droit et

de l'administration, en les rendant opérationnelles et en dissipant les incertitudes qui les entourent. Le président Braibant aimait à dire qu'entre les praticiens du droit et la doctrine, si les premiers examinaient les arbres, les seconds voyaient la forêt. L'étude annuelle de 2012 présente cette vertu de nous élever au-dessus de la canopée pour saisir la forêt tout en ayant auparavant étudié les arbres. Son apport doctrinal, sur un sujet aussi peu traité par la littérature juridique ou la science administrative, contribuera à combler un manque et à alimenter la réflexion collective.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat, par cette étude, renouvelle le débat sur la notion de « démembrement de l'Etat », vocable qui s'était imposé depuis plusieurs décennies. Il ne partage pas l'idée selon laquelle les agences constitueraient un risque pour l'Etat et un démembrement de celui-ci, qui serait incertain dans ses conséquences juridiques et contestable en termes de gestion et de conduite des politiques publiques. L'agence, comme le montre l'étude, ce n'est pas moins d'Etat ; c'est l'Etat autrement. Si les agences ont pu être sévèrement critiquées, il est apparu au Conseil d'Etat qu'elles avaient, au contraire, pleinement leur place dans le dispositif de réforme de l'Etat et le bon accomplissement des missions publiques. Elles mobilisent des compétences et une expertise, en même temps qu'elles peuvent apporter cohérence, souplesse et fonctionnalité dans la conduite d'actions qui seraient pénalisées par une organisation administrative traditionnelle. Y recourir constitue une méthode adéquate d'organisation de certains services publics ainsi qu'un mode de gestion pertinent. L'étude légitime donc le recours aux agences. Et par là-même, le Conseil d'Etat, dans la continuité de son rôle, inscrit sa marque dans un important débat sur notre organisation administrative.

Toutefois, il prend également soin de définir des règles de bon usage et de bonne gestion des agences. Il n'a pas été jugé opportun, à cet égard, de créer pour les agences une nouvelle catégorie de personne publique : cette notion fonctionnelle ne s'y prête guère. En revanche, il est apparu qu'un cadre de référence devait être proposé, tant en ce qui concerne les règles financières qu'en matière, par exemple, de respect des valeurs du service public ou de gestion des ressources humaines. Il faut, en particulier, éviter que la formule de l'agence ne soit qu'un moyen pratique pour l'Etat ou les collectivités territoriales de se soustraire à l'application de certains principes ou de contourner les règles de gestion des finances publiques. Surtout, la bonne administration impose qu'une agence ne soit pas un « bateau ivre » : l'Etat doit conserver des compétences irréductibles et, en particulier, une capacité de pilotage, afin de pouvoir inscrire les agences dans une vision stratégique de son action. Si les agences sont pleinement utiles et peuvent apporter une contribution éminente à l'amélioration de la gestion publique, leur bon usage implique donc de respecter un ensemble de principes et de bonnes pratiques qu'énonce l'étude. Le Conseil d'Etat propose ainsi vingt-cinq mesures permettant un recours

plus pertinent aux agences, une meilleure articulation de leur action avec celle de la collectivité dont elles relèvent et un renouvellement des relations entre l'Etat et les agences, tout en permettant à d'autres influences que celle du pouvoir exécutif de s'exercer et, en particulier, en favorisant un meilleur contrôle du Parlement. Ces propositions illustrent le troisième objectif que poursuit l'étude annuelle : celui de donner aux pouvoirs publics des pistes de réflexion sur les évolutions qui pourraient être envisagées du droit comme des pratiques administratives.

Sur un thème encore peu exploré, l'étude annuelle de 2012 se caractérise ainsi par un véritable apport doctrinal, par une prise de position dénuée d'ambiguïté sur un enjeu majeur de gouvernance publique et, enfin, par des propositions fortes et précises. Il faut souhaiter qu'elle nourrisse le débat, inspire d'autres propositions, provoque des évolutions et des décisions, voire suscite la contradiction. Telle est en effet aussi, et peut-être surtout, la vocation de l'étude annuelle.



L'étude annuelle 2012 du Conseil d'État, *Les Agences : une nouvelle gestion publique ?*, a été rédigée par Jacky Richard, conseiller d'État, rapporteur général de la section du rapport et des études, et par Laurent Cytermann, maître des requêtes en service extraordinaire, rapporteur, avec le concours de Leïla Derouich, Mailys Lange et Esther de Moustier, auditrices.

Dans le cadre de leur stage à la section du rapport et des études, Meven Barrillot, Pierre-Marie Baudry, Margaux Bouzac, Vassiliki Kapsali, Éléonore Martin, Marie Ney, Éric Paridimal et Pierre-Olivier Rigaudeau ont contribué aux recherches documentaires menées en vue de ce rapport. Ont également apporté leur aide John Christie, Édouard Martin et Lola Menahem. Qu'ils en soient vivement remerciés.

Synthèse

LES AGENCES : UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ?

Le Conseil d'État a retenu comme thème de son étude annuelle pour 2012 le sujet des agences. De plus en plus présente dans l'ensemble des politiques publiques, cette forme d'organisation administrative suscite des interrogations multiples, qui portent tant sur la définition de ce qu'est une agence que sur les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics y recourent. Le Conseil d'État a souhaité définir dans cette étude les grandes lignes d'une doctrine d'emploi des agences. L'adoption d'une telle doctrine, qui fait aujourd'hui défaut, présente des enjeux considérables pour la cohérence de l'organisation de l'État.

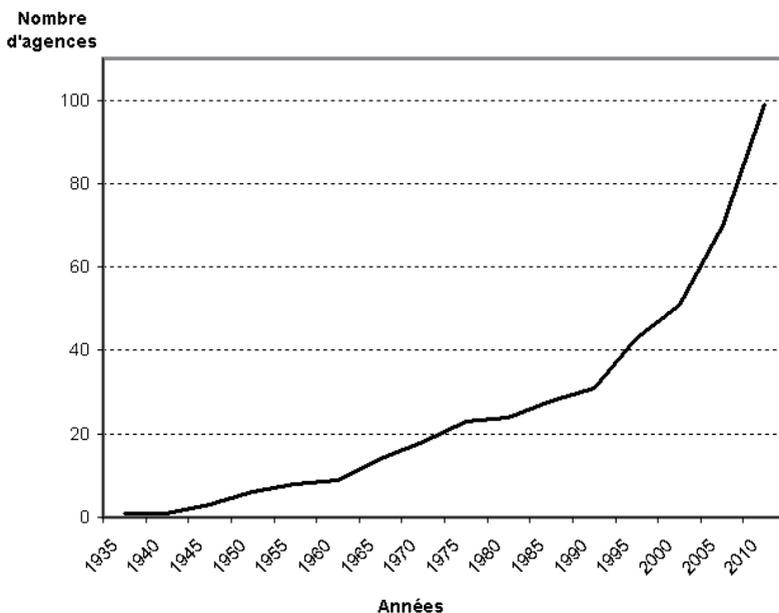
1. La France a largement développé le recours aux agences, de manière toutefois moins systématique que d'autres pays

Parfois présentées comme une innovation récente, inspirée par les théories de la « Nouvelle gestion publique » et importée de pays étrangers tels que les pays anglo-saxons ou la Suède, **les agences s'inscrivent en réalité dans une tradition française assez ancienne** qui est celle des offices. Dès la première moitié du XX^e 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^e siècle** et jusqu'aux années récentes, comme en témoigne le dénombrement auquel s'est livré le Conseil d'État en se fondant sur la définition des agences donnée par la présente étude. 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**. Il faut attendre les années 1990 et les rapports de Christian

Blanc et de Jean Picq pour que le recours par l'État aux agences fasse l'objet de préconisations générales. Encore aujourd'hui, la création d'agences se fait au coup par coup et ne s'inscrit pas dans un plan d'ensemble.

Évolution historique du nombre d'agences



La notion d'agence 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 celles 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 créées 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.** 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.

Les comparaisons internationales montrent que d'autres pays sont allés plus loin que la France dans l'organisation en agences, celle-ci étant dans certains États la forme ordinaire de l'administration, soit qu'il s'agisse d'une pratique très ancienne (États-Unis, Suède), soit que la transformation de l'administration en agences ait été l'instrument de la réforme de l'État (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande). Toutefois, même dans ces pays, les agences font l'objet de débats multiples, notamment sur les difficultés du Gouvernement à les contrôler et les évaluer. Loin de ce qu'une approche peut-être un peu rapide en termes de « modèle » peut suggérer, **il n'existe aucun pays dans lequel le recours aux agences soit exempt de critiques et d'interrogations.**

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 en quantité et qualité suffisantes de compétences et de qualifications adaptées à l'exercice de fonctions stratégiques de conception, de contrôle et d'évaluation. Quant aux services déconcentrés, ils se situent sur le même terrain que les agences, celui de la mise en œuvre des politiques publiques. Les relations entre les agences et l'ensemble formé par les préfets et les services déconcentrés sont à géométrie variable et souvent d'une grande complexité. Il en résulte que l'organisation d'ensemble de l'action territoriale de l'État, dont les relais sont aussi bien les services déconcentrés que les agences, est aujourd'hui très difficile à appréhender.

Les agences ont également été, jusqu'à une période récente, une « ligne de fuite » dans la maîtrise des dépenses publiques. La définition de la norme de progression des dépenses de l'État, qui a reposé sur le périmètre trop étroit

du budget général jusqu'en 2008, y a largement contribué. La pratique des recettes fiscales affectées, qui est fréquente même si son ampleur ne doit pas être exagérée (5,5 milliards d'euros de prélèvements affectés à des agences), soulève également de multiples difficultés. Elle fait échapper les ressources des agences à la régulation du Gouvernement et du Parlement ; en outre, il n'existe aucune garantie d'adéquation entre l'évolution d'une recette fiscale et les besoins d'une agence, ce qui induit un risque de « pilotage par la recette » lorsque celle-ci est dynamique.

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 concentrant pour l'essentiel sur l'État *stricto sensu*, malgré quelques progrès réalisés 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 efficacité 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. Le cadre de valeurs permettrait d'affirmer que des **valeurs communes de service public** unissent les personnels, aux statuts variés (fonctionnaires, contractuels de droit public et de droit privé), travaillant au sein de l'État ou des agences. Ces valeurs comporteraient celles qui figurent aujourd'hui dans le statut général des fonctionnaires ou qui ont été dégagées par la jurisprudence administrative, telles que la responsabilité, l'impartialité, la neutralité ou la discrétion professionnelle, mais aussi des valeurs professionnelles comme l'efficacité, l'exemplarité, l'autonomie, l'innovation, l'exigence face au risque de conflits d'intérêts. Dans l'attente d'une éventuelle évolution du statut général, qui impliquerait une concertation approfondie avec les organisations syndicales, ces valeurs pourraient être énoncées par une charte non contraignante.

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

Le renforcement en cours de la coordination des politiques budgétaires nationales au sein de l'Union européenne donne une nécessité accrue à une approche intégrée et pluriannuelle des comptes publics. Par ailleurs, la logique de performance voulue par la LOLF bute sur le fait que les agences jouent un rôle majeur dans l'atteinte des objectifs définis par le Parlement et que leur inscription dans ces objectifs n'est pas aujourd'hui pleinement assurée. La définition d'un cadre budgétaire commun, qui ne remettrait pas en cause l'autonomie financière des agences dotées de la personnalité morale, vise à répondre à ces deux exigences. Elle implique tout d'abord, dans le cadre des lois de finances tel qu'il est entendu aujourd'hui, d'une part de conforter et d'étendre le plafonnement mis en place par la loi de finances pour 2012 à l'ensemble des recettes fiscales affectées à des agences, et d'autre part d'**inscrire plus fermement les agences dans la programmation pluriannuelle des finances publiques**. La transformation des contrats d'objectifs et de moyens (COM) en contrats d'objectifs et de performance (COP) ne comportant plus d'engagement de l'État sur les moyens des agences, intervenue ces dernières années, n'est à cet égard pas souhaitable. La conclusion systématique de **conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM)** doit être rétablie, à condition de s'inscrire dans la trajectoire d'évolution des

finances publiques définie par les lois de programmation et les programmes de stabilité et de convergence transmis à l'Union européenne.

Une évolution plus importante consisterait, par une modification de la LOLF, à **inscrire de manière plus claire les agences dans le périmètre d'intervention des lois de finances**. Le Conseil constitutionnel a ouvert la voie à une telle évolution¹. Il est proposé que désormais les objectifs de performance définis par la loi de finances s'imposent aux agences concernées et que les budgets de ces dernières soient présentés selon la nomenclature « mission – programme – action » du budget de l'État, dans ce qui constituerait un « budget opérationnel de programme (BOP) d'agence ». Bien entendu, ces évolutions ne remettraient pas en cause les prérogatives des organes des agences dotées de la personnalité morale dans la définition de leur budget.

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 et entre 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. Elles consisteraient notamment à poursuivre la politique de fusion de corps ou de constitution de corps interministériels, en intégrant les corps spécifiques à des établissements publics, qui demeurent très nombreux, dans des ensembles plus larges, et à limiter le recours à des statuts dérogatoires (inscription sur le « décret-liste », dispositions législatives permettant à des agences de recourir à des contractuels de droit public et de droit privé) aux cas dans lesquels il est établi que ces dérogations sont nécessaires à l'accomplissement de la mission, ce qu'il reviendrait à l'étude d'impact de démontrer. 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

Un renforcement significatif des administrations centrales sur leurs missions de conception, de contrôle et d'évaluation est nécessaire. Les agences qui ne sont pas encore dotées d'un CPOM doivent l'être dans les meilleurs délais ; la qualité de ces contrats, qui ne peuvent se borner à décrire les missions de l'agence mais doivent définir de véritables priorités, doit être rendue plus homogène. Les structures des administrations centrales dédiées au pilotage

1. Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011.

des agences doivent avoir une taille suffisante, qui doit dépasser celle d'un bureau, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui. Une gestion prévisionnelle des effectifs de cadres de haut niveau de l'État doit permettre d'adapter les recrutements à l'objectif d'**une administration centrale aux missions renouvelées et resserrées**.

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 et de la bonne mise en œuvre des orientations stratégiques définies par le CPOM. Deux cas de figure sont à envisager. Lorsque les relais territoriaux de l'agence sont les services déconcentrés, une convention de mise à disposition doit être conclue entre le préfet et l'agence. Lorsque l'agence dispose de services territoriaux propres, le préfet devrait voir son rôle de coordination à leur égard reconnu par la loi ; les modalités pratiques de cette coordination pourraient être définies par des protocoles ou par des conventions déclinant au niveau régional les objectifs du CPOM.

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. Cela nécessite une réduction de leur taille, avec notamment un nombre moindre de représentants de l'État et la désignation d'un ministère chef de file. **Le rôle de contrôle et d'évaluation des politiques publiques du Parlement** doit pouvoir s'exercer à l'égard des agences, ce qui peut passer notamment par une consultation des commissions parlementaires compétentes sur les projets de CPOM et une association à la revue périodique 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 qui suivent.

Étude annuelle

Les agences :
une nouvelle
gestion publique ?

Introduction

À la recherche des agences

Du sens commun du mot « agence », tel qu'illustré, par exemple, par les agences de voyages, les agences immobilières ou encore les agences bancaires, on retient l'idée d'un organisme, le plus souvent disposé en réseau, qui propose les services d'intermédiaires entre des professionnels et des usagers d'un secteur d'activité. De son étymologie latine (*agere*), on retient que l'agence est tournée vers l'action opérationnelle. Du point de vue de la gestion publique, l'agence renvoie à l'opposition entre la conception des politiques publiques et leur mise en œuvre, entre le régulateur et l'opérateur, entre le centre et la périphérie. Ces différentes approches permettent d'identifier des convergences mais nullement d'arrêter une définition qui, on le constate d'emblée, ne se laisse pas appréhender aisément.

Dans cette entreprise de définition, le droit s'avère de peu de secours. Il est, en effet, commun de dire que les agences recouvrent des réalités juridiques très différentes : établissement public administratif, établissement public industriel et commercial, groupement d'intérêt public, service à compétence nationale, association, société... Il est tout aussi commun de constater que la question de la personnalité juridique des agences est peu opérante pour réaliser, en leur sein, des différenciations utiles. Le fait que certaines agences aient la personnalité morale ou qu'elles en soient dépourvues n'a pas grande signification au plan strictement fonctionnel. Le critère du statut juridique n'est pas, dans la situation actuelle, pertinent pour comprendre le ressort du recours à l'agence et faire ainsi des propositions de clarification quant à la bonne utilisation de l'entité en cause.

Si les agences ne se laissent pas aisément définir ni classer dans des catégories juridiques et fonctionnelles bien établies, elles ont pourtant une étonnante vitalité. Il s'écoule rarement quelques semaines sans qu'il soit proposé, dans le débat public, de créer une nouvelle agence. Les mois qui ont précédé la publication de ce rapport n'ont pas fait exception. Une agence de financement des collectivités locales a été envisagée pour surmonter les difficultés liées à la faillite de la banque Dexia. Le Haut Conseil de l'éducation a proposé de créer une agence pour réaliser les évaluations des élèves et lever les controverses qui les entourent. La récente campagne pour l'élection présidentielle a vu éclore plusieurs propositions d'agence dont celle d'une « agence de l'accessibilité universelle » pour aider les collectivités territoriales à permettre aux personnes handicapées l'accès aisé des lieux publics. Le débat parlementaire témoigne également de l'intérêt porté à la notion d'agence. À l'occasion de l'examen d'un projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables², des discussions fournies ont porté sur l'opportunité de dénommer

2. Devenu la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France.

«agence» le nouvel établissement public administratif créé. Cette appellation n'a finalement pas été retenue alors que l'organisme en question a toutes les caractéristiques d'une agence au sens que la présente étude se propose de retenir.

L'intérêt porté à la notion d'agence et le foisonnement des structures ainsi dénommées illustrent le succès du phénomène. Dans tous les domaines de l'action publique, la création d'un organisme dédié à une mission spécifique, autonome, doté de moyens juridiques et humains appropriés, apparaît à beaucoup comme une voie efficace pour surmonter les difficultés de mise en œuvre et de gestion des politiques publiques. Les agences sont parfois dénoncées comme un effet de mode, mais près de vingt ans après les rapports de Christian Blanc³ et de Jean Picq⁴, qui avaient recommandé la diffusion de cette forme d'administration, force est de constater que c'est une mode qui dure. Le passage des propositions à la réalité dans nombre de domaines, la délégation de politiques entières à des agences, comme en matière de santé, de politique de la ville ou d'aide au développement, n'ont pas découragé les nouvelles vocations.

Ces propositions multiples témoignent toutefois des risques de dérive d'un recours non maîtrisé à l'agence. Il y a d'abord une certaine facilité à le proposer en réponse à tout problème, comme s'il s'agissait d'un remède universel. Qu'apporte au juste la création d'une agence ? Quels en sont les risques ? Ce qui est attendu ne pourrait-il pas être fait par les structures administratives existantes ? Ces questions simples ne sont pas toujours posées, la séduction attachée à l'idée d'agence semblant en dispenser. Par ailleurs, les propositions récentes s'inscrivent tout à fait dans ce qu'a été depuis vingt ans la dynamique française de développement des agences : des créations au coup par coup, en réponse à des besoins particuliers, parfois dans le cadre de situations de crise. Il en est résulté un paysage très disparate, aucune agence ne ressemblant tout à fait à une autre par ses missions ou son statut.

D'autres pays ont adopté des démarches plus systématiques. Le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande ont transformé leurs administrations en agences, en l'espace de quelques années, selon un plan d'ensemble. Dans des pays comme les États-Unis ou la Suède, l'existence des agences est beaucoup plus ancienne et s'inscrit dans un cadre juridique et doctrinal très structuré. En la matière, loin des stéréotypes nationaux, c'est le Royaume-Uni qui semble avoir conçu un jardin à la française et notre pays qui a fait preuve du plus parfait empirisme.

L'empirisme a ses vertus mais il a aussi ses limites, et d'abord celle de ne pas faciliter l'intelligibilité de l'ensemble ainsi formé. Les rapports entre État central et agences ne sont pas les mêmes selon qu'on parle d'emploi, de culture ou d'environnement. Au sein d'une même politique publique, la politique de la ville, par exemple, des agences qu'on pourrait croire jumelles, comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ont en réalité des modes de fonctionnement et d'intervention très différents. La multiplication des agences a dessiné en creux un État à géométrie variable, qui ne se laisse pas facilement appréhender par le citoyen.

3. *Pour un État-stratège garant de l'intérêt général*, commissariat au plan, préparation du IX^e plan, La Documentation française, janvier 1993.

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

L'ambition de cette étude est celle d'une remise en ordre.

Il s'agit, en premier lieu, d'une remise en ordre conceptuelle. Si des travaux administratifs, comme les rapports Blanc et Picq déjà cités, ou dernièrement le rapport Attali⁵, ont préconisé une transformation générale de l'État, les agences telles qu'elles ont été effectivement créées en France n'ont jamais fait l'objet d'une réflexion d'ensemble. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République («loi ATR») et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, censés décrire l'organisation d'ensemble de l'État, n'en disent mot. Les dernières grandes réformes de l'État n'ont traité le sujet que de manière incomplète, voire marginale. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 est centrée sur l'État *stricto sensu*. La révision générale des politiques publiques (RGPP) a accru l'emprise de l'État sur les opérateurs, mais les travaux de conception d'un nouveau modèle d'agence, un temps envisagé dans le cadre de la mission demandée à Bruno Lasserre, conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence, n'ont pas abouti. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) n'a donné lieu, en la matière, qu'à une disposition réglementaire sur les relations entre les préfets et les établissements publics. Bref, les agences, qui sont souvent au cœur de restructurations particulières, n'apparaissent jamais dans les réformes générales de l'administration. Elles sont un impensé de la réforme de l'État.

Le présent travail n'est pas sans rappeler ceux qu'avait conduits le Conseil d'État, en 1984⁶ puis en 2001⁷, pour construire la catégorie des autorités administratives indépendantes (AAI). La plasticité de l'objet décrit était cependant moins grande. Les AAI ont été mises en place dans deux domaines principaux : la protection des libertés fondamentales et la régulation d'activités économiques. Les agences se rencontrent dans toutes les politiques publiques et assument des missions très diverses, allant du pouvoir de police à l'expertise en passant par le financement ou la mutualisation de moyens. De ce fait, l'établissement d'une définition de l'agence n'a pas été la moins difficile des tâches de cette étude. Une définition trop restrictive n'aurait pas rendu compte de toute l'étendue du phénomène ; une définition trop lâche n'aurait pas permis de cerner ce qui fait la spécificité de l'agence par rapport à d'autres notions proches, notamment celle d'opérateur. Le travail de définition a permis d'établir une liste des agences de l'État, qui figure en annexe de ce rapport ; 103 agences, au sens du rapport, ont été dénombrées.

L'ambition de cette remise en ordre n'est toutefois pas que doctrinale. Il s'agit aussi de livrer aux pouvoirs publics des préconisations sur les conditions souhaitables du recours aux agences. Dans ce dessein, il a été entrepris de distinguer les bonnes et les mauvaises raisons de créer une agence. Des critères permettant de choisir le statut le plus approprié (service à compétence nationale, établissement public, groupement d'intérêt public...) ont été définis. Un travail important de redéfinition des relations entre l'État et les agences, tant au niveau central qu'au niveau territorial, a été conduit. Bien que l'étude ait été centrée sur les

5. Commission pour la libération de la croissance, 2008.

6. *Les Autorités administratives indépendantes*, EDCE, n° 35, 1983-1984, La Documentation française.

7. *Les Autorités administratives indépendantes*, Conseil d'État, rapport public 2001, La Documentation française.

agences de l'État, les développements du phénomène au sein des collectivités territoriales n'ont pas été ignorés et certaines des préconisations formulées ici pourront trouver à s'y appliquer.

Au fil des travaux et des auditions qui ont permis l'élaboration de ce rapport, une conviction s'est fait jour et n'a cessé de se renforcer : réfléchir aux agences, c'est réfléchir à l'organisation de l'État. La plupart des agences ont été créées par soustraction d'une fonction de l'État, sans qu'une conception positive du nouveau rôle de l'administration centrale soit formulée. Les appels répétés à ce que l'État se recentre sur un rôle de « stratège » n'ont jamais été suivis d'une réflexion opérationnelle sur les moyens d'exercer un tel rôle. Le constat de faiblesse de l'administration centrale dans sa relation aux agences et de sa difficulté à leur donner les orientations nécessaires à la conduite de leurs missions est aujourd'hui largement partagé. Cette situation ne correspond pas à une revendication catégorielle de directeurs d'administration centrale frustrés de leur perte d'influence ; les responsables d'agence eux-mêmes la déplorent. Le « faire faire », mot d'ordre qui justifie l'institution d'agences, a trop souvent cédé la place au « laisser faire ». Au niveau territorial, les relations entre le préfet et les services déconcentrés, d'une part, et les délégations locales des agences, d'autre part, ne sont pas davantage stabilisées. Les acteurs peinent à s'approprier le schéma prévu par les nouveaux textes⁸. L'absence de vision partagée des rôles respectifs des services de l'État et des agences est préjudiciable à la cohérence de l'action des pouvoirs publics. L'intelligence humaine des responsables ne peut toujours y suppléer.

Face à la faiblesse de l'État central et aux problèmes d'articulation entre pouvoirs publics territoriaux, plusieurs pistes seront tracées par le rapport du Conseil d'État. La principale, celle qui constituera le fil d'Ariane de cette étude, repose sur une réflexion générale et renouvelée sur l'État, sur sa place, son rôle et son organisation. À cet effet, un cadre de références commun à l'État et à ses agences doit être défini, notamment quant aux valeurs de service public, à l'évolution des dépenses budgétaires et à la gestion des ressources humaines. Si l'autonomie des agences, qui est leur raison d'être, doit être préservée, elle ne doit plus être une voie de contournement de contraintes qui s'imposeraient aux seuls services de l'État. L'État et les agences ne doivent pas être opposés, schéma que suggère la notion souvent employée de « démembrement de l'État », mais appréhendés comme un ensemble commun. Les problèmes constatés aujourd'hui ne sont pas causés par le phénomène des agences en lui-même, mais par l'incapacité de l'État à assurer la cohérence de cet ensemble. Les propositions faites ici ont pour objet de rétablir cette cohérence. À cette fin, les grandes lignes d'une doctrine d'emploi des agences seront définies. Les voies d'un renforcement de l'État central seront explorées.

Enfin, la régulation des agences ne doit pas se réduire à un tête-à-tête avec le pouvoir exécutif. Le Parlement, les collectivités territoriales, la société civile organisée et l'ensemble des citoyens ont un rôle essentiel à jouer dans la participation à l'élaboration de leurs décisions. C'est ainsi que les agences pourront contribuer pleinement à l'efficacité de la gestion publique.

8. Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 et décret n° 2012-509 du 18 avril 2012.

La réflexion proposée par l'étude annuelle du Conseil d'État s'organisera en trois séquences.

La première partie, largement consacrée au constat de la situation actuellement observée, précisera de quelle façon la France a créé ses premières agences, notamment sous l'appellation d'office, puis a considérablement développé ce recours, dans les trente dernières années, sans toutefois être inspirée par une doctrine arrêtée en matière de gestion publique, à la différence d'autres pays étrangers.

La deuxième partie posera la problématique générale de l'étude et recherchera la place optimale à donner aux agences dans l'organisation administrative française, déjà complexe, dotée de services déconcentrés traditionnellement forts et rassemblés autour du préfet. Seront identifiées les bonnes et mauvaises raisons de recourir aux agences et justifiées les différentes formes de recours à cette organisation.

La troisième partie sera tout entière consacrée aux propositions que le Conseil d'État préconise pour favoriser le recours le plus approprié aux agences, de sorte que soit amélioré de manière décisive et au meilleur coût le service dû aux citoyens.

Le Conseil d'État apportera ainsi sa contribution à la réforme de l'État, comme il l'avait fait l'an passé avec son étude *Consulter autrement, participer effectivement*⁹, consacrée aux nouvelles procédures préalables à la décision publique et à « l'administration délibérative ».

9. Rapport public 2011, La Documentation française, EDCE, n° 62, volume 2.

Première partie

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

1.1. Les agences en France : une histoire longue, une accélération et une conceptualisation récentes

Les premiers rapports préconisant une réforme générale de l'État par la mise en place d'agences datent des années 1990. C'est dans les années 1960 qu'apparaissent les organismes portant cette appellation. Le phénomène des agences est cependant plus ancien. Il ne se confond certes pas avec celui des établissements publics ; si ceux-ci apparaissent au XIX^e siècle, ils se cantonnent alors à la gestion de services localisés, notamment en matière de cultes et d'assistance publique. Mais dès le début du XX^e siècle, l'État crée sous forme d'établissement public des organismes autonomes, chargés de mettre en œuvre des politiques publiques nationales : ce sont les premières agences, même si ces entités sont alors qualifiées d'offices.

L'histoire des agences en France est celle d'une accélération continue depuis leur création à partir des années 1960, et d'un certain divorce entre théorie et pratique. Alors que la France connaît le phénomène des agences depuis plusieurs décennies, elle ne le conceptualise que dans les années 1990, sous l'influence des théories du « *New Public Management* ». Même au cours des deux dernières décennies, les créations d'agence, de plus en plus nombreuses, demeurent sectorielles et empiriques et ne s'inscrivent dans aucun plan d'ensemble.

1.1.1. Le recours aux agences s'inscrit dans une histoire longue

Les établissements publics : une forme ancienne de personne publique autonome mais dont l'usage est resté cantonné à des services localisés au cours du XIX^e siècle

L'existence de personnes morales autonomes gérant des services publics s'explique historiquement par des préoccupations d'ordre patrimonial. Le droit de

l’Ancien Régime reconnaissait les « biens de mainmorte », notamment les communautés, congrégations et hôpitaux qui, par leur caractère perpétuel, échappaient aux droits de succession¹⁰.

La nationalisation des biens du clergé et la suppression des corporations par la loi Le Chapelier du 14 juin 1791 conduisent à abroger la mainmorte. Tous les services qui avaient eu, sous l’Ancien Régime, une existence propre se trouvent, de la sorte, absorbés par l’État. La nécessité de personnifier l’administration de services désormais pris en charge par l’État est toutefois rapidement reconnue : la Constitution du 5 fructidor an III assouplit la loi Le Chapelier et investit le Gouvernement du droit de créer les corporations qu’il juge utiles. C’est alors que naissent les premiers établissements publics.

Comme les agences aujourd’hui, les établissements publics apparaissent aux observateurs de l’époque comme un phénomène protéiforme, difficile à saisir. Dans une étude intitulée *Les Établissements publics et d’utilité publique*¹¹, parue en 1881, Léon Béquet, maître des requêtes au Conseil d’État, souligne ainsi que « *des établissements publics et d’utilité publique prennent, à tous instants, naissance, sans que le Gouvernement sache bien au juste ce qu’il crée, quand il crée, et ce à quoi il s’oblige, quand il s’oblige. Cela tient à ce que les lois sur cette matière sont assez confuses* ». Un autre point commun avec les agences est que les établissements publics permettent une articulation des intérêts publics et privés. La jurisprudence distingue en effet, à côté des établissements publics *stricto sensu*, créés par la loi et faisant partie intégrante de l’organisation administrative, les établissements d’utilité publique, nés de l’initiative privée mais dont le caractère d’utilité générale est reconnu législativement. Apparaissent ainsi des établissements d’intérêt mixte, qui ont une mission de service public mais qui procurent également un avantage spécial et déterminé aux membres de l’association, à l’instar des sociétés de secours mutuel et des congrégations religieuses. La reconnaissance de ces établissements publics d’intérêt mixte ne va d’ailleurs pas sans controverse : Maurice Hauriou a pu écrire, au sujet de la qualification de personne publique donnée aux associations syndicales agréées de propriétaires par la décision du Tribunal des conflits du 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, qu’on « *nous change notre État* ».

Les points communs avec le phénomène des agences pourraient laisser penser que cette notion n’est que l’habillage contemporain d’une réalité beaucoup plus ancienne. Des différences importantes empêchent cependant de soutenir cette thèse. Les établissements publics du XIX^e siècle demeurent essentiellement chargés de missions localisées. Ainsi, alors que l’Université figurait en tête des établissements d’intérêt général depuis 1808, elle est absorbée dans l’État en 1850 tandis que les divers établissements universitaires qui y étaient rattachés sont constitués en établissements publics d’intérêt général (facultés, lycées, collèges et écoles). Les établissements d’assistance prennent également la forme d’établissements publics dotés de la personnalité morale ; c’est le cas des hospices, qu’ils soient généraux, départementaux, cantonaux ou communaux, des bureaux

10. Dans le souci de limiter la diminution de ses ressources fiscales, l’État s’était d’ailleurs efforcé à plusieurs reprises d’encadrer leur création par un régime d’autorisation, notamment par un édit d’août 1749.

11. Éditeur Balitout, Questroy et Cie, 1881.

de bienfaisance, tous communaux. Les divers corps institués dans l'administration de la justice pour appuyer les tribunaux – avocats, avoués, notaires, huissiers, agents de change et commissaires-priseurs – forment des établissements publics d'intérêt mixte. Enfin, de nombreuses caisses sont constituées par l'État ou sous sa garantie pour satisfaire à des services publics financiers (caisses de crédit municipal de l'État, caisses d'épargne, caisses des assurances en cas de décès et en cas d'accidents résultant de travaux industriels et agricoles...).

Les premières agences sont créées dans la première moitié du XX^e siècle pour mettre en œuvre des politiques publiques nouvelles

La première moitié du XX^e siècle a vu la création de nouveaux organismes, le plus souvent dénommés offices, auxquels l'État confie globalement la mise en œuvre d'une politique nationale, en leur donnant les prérogatives nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Les offices se multiplient dès le début du XX^e siècle¹², avec des degrés d'autonomie et des fonctions d'ailleurs très variables. L'Office du travail, créé en 1891, embryon du futur ministère du travail, est au départ un organisme d'études ; il est un service du ministère du commerce, de l'industrie et des colonies, mais la loi prévoit qu'il est rattaché directement au ministre, ce qui lui donne une position proche de ce que sont aujourd'hui les services à compétence nationale. L'Office national de la navigation, créé par une loi du 27 février 1912¹³, dispose au contraire d'une grande autonomie et ses missions sont largement définies : « 1o Centraliser et porter à la connaissance du public les renseignements de toute nature concernant la navigation intérieure ; 2o Rechercher tous les moyens propres à développer la navigation, provoquer et, au besoin, prendre toutes mesures tendant à améliorer l'exploitation des voies navigables. » L'Office peut notamment se voir confier l'exploitation des ports fluviaux.

La Première Guerre mondiale suscite des besoins considérables de prise en charge des anciens combattants et de leurs familles. Le nombre de pensions militaires, de toute nature, à liquider est cent cinquante fois supérieur à celui d'une année de temps de paix¹⁴. Trois offices sont créés, l'Office national des mutilés et réformés en 1916, l'Office national des pupilles de la nation en 1917 et l'Office national du combattant en 1926, puis fusionnés entre 1933 et 1935 en une seule structure, qui deviendra l'actuel Office national des anciens combattants et victimes de la guerre. Ces organismes développent des actions diverses à l'égard d'une population très nombreuse et innovent en intégrant dans leurs instances dirigeantes des représentants des associations d'anciens combattants.

Les années 1920 et 1930 voient se développer de vifs débats doctrinaux et politiques sur le développement des offices, qui présentent d'étonnantes similitudes

12. Office du travail (créé en 1891), Office national du commerce extérieur (1898), Office national des retraites (1910), Office national du tourisme (1910), Office national de la navigation (1912). A. Chatriot, « Les offices en France sous la III^e République. Une réforme incertaine de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2006/4, n° 120.

13. Devenu Voies navigables de France en vertu de la loi de finances pour 1991.

14. J.-F. Montes, « L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre. Création et actions durant l'entre-deux-guerres », in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2002/1, n° 205.

avec les controverses actuelles sur les agences¹⁵. Le caractère foisonnant et insaisissable du phénomène est constamment relevé. Parmi les avantages des offices, sont mentionnés le fait d'«*écarter l'incertitude du vote annuel du budget qui ne permet pas des plans plus longs que l'année budgétaire elle-même [...], écarter l'incertitude du vote tardif et irrégulier du budget qui, même pour une année déterminée, empêche de prendre en temps utile les dispositions nécessaires pour la réalisation des travaux*»¹⁶. Pierre Laroque et Roland Maspétiol, alors auditeurs au Conseil d'État, écrivent de manière plus nuancée qu'il «*est utile sans doute d'associer les intéressés et les techniciens à la gestion des services, mais leur collaboration devra conserver un caractère purement consultatif, et s'ils figurent dans les Conseils d'administration, ils devront toujours être en minorité. La direction effective ne doit appartenir qu'à des administrateurs aux vues larges, capables d'apprécier dans son ensemble où se trouve l'intérêt général, capables d'avoir une politique générale, économique et financière*»¹⁷. D'autres positions sont nettement plus critiques, comme celles du sénateur Joseph Caillaux : «*Il est absolument impossible, nous en avons une fois de plus la preuve, de laisser les offices dans l'état de législation indéterminée dans lequel ils sont [...]. Vous devez organiser un contrôle strict pour éviter des abus qui se multiplient avec le pullulement des offices*»¹⁸.

Suite à plusieurs scandales, notamment dans la gestion de l'Office national du tourisme et de l'Office national industriel de l'azote, une « Commission des offices » est créée par une loi du 28 février 1933, chargée d'examiner «*dans un délai de trois mois à dater de la présente loi les statuts et les comptes des divers offices autonomes dépendant de l'État, soit pour les incorporer dans les services normaux des ministères, soit pour apporter à leur organisation et à leur gestion toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par les nécessités d'économie et le souci de clarté*». Sa mission se prolonge jusqu'en 1935 et son rapport, publié en juin 1936, fait un bilan assez nuancé de l'action des offices : «*La commission a le devoir de déclarer qu'elle n'a pas trouvé dans les offices ces organismes parasitaires et dispendieux que dénonçait l'opinion. Constatant, au contraire, que, dans leur ensemble, ces services correspondent à un besoin, elle n'a pu conclure à la suppression pure et simple de ces services. La suppression de certains offices, en tant qu'organismes autonomes, a bien été décidée, mais il importe de ne pas s'exagérer la portée d'une semblable mesure, qui permet parfois de réaliser des économies appréciables, mais qui laisse néanmoins à la charge du budget général l'essentiel du service*»¹⁹. Loin des ambitions initiales, seul un petit nombre d'offices sont supprimés. Un contrôle financier des offices, ancêtre du dispositif actuel, est cependant instauré par des décrets-lois des 25 et 30 octobre 1935.

15. A. Chatriot, *op. cit.*

16. Baron Petiet, représentant de l'industrie automobile, partisan de la création d'un office des routes.

17. P. Laroque et R. Maspétiol, *La Tutelle administrative. Le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930.

18. JORF, Débats parlementaires, Sénat, 2^e séance du 30 juin 1930, p. 1376, cité par A. Chatriot, *op. cit.*

19. Rapport général de la Commission des offices, *JoRf*, annexes administratives, 4 juin 1936, p. 437-446, cité par A. Chatriot, *ibid.*

Le développement des offices reprend ensuite son cours : le Gouvernement du Front populaire fait voter la loi du 15 août 1936 créant le premier office agricole, l'Office national interprofessionnel du blé (ONIB). Cette réforme vise à lutter contre l'effondrement des prix du blé consécutif à la crise mondiale. L'ONIB, instrument d'une politique d'intervention directe de l'État sur le marché du blé, exerce le monopole d'importation et d'exportation de l'État, fixe les prix et l'échelonnement des achats aux producteurs. En deux ans, le prix du blé est plus que doublé. Très critiquée à ses débuts, la formule est confirmée et étendue à d'autres produits agricoles.

Dans un contexte très favorable au développement de l'intervention de l'État, l'après-guerre voit la création d'une série de nouveaux organismes nationaux. L'Office national de l'immigration, créé par l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, exerce le monopole du recrutement en France des travailleurs étrangers. Le Centre national du cinéma, créé par une loi du 25 octobre 1946, qui prend sa source dans des réflexions menées sous le Front populaire, notamment par Jean Zay, ministre de l'éducation nationale et des beaux-arts, combine dès ses débuts un pouvoir réglementaire et de sanction ainsi qu'un rôle de financement de la production et de l'exploitation cinématographique alimenté par une taxe sur les billets. La Caisse nationale des lettres, ancêtre du Centre national du livre, est créée par une loi du 11 octobre 1946, et finance l'édition ou la réédition de livres.

De tous ces exemples, on retient que la création de l'organisme s'inscrit dans la mise en place d'une politique publique nouvelle. Les structures administratives classiques sont considérées comme inadaptées, souvent parce que les tentatives antérieures de réforme avaient échoué. Ainsi, en matière de marché du blé ou de cinéma, la création de conseils associant les professionnels du secteur, Conseil supérieur du cinématographe²⁰ et Comité interprofessionnel du blé, créés tous deux en 1931, s'était avérée insuffisante. Les nouveaux organismes sont dotés de larges prérogatives et d'une autonomie de gestion, sous la forme d'un établissement public, parfois même d'un établissement public industriel et commercial comme ce fut le cas de l'Office national de la navigation. Leurs instances dirigeantes associent des représentants du secteur d'activité. Sans en porter le nom, ces entités sont bien les premières agences au sens où nous l'entendons aujourd'hui et font déjà l'objet de controverses similaires à celles que nous connaissons.

Le phénomène s'accélère à partir des années 1960, tout en étant ignoré par les théories de la réforme de l'État

Les années 1960 voient la création des premiers organismes portant l'appellation d'agence. Dans le contexte de l'indépendance de l'Algérie, une ordonnance du 19 septembre 1962 crée l'Agence de défense des biens et intérêts des rapatriés (ADBIR). Les motifs de cette création sont très comparables à ceux qui avaient présidé à la mise en place des offices d'anciens combattants après la Première guerre mondiale. Il s'agit de faire face à un événement historique d'une ampleur exceptionnelle, dépassant les capacités ordinaires de l'administration. L'ADBIR

20. J.-M. Vernier, « L'État français à la recherche d'une politique culturelle du cinéma : de son invention à sa dissolution gestionnaire », *Quaderni*, n° 54, 2004.

attribue des prestations de secours et d'aide au reclassement et établit un inventaire des biens des rapatriés en vue de leur indemnisation. Toutefois le choix de l'appellation d'agence ne semble pas relever d'une volonté délibérée d'innovation et n'a sans doute guère été relevé par les observateurs de l'époque. La création de l'ADBIR répondait à des préoccupations plus brûlantes que celles d'illustrer la réforme de l'État ou de nourrir la doctrine administrative.

D'autres réformes intervenues dans les années 1960 présentent un caractère plus innovant. Les agences financières de bassin²¹, créées par une loi du 16 décembre 1964²², sont les premières agences à caractère territorial. Elles ont pour objet de modifier les pratiques administratives et comportementales en vue d'améliorer la qualité de l'eau, à travers deux instruments financiers, les redevances qu'elles perçoivent et les aides financières qu'elles attribuent. L'implication des usagers est encore plus marquée que dans les organismes mentionnés précédemment : non seulement des représentants des usagers sont membres du conseil d'administration de l'agence, mais ils participent à un organisme consultatif, le comité de bassin, dont l'avis conforme est requis pour fixer l'assiette et le taux des redevances.

L'Office national des forêts (ONF), instauré par une loi du 23 décembre 1964²³, est sans doute la première agence créée principalement dans une perspective de réforme de l'État. À la différence de la plupart des exemples précédents, le recours à l'agence ne s'explique pas par la volonté de mettre en œuvre une nouvelle politique publique ; il s'agit au contraire d'une des interventions de l'État les plus anciennes, l'administration des eaux et forêts remontant au XIII^e siècle. Le but de la création de l'ONF, qui s'inscrit dans une réforme d'ensemble du ministère de l'agriculture voulue par son ministre Edgard Pisani²⁴, est d'assurer dans le cadre d'un établissement public autonome, à caractère industriel et commercial, les missions auparavant exercées par l'administration des eaux et forêts, avec une préoccupation de valorisation économique plus marquée.

L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) est une autre illustration, encore plus marquante, de substitution d'une agence à des services déconcentrés de l'État, en l'occurrence les directions du travail et de la main-d'œuvre du ministère du travail. En décembre 1966, face aux premiers signes d'augmentation du chômage, le Premier ministre confie personnellement au commissaire au Plan, François-Xavier Ortoli, une mission de réflexion sur l'évolution des politiques de l'emploi. Le rapport, préparé avec l'appui du service des affaires sociales du commissariat général au plan, alors dirigé par Jacques Delors, préconise la création d'une « *infrastructure de l'adaptation*²⁵ », chargée d'indemniser, de placer et de former les demandeurs d'emploi ainsi que d'anticiper et d'accompagner

21. Voir le rapport public 2010 du Conseil d'État, *L'Eau et son droit*, p. 84 et suiv., La Documentation française, mai 2010.

22. Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

23. Loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964, portant loi de finances rectificative pour 1964 et son décret d'application n° 64-1065 du 7 novembre 1965.

24. Y. Tavernier, « Une nouvelle administration pour l'agriculture : la réforme du ministère », *Revue française de science politique*, n° 5, 1967.

25. « À une économie en état d'adaptation constante aux conditions du progrès, il faut une infrastructure de l'adaptation », cité par J. Freyssinet, « L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », document de travail, Centre d'études de l'emploi, 2006.

les mutations économiques. Le rapport considère que les services extérieurs du ministère du travail ne sont pas adaptés à cette tâche : selon J. Freyssinet, ceux-ci sont dominés par l'inspection du travail, qui s'intéresse surtout à l'application de la législation du travail et traite l'emploi comme une question seconde. Il est préconisé de créer un établissement public industriel et commercial. Le projet se heurte à de fortes oppositions internes au ministère du travail et l'ordonnance du 13 juillet 1967 crée une ANPE aux contours moins ambitieux : elle n'est compétente que pour le placement des demandeurs d'emploi, a le statut d'établissement public administratif et ses services locaux sont placés sous l'autorité des directeurs régionaux et départementaux du travail et de la main-d'œuvre. La création du nouvel organisme n'en est pas moins une étape majeure dans la mise en place des politiques de l'emploi.

Il est intéressant de relever que le rapport Ortolli-Delors²⁶ contient déjà certains des arguments des théories à venir de la « Nouvelle gestion publique » : l'organisme créé doit avoir une personnalité affirmée, une individualité qui apparaisse clairement à ceux au service desquels il sera mis ; il doit jouir d'une souplesse et d'une commodité de gestion ; l'organisme doit donc prendre en charge l'ensemble des compétences qui lui permettent d'assurer la cohérence de la politique de l'emploi.

Cet effort de théorisation semble assez isolé. Si dans les années suivantes, les créations d'agence se multiplient dans des domaines variés (Agence nationale de valorisation de la recherche, loi du 3 janvier 1967 ; Agence nationale de l'amélioration de l'habitat, décret du 29 septembre 1971 ; Office national de la chasse et de la faune sauvage, décret du 27 avril 1972 ; Agence nationale d'amélioration des conditions de travail, loi du 27 décembre 1973 ; Agence pour les économies d'énergie, loi du 29 octobre 1974 ; Conservatoire du littoral, loi du 10 juillet 1975), aucune réflexion d'ensemble n'est conduite sur ce mouvement pourtant déjà très significatif.

Les réflexions sur la réforme de l'État ont pourtant déjà été engagées ; le phénomène des agences n'est pas sans lien avec elles, mais elles ne l'abordent jamais en tant que tel. Ainsi, en 1956, Edgard Pisani crée le concept d'« administration de mission » dans un article pour la *Revue française de science politique*²⁷. Dans ce texte consacré à la politique d'aménagement, mais dont les conclusions sont transposables à d'autres domaines, Edgard Pisani énumère les limites de l'administration traditionnelle, qualifiée d'« administration de gestion » : fragmentation des services dont le concours est nécessaire à la réalisation d'un projet, inadaptation de l'annualité budgétaire, pratique de l'avancement à l'ancienneté. Il appelle de ses vœux la création d'« administrations de mission », qui s'y opposent terme à terme : « *Par définition, l'administration de gestion est générale ; la somme de ses services couvre l'ensemble du territoire et l'ensemble des domaines ; elle est permanente et stable ; elle est comme un cadre dans lequel vient se loger la vie entière d'une collectivité. L'administration de mission est adaptée à un problème, à un temps, à un lieu ; elle est localisée, elle est spécialisée ; elle doit s'éteindre*

26. Rapport non publié.

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

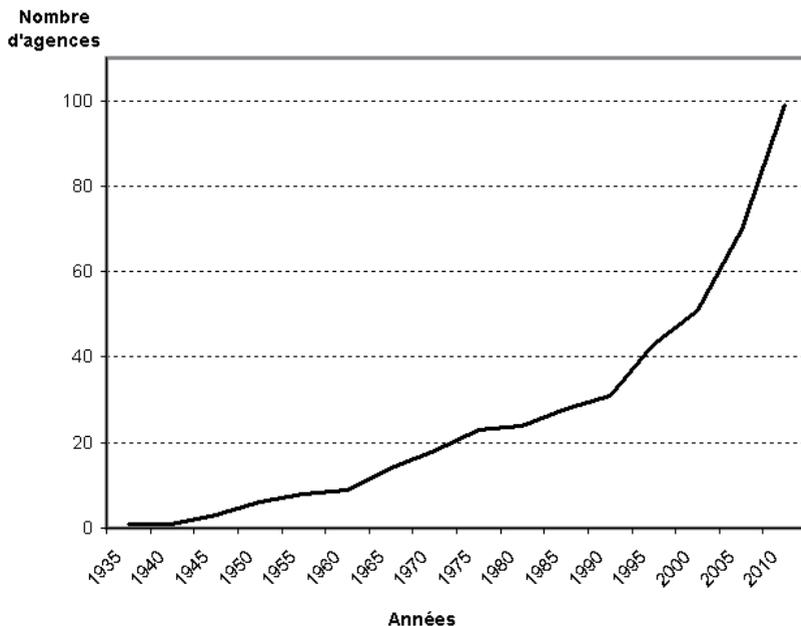
le jour où le problème posé se trouve résolu. [...] L'administration de mission est légère, elle a le goût de faire faire, elle est réaliste, mouvante, elle va vers l'événement; elle est mêlée à la vie; elle n'attend pas l'initiative, elle la sollicite; [...] elle est dynamique et comporte des risques, alors que sa sœur aînée doit se contenter d'être prudente, et impose l'élimination de tous les risques. ». Ce texte peut se lire encore aujourd'hui comme un plaidoyer en faveur des agences, puisqu'il contient nombre des arguments généralement avancés en faveur de leur création. Ce n'est sans doute pas un hasard si c'est à la même époque que le concept d'administration de mission a été forgé et que de nombreuses agences ont été créées; il y a une volonté commune d'échapper aux cadres de l'administration traditionnelle. Pourtant, les deux notions ne se confondent pas. Edgard Pisani conçoit l'administration de mission comme une structure légère et n'aurait sûrement pas rangé dans cette catégorie des organismes employant plusieurs milliers d'agents comme l'ANPE ou l'ONF. L'administration de mission n'est pas censée se substituer à l'administration de gestion, mais a vocation à coexister avec elle, alors que l'agence se voit confier des tâches de gestion incombant normalement à l'administration classique pour les assurer de manière différente.

Les grandes entreprises de réforme de l'État lancées à partir des années 1960 ignorent le phénomène de l'agence tout en entretenant une certaine parenté avec lui. En 1969, dans son discours de politique générale sur la « nouvelle société », Jacques Chaban-Delmas consacre d'importants développements à la réforme de l'État. Il s'engage à le recentrer (« *J'ai dit qu'il nous fallait redéfinir le rôle de l'État. Il doit désormais mieux faire son métier, mais s'en tenir là et ne pas chercher à faire aussi celui des autres* ») et, pour ce faire, à « *donner ou restituer aux collectivités locales, aux universités, aux entreprises nationalisées, une autonomie véritable et par suite, une responsabilité effective* ». Jacques Chaban-Delmas promeut l'autonomie et la responsabilisation des acteurs placés sous la tutelle de l'État, et engage une politique de contractualisation avec les entreprises publiques. Là encore, on peut voir cette démarche comme précurseur des théories de la « Nouvelle gestion publique », qui appelleront quelques années plus tard à une délégation générale des tâches de gestion à des agences, dans un cadre contractuel. Mais les agences qui existent déjà en 1969, ainsi que celles qui sont créées dans les années suivantes, ne sont pas explicitement affichées comme faisant partie de cette démarche d'ensemble.

Dans la même perspective, vingt ans plus tard, la circulaire du 23 février 1989 du Premier ministre Michel Rocard, relative au renouveau du service public, demande aux ministres la création de « centres de responsabilité » ayant les caractéristiques des agences : autonomie administrative, assouplissement des règles budgétaires, définition rigoureuse des objectifs, responsabilité dans l'allocation des ressources, contractualisation sur les objectifs et les moyens. Mais elle ne promeut la création de ces centres qu'au sein de l'administration de l'État et n'aborde nullement l'existence des agences.

Tout se passe comme s'il existait une dichotomie entre les intentions de réforme en matière de gestion publique et les multiples réformes sectorielles réalisées sans que celles-ci se réclament jamais d'une inspiration globale et cohérente de réforme de l'État. De fait, l'État se réforme, sans le dire, en créant des agences.

Évolution historique du nombre d'agences²⁸



1.1.2. Le phénomène est conceptualisé tardivement sous l'influence du « *New Public Management* »

Les termes « *New Public Management* » ou « Nouvelle gestion publique » désignent un corps de doctrine ayant inspiré des réformes de l'administration dans un grand nombre de pays dans les années 1980 et 1990 (notamment la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Suède, le Canada ou l'Italie). D'inspiration libérale, la doctrine du « *New Public Management* » tend à appliquer au secteur public les méthodes du secteur privé ; M.-O. Baruch et P. Bezès la définissent comme un « ensemble d'axiomes et de recettes tirés de théories économiques et de prescriptions issues de savoirs de management appliqués aux firmes privées²⁹ ».

La « Nouvelle gestion publique » n'est pas un ensemble monolithique. Elle emprunte à des sources théoriques diverses³⁰ : la théorie économique des choix

28. *Note méthodologique n° 1* : cette courbe est construite à partir des dates de création des différentes agences recensées par l'étude. Cette convention présente l'inconvénient de ne pas tenir compte des agences qui ont été supprimées sans être intégrées à une autre agence. Ce biais est toutefois limité compte tenu du faible nombre de suppressions d'agences. *Note méthodologique n° 2* : l'abscisse est construite selon des intervalles quinquennaux. Si l'on ajoute aux 101 agences décomptées en 2010 les 2 agences créées en 2011, on retrouve les 103 agences précisément répertoriées à l'annexe n° 1.

29. M.-O. Baruch et P. Bezès, « Généalogies de la réforme de l'État », in *Revue française d'administration publique*, 2006/4, n° 120.

30. Voir à ce sujet F.-X. Merrien, « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », in *Lien social et politiques*, n° 41, 1999.

collectifs, qui remet en cause la rationalité des choix publics et leur capacité à servir l'intérêt général ; la sociologie des organisations dont elle retient l'idée de « cercles vicieux bureaucratiques » ; les idées de gestion en vogue dans le secteur privé comme les principes de « qualité totale », de « cercles de qualité », de « zéro défaut ». Le spectre des politiques qui s'en réclament est assez large : la « Nouvelle gestion publique » peut justifier la privatisation complète d'une politique publique ou seulement l'introduction de logiques de marché dans le cadre d'un maintien dans le secteur public.

Toutefois, des axes récurrents de réforme se dégagent dans tous les pays ayant mis en œuvre les préconisations de la « Nouvelle gestion publique » : la mise en place d'indicateurs de performance, la prise en compte des attentes de l'utilisateur, qualifié de client, et l'individualisation de la gestion des ressources humaines, notamment de la rémunération. La délégation de la mise en œuvre des politiques publiques à des agences autonomes est l'une des idées forces de la « Nouvelle gestion publique ». Elle s'oppose au modèle traditionnel et hiérarchique de l'administration, qualifié de « wébérien ».

Les arguments avancés en faveur de la délégation à des agences sont de deux ordres. C'est d'abord la remise en cause de la rationalité et de l'impartialité de l'organisation wébérienne. Le politique serait tributaire des informations que lui communique l'administration, qui n'agit pas en fonction de l'intérêt général mais de ses propres intérêts, voire de celui des *lobbies* qui l'instrumentalisent. La délégation à l'agence permettrait de juger celle-ci sur l'atteinte de résultats ; les dirigeants et le personnel de l'agence sont susceptibles d'être intéressés financièrement à leur réalisation. La séparation des fonctions de conception et de mise en œuvre permettrait aussi d'optimiser les activités respectives de chacune des deux missions par un effet de spécialisation. C'est l'idée devenue classique selon laquelle l'État perd sa capacité de direction politique s'il fait tout lui-même ; il doit, selon l'expression devenue célèbre, être « le barreur et non le rameur » (« *steering not rowing* »)³¹.

En France, deux rapports témoignent d'une forte influence de ces théories. En 1993, la commission « État, administration et services publics de l'an 2000 » du commissariat général au plan, présidée par Christian Blanc, remet un rapport intitulé *Pour un État-stratège garant de l'intérêt général*³². Le rapport préconise une plus grande déconcentration de la mise en œuvre des politiques publiques pour recentrer les administrations centrales sur leurs missions stratégiques : « *Dès lors que les administrations s'occupent systématiquement d'exécution et de gestion, elles perdent de vue ce qui devrait être au cœur de leur vocation : l'élaboration des politiques publiques.* » La mise en œuvre doit être déconcentrée à des agences pour les « *politiques publiques dont le contenu concret est déterminé par des règles nationales beaucoup plus que par l'analyse des besoins particuliers d'un territoire et dont la mise en œuvre est assurée pour l'essentiel par l'État lui-même* ». Dans le même sens, le rapport de la commission présidée par

31. D. Osborne et T. Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publ. Co, 1992.

32. *Pour un État-stratège garant de l'intérêt général*, commissariat au plan, préparation du IX^e plan, La Documentation française, janvier 1993.

Jean Picq³³ préconise, en s'appuyant sur les expériences suédoise et britannique, de transformer les relations entre l'État et ses établissements publics selon six principes : définition précise et quantifiée de la mission et des objectifs, choix de dirigeants ayant une large expérience de la gestion en entreprise et composant librement leur équipe de direction, négociation pluriannuelle des moyens, autonomie de gestion, liberté de gérer les personnels selon une logique de performance et évaluation des résultats, l'État « devant jouer un rôle assez voisin de celui que joue l'actionnaire d'une entreprise ». Le rapport Picq donne quelques exemples de missions pouvant être exercées par des agences : contrôle de la sécurité dans le domaine des transports et de la communication, contrôle des installations classées, contrôle de la qualité et de la sécurité des produits, attribution des aides de l'État, délivrance des documents et titres administratifs aux particuliers et aux entreprises.

1.1.3. Malgré cette conceptualisation, les créations d'agence, de plus en plus nombreuses, demeurent empiriques et sectorielles

Les rapports Blanc et Picq préconisaient une démarche générale. Pourtant, les créations d'agence qui suivent leur publication se font selon des modalités qui ne sont pas différentes des périodes antérieures, dans le cadre de réformes sectorielles. Tout au plus peut-on noter, sur le plan quantitatif, une nouvelle accélération du recours aux agences. Il est probable que les rapports Blanc et Picq et l'esprit de la « Nouvelle gestion publique » qu'ils véhiculent aient contribué à la popularité du recours à l'agence chez les réformateurs. Mais la méthode cohérente de transformation de l'administration française qu'ils préconisaient n'a pas été retenue.

C'est un constat récurrent chez les responsables d'agence auditionnés dans le cadre de ce rapport : la mission de leur organisme est déterminée par les conditions de sa création, par un « fait générateur » qui n'est pas, ou pas seulement, l'idée que l'agence est une forme efficace d'administration. Si on les classe selon la nature de l'objectif qui a présidé à leur création, les agences françaises peuvent se regrouper en quatre catégories : les agences instituées en réponse à des crises, les agences créées pour prendre en charge une nouvelle politique publique ou pour accroître la visibilité d'une politique existante, les agences créées dans le cadre de réorganisations administratives et enfin les agences instituées pour coordonner des politiques décentralisées.

a) Les agences créées en réponse à des crises sont surtout répandues dans le secteur sanitaire : l'Agence française de lutte contre le sida est créée en 1989 dans les années suivant l'irruption de l'épidémie ; l'Agence française du sang (devenue depuis l'Établissement français du sang) voit le jour en 1992 au lendemain du scandale du sang contaminé, en réaction à l'inadaptation de l'organisation antérieure de la transfusion sanguine ; l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments est instituée en 1998, à la suite de la crise dite « de la vache folle », et chargée d'évaluer les risques sanitaires et nutritionnels présentés par tous les

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

aliments, y compris l'eau, destinés à l'homme ou à l'animal ; la canicule d'août 2003 conduit à la création en 2004 de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ; l'Agence de la cohésion sociale et de l'égalité des chances est instituée en 2006 en réaction aux émeutes de l'automne 2005 dans les banlieues afin de renforcer l'efficacité de l'action de l'État en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

b) De nombreuses agences sont créées du fait de l'émergence d'une nouvelle politique publique ou de la volonté des responsables politiques de lui donner une ampleur accrue. L'Agence pour les économies d'énergie est ainsi créée en 1974, au lendemain du premier choc pétrolier, dans un contexte de fortes tensions sur l'approvisionnement énergétique de la France. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 crée l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, pour donner une nouvelle ampleur à l'effort de rénovation des quartiers en difficulté. L'Agence nationale des services à la personne a été créée en 2005 dans le cadre d'un plan d'ensemble de développement des emplois de services à la personne.

c) Les objectifs de modernisation de la gestion ou de réorganisation administrative ont conduit à la création de multiples agences, dont certaines résultent de la fusion d'agences antérieures. L'Agence nationale de la recherche est créée en 2005 afin d'accroître et de professionnaliser le financement de la recherche sur appel à projets. La fusion de la Banque du développement des petites et moyennes entreprises (BDPME), de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et de la Société française de garantie de financement des PME (SOFARIS) en 2005 a donné naissance à la structure dénommée « Oséo », afin de rationaliser le dispositif de soutien public aux PME et de favoriser le développement des entreprises innovantes, en alliant l'expertise technique de l'ANVAR et les ressources et compétences financières de la BDPME. L'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES) a été créée en 2010 par la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) dans l'objectif d'offrir une appréhension transversale des questions sanitaires en santé humaine, animale et végétale et de valoriser l'expertise française. Instituées en 2009 dans un souci de simplification du système de santé français, les agences régionales de santé (ARS) rassemblent au niveau régional les ressources de l'État et de l'assurance-maladie, pour conduire une politique cohérente sur l'ensemble des segments du système de soins (ville, hôpital et médico-social) : elles regroupent en une seule entité les nombreux organismes antérieurement chargés des politiques de santé dans les régions et les départements. Répondant à des préoccupations semblables, FranceAgriMer est issu de la fusion en 2009 de cinq offices agricoles sectoriels³⁴ : l'ONIGC (ex-office des grandes cultures), l'ONIEP (ex-office des viandes et du lait), VINIFLHOR (ex-office du vin, des fruits et légumes), l'OFIMER (ex-office des produits de la mer), et l'ONIPPAM (ex-office des plantes à parfum, aromatiques et médicinales). Enfin, la création de Pôle emploi, fruit de la fusion en 2008 des ASSEDIC et de l'ANPE, a pour objet de présenter aux demandeurs d'emploi un interlocuteur unique.

34. Eux-mêmes issus d'une première phase de fusion.

d) *Les agences créées pour coordonner des politiques décentralisées* : avec l'acte II de la décentralisation, dans les années 2000, les agences apparaissent comme un outil d'animation permettant à l'État de veiller à la coordination des acteurs de politiques décentralisées et de fournir une expertise et un appui technique aux collectivités. Dans le champ social notamment, si les compétences des collectivités territoriales ont été renforcées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, l'État continue à intervenir fortement. À cet égard, la création d'agences est le gage d'une nouvelle forme d'articulation de son intervention avec celle des collectivités territoriales. Plusieurs exemples illustrent ces liens entre les politiques sociales décentralisées, la volonté de l'État de redéfinir son intervention dans ses champs tout en conservant son rôle de pilote, et la création des agences : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en 2003 ; la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), instituée en 2004 ; l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) en 2005 ; ou encore l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) en 2006.

Le paradoxe français peut être illustré par le fait qu'en 2008, alors que la France compte déjà plusieurs dizaines d'agences, le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, préconise encore, parmi ses vingt « *décisions fondamentales* », de « *créer des agences pour les principaux services au public* ». Les agences sont un phénomène largement répandu dans notre pays, mais, trente ans après le rapport Blanc, elles n'ont encore jamais fait l'objet d'une réflexion globale.

1.2. Les agences, une forme d'administration répandue mais difficile à cerner

1.2.1. Un phénomène qui met à l'épreuve les catégories juridiques usuelles

Notre droit positif ignore l'agence, qui ne correspond à aucune catégorie juridique définie. Les agences ont le plus souvent été créées sous la forme d'établissements publics administratifs, mais on en trouve dans toutes les catégories de personnes publiques : des établissements publics industriels et commerciaux, comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou l'Agence française pour le développement international des entreprises (UbiFrance) ; des groupements d'intérêt public, par exemple l'Agence du service civique (ASC) ou l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Gip-Bio). Certaines agences sont des personnes de droit privé, des associations comme l'Association nationale pour la formation professionnelle des

adultes (AFPA) ou des sociétés commerciales, telles qu'Oséo³⁵ ou l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM). Enfin, il existe des agences dépourvues de personnalité morale : les services à compétence nationale (SCN) de l'État tels que l'Agence de participations de l'État (APE), l'Agence France Trésor (AFT) ou l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE).

La diversité de statuts s'explique aisément par l'histoire du développement des agences. Si les agences avaient été créées dans une réforme d'ensemble, il est probable que les pouvoirs publics auraient instauré un régime juridique unique, ou auraient du moins défini un nombre limité de formes juridiques pouvant être empruntées. Mais les agences ayant été instituées dans le cadre de réformes sectorielles, les concepteurs de celles-ci ont nécessairement adopté une conception instrumentale du statut juridique et ont retenu celui qui leur paraissait le mieux correspondre à leurs besoins et aux équilibres politiques du sujet et du moment. Les arguments qui plaident en faveur de tel ou tel régime sont, pour certains, récurrents : le choix d'un SCN permet de maintenir l'autorité hiérarchique du ministre et facilite les mouvements de personnels avec le reste de l'administration ; le groupement d'intérêt public permet d'impliquer plusieurs partenaires publics et privés, dans un cadre contractuel, et de ménager leurs prérogatives ; la volonté de donner des facilités de gestion identiques à celles des acteurs privés conduit au choix d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), voire d'une société commerciale. Mais des préoccupations plus contingentes peuvent avoir leur part. Comme indiqué précédemment, on sait³⁶ que la proposition du commissaire au Plan François-Xavier Ortoli de créer un Office national de l'emploi sous la forme d'un établissement public industriel et commercial s'est heurtée à une vive opposition du corps de l'inspection du travail, ce qui a conduit à donner à l'Agence nationale pour l'emploi finalement instituée une autonomie moindre et un statut d'établissement public administratif.

Outre cette grande diversité, d'autres éléments tendent à affaiblir la pertinence des statuts juridiques comme mode d'appréhension du phénomène des agences. Les passages d'un statut à un autre ne sont pas rares. Les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) ont été créées par une ordonnance du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée sous la forme de GIP ; les agences régionales de santé (ARS), qui leur ont succédé en vertu de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, sont des établissements publics administratifs. L'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR), créée par une loi du 3 janvier 1967 avec le statut d'EPIC, a été transformée en société anonyme intégrée à l'ensemble Oséo par une ordonnance du 29 juin 2005. Les transformations ne se font pas toujours dans le sens d'une application plus importante du droit privé : alors que Voies navigables de France était un EPIC depuis 1912, il a été

35. La société anonyme Oséo, qui exerce la plupart des missions opérationnelles de l'agence (soutien de l'innovation, garantie des financements apportés par des organismes bancaires ou des organismes de fonds propres, financement des investissements), est elle-même détenue majoritairement par un établissement public industriel et commercial, du même nom.

36. J. Freyssinet, «L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973)», Centre d'études de l'emploi, document de travail, 2006.

transformé en EPA par une loi du 24 janvier 2012 pour faciliter l'intégration des agents issus des services déconcentrés de l'État.

Les concepteurs des agences étant toujours à la recherche du « sur-mesure », leur utilisation des catégories juridiques préexistantes est souvent assez libre et met parfois à l'épreuve la cohérence de la catégorie. Ainsi, l'article 2-1 du décret du 1^{er} juillet 1992 modifié portant charte de la déconcentration dispose que les SCN peuvent se voir confier des missions opérationnelles « *présentant un caractère national* ». Il s'agissait de distinguer de l'administration centrale les services nationaux exerçant des missions opérationnelles, afin de recentrer celle-ci sur son rôle « *de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle* » (article 2 du même décret). Les tâches des SCN devaient être exclusives de celles effectuées au niveau territorial. La circulaire du Premier ministre du 9 mai 1997 relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres rappelle qu'il « *s'agit de missions qui présentent un caractère national et ne peuvent être, par conséquent, déconcentrées au niveau territorial* ». Certaines agences créées sous la forme de SCN, comme l'Agence France Trésor, l'Agence des participations de l'État ou l'APIE, déjà nommées, s'inscrivent dans ce schéma. Mais d'autres agences, plus récentes, se sont vu confier des missions d'animation d'un réseau territorial. Le Service des achats de l'État, chargé de mutualiser la commande publique de l'État, anime des « missions régionales achat » placées auprès des préfets de région. D'autres cas sont encore plus nets. L'arrêté du 9 novembre 2009, qui instaure le SCN intitulé Mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale, dispose d'emblée que cet organisme est constitué d'une cellule nationale et de neuf antennes interrégionales, l'essentiel des missions opérationnelles étant assuré par ces antennes. Le service technique des remontées mécaniques et des transports guidés était lors de sa création par un décret du 31 juillet 2001 un SCN conforme au schéma de la circulaire du 9 mai 1997. Il était chargé de missions à caractère national : observatoire du parc des remontées mécaniques, réalisation d'études, promotion des techniques, etc. Mais par la suite, le Gouvernement a souhaité y intégrer les services territoriaux ; c'est à cette transformation qu'a procédé le décret du 17 décembre 2010. Ces exemples illustrent la formation d'un type nouveau de SCN, assez éloigné du schéma initial, qui consiste à donner son autonomie à un ensemble composé de services territoriaux et d'une tête de réseau nationale.

Plus remarquable encore est l'atténuation de la pertinence de la *summa divisio* entre EPA et EPIC. L'arrêt *Union syndicale des industries aéronautiques*³⁷ a défini les trois critères de la distinction entre services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux : objet du service, origine des ressources et modalités de fonctionnement. Ces critères s'imposent au pouvoir réglementaire, qui ne peut qualifier d'établissement industriel et commercial un organisme qui est en réalité un EPA (voir par exemple TC, 26 octobre 1987, *Centre français du commerce extérieur*, n° 21042). En revanche, il a toujours été admis que le législateur pouvait qualifier d'EPIC un organisme ne correspondant pas aux critères de la jurisprudence *Union syndicale des industries aéronautiques*. Dans son rapport

37. CE, Ass., 16 novembre 1956, rec. p. 434.

public pour 1990³⁸, le Conseil d'État qualifiait ces organismes d'« établissements industriels et commerciaux par commodité », par opposition aux « établissements industriels et commerciaux par nature ». Les exemples anciens d'intervention du législateur en la matière sont connus, tels, par exemple, ceux de l'Office national de la navigation ou de l'Office national des forêts. Mais la multiplication des agences a conduit à favoriser le recours à la loi : l'Agence nationale de la valorisation de la recherche (ANVAR) en 1967, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en 1990 ou encore l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en 2003. Le législateur est allé jusqu'à qualifier d'EPIC l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), qui exerce principalement une fonction de contrôle du bon usage des fonds du « 1 % logement » et qui est entièrement financée par une part de ce prélèvement obligatoire. Le recours à l'EPIC a également été fréquent pour les agences intervenant à l'international : c'est le statut de l'AFD, d'Ubi-France, de CampusFrance et de l'Institut français.

La « commodité » évoquée par le rapport public pour 1990 consiste à recourir aux techniques de gestion du droit privé. Le statut d'EPIC entraîne l'application du droit du travail à l'ensemble des personnels, à l'exclusion du directeur ou, le cas échéant, du comptable public³⁹. Il permet aux EPIC de l'État de ne pas être soumis au code des marchés publics et à ceux d'entre eux non dotés d'un comptable public de ne pas être assujettis aux règles de la comptabilité publique.

Le développement des agences n'a pas seulement introduit dans la catégorie des EPIC des organismes ayant les caractéristiques des EPA. Il a aussi conduit, dans certains cas, à appliquer au sein du régime des EPA les règles issues du droit privé. Pôle emploi, qualifié par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 qui l'a instauré d'« institution nationale publique », exerce une mission et bénéficie de ressources qui le rattachent à la catégorie des EPA. Cependant, afin de simplifier sa gestion et de faciliter l'intégration des personnels issus des ASSÉDIC, organismes relevant du droit privé, la loi a prévu que Pôle emploi serait soumis aux règles de la comptabilité privée, que son personnel serait régi par le droit du travail⁴⁰ et que ses marchés seraient passés selon les règles de l'ordonnance du 6 juin 2005 et non du code des marchés publics. L'ensemble des biens immobiliers de l'institution appartient à son domaine privé, même si l'État peut s'opposer à la cession de biens affectés au service public. De même, la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, qui a créé les agences régionales de santé (ARS) et les a qualifiées d'EPA, a prévu qu'elles comprendraient quatre catégories de personnels : des fonctionnaires ; des praticiens hospitaliers ; des agents contractuels de droit public ; des contractuels de droit privé régis par les conventions collectives de la sécurité sociale. Elle a créé des institutions représentatives du personnel *ad hoc*, les « comités d'agence », qui exercent les missions à la fois d'un comité d'entreprise d'une entreprise privée et d'un comité technique de la fonction publique.

38. Rapport public du Conseil d'État, EDCE, n° 42, 1990, « Considérations générales : les EPIC », p. 17, La Documentation française.

39. CE, Sect., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*, rec. p. 158.

40. Les personnels contractuels de droit public issus de l'ANPE peuvent opter pour le maintien de leur statut.

Dans le cas de Pôle emploi comme dans celui des ARS, c'est l'intégration dans un unique ensemble de personnels issus d'organismes de droit public et de droit privé qui a conduit le législateur à faire preuve de créativité. Mais au-delà de ces motifs propres aux fusions d'organismes, c'est une tendance structurelle qui se dessine, consistant à s'affranchir des catégories juridiques usuelles pour construire des régimes sur mesure, hybrides de droit public et de droit privé.

1.2.2. Une très grande diversité de fonctions

Les critères fonctionnels ne sont pas d'un plus grand secours que les régimes juridiques pour cerner la catégorie des agences. Celles-ci exercent à l'évidence une très grande diversité de fonctions. Là encore, c'est le mode de création des agences qui est en cause. Chaque loi ou décret ayant instauré une agence l'a dotée de prérogatives correspondant aux besoins du moment et tenant compte du paysage institutionnel que le nouvel organisme venait modifier. Il est difficile de trouver deux agences construites réellement selon le même modèle. Des agences qu'on pourrait croire jumelles, parce que intervenant sur la même politique publique, sont en réalité très différentes. En matière de politique de la ville, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) intervient en finançant les projets de rénovation portés par les collectivités territoriales, tandis que l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), qui traite des actions autres que celles portant sur le cadre bâti, gère directement les dispositifs financés par l'État (adultes-relais, plans territoriaux de lutte contre les discriminations, ateliers santé-ville, etc.). En matière sanitaire, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé exerce pour le compte de l'État une mission de police, qui se traduit notamment par la délivrance des autorisations de mise sur le marché des médicaments. À l'inverse, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) n'a aucun pouvoir propre de réglementation, sauf en matière de médicament vétérinaire, et ne fait que produire des expertises sur la base desquelles les ministres continuent à prendre les décisions.

Il est toutefois possible de construire une typologie classant les agences par grandes familles de missions :

Les agences de production et de prestation de services

La caractéristique essentielle de cette première catégorie est la dimension très opérationnelle des missions confiées. Ces agences ont pour objet d'assurer en nombre des prestations de services à des usagers. Ce sont les plus nombreuses et celles qui correspondent le mieux au schéma théorique selon lequel l'État confie à un organisme autonome des tâches de « production ». Parmi les exemples les plus importants, Pôle emploi accompagne les demandeurs d'emploi, l'AFPA fournit des prestations de formation, UbiFrance aide les entreprises à se développer à l'exportation et l'Agence France Trésor place sur les marchés des titres de la dette de l'État.

Les agences de police et de contrôle

Certaines agences 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). 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).

Le pouvoir de police s'accompagne en règle générale d'une activité matérielle de contrôle. Certaines agences sont d'ailleurs dédiées à cette activité matérielle et ne participent à la compétence normative qu'en proposant des décisions au ministre. C'est le cas de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), déjà citée : l'article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'en cas de faute l'agence met en demeure l'organisme contrôlé de prendre des mesures de redressement et que, si la carence persiste, elle peut proposer des sanctions au ministre chargé du logement.

Certaines agences sanitaires exercent ce pouvoir de police au nom de l'État⁴¹. C'est ainsi la responsabilité de l'État, et non celle de l'établissement public, qui est engagée. Le régime qui en résulte témoigne d'une articulation originale entre l'action de l'agence et celle des administrations traditionnelles de l'État. Le directeur de l'agence exerce ainsi une double fonction, qui n'est pas sans analogie avec la situation du maire. Il est exécutif de l'établissement public et autorité de l'État.

Les agences d'expertise

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), créée par la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998, a été suivie par l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement (AFSSE), créée par la loi n° 2001-393 du 9 mai 2001, selon le même modèle, dont les missions ont été étendues en 2005 à la santé au travail. L'AFSSA et l'AFSSET ont fusionné en 2010 au sein de l'ANSES.

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) peut être rattaché à la même catégorie. Un institut de protection et de sûreté nucléaire avait été créé en 1976 au sein du commissariat à l'énergie atomique. La loi du 9 mai 2001 a fait de ce qui était le service d'études et de recherche du CEA un organisme autonome, chargé notamment de proposer à l'État les mesures nécessaires en cas d'incident⁴².

Les agences de financement

Ces organismes ont pour objet d'attribuer 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, dont les origines remontent à une ordonnance de la France libre de 1941, ainsi que dans celui du soutien au développement des entreprises avec l'ANVAR, créée en 1967. Dans les deux cas, le métier de ces organismes s'apparente à celui

41. Les dispositions qui le prévoient sont respectivement les articles L. 5322-2 pour l'ANSM, L. 1313-5 pour l'Agence nationale du médicament vétérinaire, organisme spécialisé de l'ANSES, L. 1418-3 pour l'agence de la biomédecine et L. 1432-2 pour les ARS.

42. Elle a fusionné au sein de l'IRSN l'Institut de protection et de sûreté nucléaire du CEA et l'Office de protection contre les rayonnements ionisants, créé par un décret du 19 juillet 1994.

d'une banque, ce qui explique la nécessité d'une personne morale ayant le statut d'EPIC.

La période récente a vu l'apparition, plus innovante, d'agences de financement dans des domaines administratifs. L'ANRU, créée par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, 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 financement se distinguent des simples fonds de financement. Ceux-ci, qu'ils soient dotés de la personnalité morale, comme le Fonds de solidarité⁴³ ou le Fonds CMU⁴⁴, ou qu'ils en soient dépourvus, comme le Fonds national des aides au logement⁴⁵, redistribuent les ressources qui leur sont affectées en appliquant des règles normatives qui ne leur laissent aucune marge d'appréciation. Ainsi, alors que l'ANRU sélectionne et négocie les projets de rénovation urbaine auxquels elle concourt, le Fonds de solidarité reverse l'intégralité de ses ressources à Pôle emploi. Certains organismes doivent être classés dans la catégorie des fonds en dépit des apparences. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), créée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004, ne joue de fait aucun rôle dans la sélection des investissements qu'elle cofinance, celle-ci étant entièrement assurée par les services de l'État⁴⁶. En dépit de son nom, elle doit donc plutôt être rattachée à la catégorie des fonds, nom qui avait d'ailleurs été retenu pour les structures qui l'ont précédée⁴⁷.

Les agences de mutualisation de moyens

La mutualisation consiste, pour des organismes autonomes, à mettre en commun des moyens pour assurer certaines fonctions. L'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) s'inscrit dans ce schéma : créée en 1997 sous forme de groupement d'intérêt public entre les universités et d'autres établissements d'enseignement supérieur, elle a notamment pour fonction d'assurer la maîtrise d'ouvrage de systèmes d'information communs à ses membres. De même, la Réunion des musées nationaux (RMN) assure encore aujourd'hui au profit des musées nationaux diverses fonctions, notamment la réalisation de

43. Ce fonds finance les allocations du régime de solidarité de l'assurance-chômage, notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

44. De son nom exact « Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie », cet établissement public administratif finance la CMU complémentaire.

45. Le FNAL finance l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS).

46. Voir le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2009, qui formule ce constat, non contesté par le ministre chargé des transports.

47. Fonds spécial d'investissement routier, fonds spécial des grands travaux, fonds d'aménagement de l'Île-de-France et fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables.

produits dérivés liés aux collections nationales ou la perception des droits d'entrée dans les musées non dotés de la personnalité juridique⁴⁸.

Plus récemment, des agences de mutualisation ont été créées au sein même de l'État, pour regrouper certaines fonctions auparavant exercées séparément par chaque service. L'exemple le plus remarquable en est sans doute le Service des achats de l'État : créé par le décret n° 2009-300 du 17 mars 2009, ce service à compétence nationale conclut lui-même les marchés et accords-cadres destinés à répondre aux besoins de l'État en matière d'achats courants, sauf lorsqu'il décide de confier cette mission à un autre service, qui la réalise alors « *pour son compte* ». On peut également mentionner l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), SCN créé par un arrêté du 23 avril 2007, chargée de piloter le recensement des actifs immatériels de l'État et de mettre en place un système d'information spécifique, notamment sur la valorisation de ce patrimoine.

Les agences d'animation de réseaux

Sans avoir de rôle opérationnel, normatif ou financier, un organisme peut être qualifié d'agence s'il concourt par ses actions à la structuration d'un secteur. C'est le cas de l'Agence nationale des services à la personne, créée par la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005, qui a en vertu de ses textes statutaires des missions d'information, d'observation statistique, de promotion de la qualité et d'impulsion de la négociation collective.

Certaines agences peuvent avoir un objet mixte. Ainsi, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) remplit trois rôles différents :

- elle est un fonds passif pour les concours au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) qu'elle verse aux départements et qui sont répartis en fonction de dispositions législatives ou réglementaires ne lui laissant aucune marge d'appréciation ;
- elle est une véritable agence de financement pour la majeure partie de son budget, notamment pour les dotations aux établissements médico-sociaux : celles-ci sont réparties entre les agences régionales de santé en fonction de critères définis par la CNSA ;
- elle est une agence d'animation auprès de différents réseaux de partenaires : agences régionales de santé, départements, maisons départementales des personnes handicapées. Elle organise des échanges d'expériences, diffuse les bonnes pratiques et élabore des référentiels d'évaluation de la perte d'autonomie.

Le spectre des missions exercées par certaines agences peut être encore plus large. Le Centre national du cinéma (CNC) assure ainsi toutes les fonctions qui viennent d'être décrites, au point qu'il est parfois qualifié de « ministère du cinéma ». Il joue tout d'abord un rôle opérationnel de conservation et de valorisation du patrimoine cinématographique, notamment dans le cadre du dépôt légal. Il délivre

48. Le décret n° 2011-52 du 13 janvier 2011, qui a fusionné dans un même établissement public la RMN et le Grand Palais, et l'autonomie accrue d'un grand nombre de musées, devenus eux-mêmes des établissements publics, ont amoindri le rôle d'agence de mutualisation de la RMN, qui s'est quelque peu effacé derrière son rôle d'opérateur du Grand Palais. Le nouvel établissement conserve cependant des missions de mutualisation, quant à la promotion et à la valorisation des collections ainsi qu'à l'acquisition de biens culturels.

de nombreux agréments et autorisations, activité d'exploitant d'établissements cinématographiques, formules d'accès au cinéma donnant droit à des entrées multiples. Ensuite, il participe à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Il développe une expertise sur des questions sensibles tel par exemple l'emploi intermittent ou le développement du numérique. Enfin, il attribue des aides financières à divers stades de l'élaboration d'œuvres cinématographiques (création, production, distribution), en France comme dans les pays en développement ; l'article L. 111-2 du code du cinéma et de l'image animée lui permet, dans le cadre de conventions conclues avec l'État, des établissements publics ou des organismes, d'assurer la centralisation de tout ou partie de leurs crédits.

1.2.3. L'agence doit être distinguée de deux notions proches, l'autorité indépendante et l'opérateur

L'agence et l'autorité indépendante

Les termes « autorité administrative indépendante » ont été introduits pour la première fois par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour qualifier l'organisme chargé de veiller à la mise en œuvre de la nouvelle législation, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Le législateur les a par la suite employés pour désigner de nombreux organismes. Le Conseil constitutionnel les a consacrés dans sa décision n° 84-173 DC du 26 juillet 1984, en jugeant que le caractère d'autorité administrative indépendante de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, prédécesseur du Conseil supérieur de l'audiovisuel, constituait une « *garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique* ». Deux rapports du Conseil d'État⁴⁹, ainsi que de nombreux articles de doctrine⁵⁰, ont défini les contours de cette notion.

Les préoccupations qui inspirent la création des AAI et des agences sont en grande partie communes. Il s'agit dans les deux cas d'échapper au schéma traditionnel d'organisation de l'administration, structuré par le principe hiérarchique et l'autorité directe du politique. Il découle de l'article 20 de la Constitution, selon lequel le « *Gouvernement dispose de l'administration* », que toute autorité procède des ministres et que ces derniers sont pleinement fondés à diriger l'action administrative. Les AAI et les agences relèvent d'une autre conception des rapports entre le politique et l'action administrative. Le Conseil constitutionnel a admis, de manière implicite, la dérogation à l'article 20 que représente l'existence des AAI, qui ne sont pas des personnes distinctes de l'État mais qui ne sont pas soumises à l'autorité du Gouvernement. De leur côté, les agences sont majoritairement dotées de la personnalité morale ce qui, en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil d'État, exclut l'exercice d'une autorité hiérarchique. Quant aux agences créées sous la forme de SCN, non dotées de la personnalité morale, si elles sont en droit soumises à l'autorité du ministre, leur instauration traduit en

49. Op. cités.

50. Voir notamment P. Sabourin, « Les autorités administratives indépendantes : une catégorie nouvelle », AJDA, mai 1983, p. 275 ; J. Chevallier, « Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes », JCP, 1986.

règle générale une réelle ambiguïté : volonté à la fois de déléguer la gestion courante et, en même temps, de garder un contrôle du domaine d'activité en cause.

L'AAI et l'agence participent toutes deux d'un souci de rétablir la légitimité de l'action de l'État en renouvelant les formes. Selon le rapport public du Conseil d'État 2001, le mouvement de création des AAI «procède en effet à la fois de méfiance et de suspicion vis-à-vis de l'État traditionnel, contesté dans sa toute puissance et mis en cause quant à son impartialité et son efficacité, et d'aspiration à de nouveaux modes de régulation sociale, faisant une plus large place à la médiation ou aux compromis négociés et aussi soucieux de mise en œuvre effective des objectifs assignés à l'action publique que de respect formel de normes juridiques» ; le même constat peut être formulé quant aux agences. Comme les AAI, de nombreuses agences associent des acteurs du secteur professionnel concerné à leur gouvernance. La recherche de compétences professionnelles particulières, que ne présentent pas les corps de l'administration classique, est aussi un argument récurrent en faveur de la création tant des AAI que des agences.

Le développement des agences et des AAI est d'ailleurs allé de pair. Le rapport public de 2001 dénombrait trente-quatre autorités administratives indépendantes. Depuis, le législateur a créé des autorités nouvelles, dans des domaines aussi divers que la sûreté nucléaire, la régulation des jeux en ligne, le contrôle des organismes génétiquement modifiés ou la protection des œuvres sur internet. Aujourd'hui le nombre d'AAI, compte tenu du regroupement opéré au sein du Défenseur des droits, est de trente-neuf.

Pourtant, les AAI et les agences ne sauraient être confondues. Le critère discriminant n'est pas celui de la personnalité morale. Les agences créées sous forme de SCN n'en sont pas dotées. À l'inverse, certains organismes, qualifiés d'«autorités publiques indépendantes», en disposent : c'est le cas de la Haute Autorité de santé (HAS) ou de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI). Un autre critère de distinction a été proposé par le professeur J. Chevallier, selon lequel les agences se caractérisent par le cumul de fonctions de régulation et de gestion, alors que les AAI n'exercent qu'une fonction de régulation⁵¹. Cette analyse est opérante pour un certain nombre d'agences, mais ne couvre pas toute la diversité des fonctions de ces dernières. Il est en effet difficile de considérer que des agences de financement ou de mutualisation de moyens jouent un rôle de régulation, sauf à retenir une acception extrêmement large de ce terme.

Le critère de la distinction entre les agences et les AAI est en réalité d'une plus grande simplicité : les AAI sont indépendantes, tandis que les agences sont seulement autonomes. L'indépendance des AAI se traduit notamment par l'irrévocabilité de leurs membres⁵². Aucune règle équivalente n'existe pour les dirigeants d'agence. Le décret n° 2010-1035 du 1^{er} septembre 2010 relatif à la durée des mandats des dirigeants et au fonctionnement des organes de direction de certains

51. J. Chevallier, «Les agences : effet de mode ou révolution administrative?», in *Mélanges Georges Dupuis*, janvier 1997, Éditions L.G.D.J.

52. CE Ass., 7 juillet 1989, *Ordonneau*, rec. p. 161, qui juge que cette irrévocabilité fait même obstacle à l'admission à la retraite d'un président d'AAI, fonctionnaire détaché, ayant atteint la limite d'âge de son corps d'origine.

des établissements publics de l'État a récemment réaffirmé, comme le décret du 26 février 1979 auquel il s'est substitué, que la règle selon laquelle les mandats des dirigeants d'établissement public ont une durée de trois ans ne fait « *pas obstacle aux mesures par lesquelles l'autorité compétente mettrait fin aux fonctions des intéressés avant l'expiration du mandat pour la durée duquel ils ont été nommés* », sauf disposition législative spéciale. Le Conseil d'État a déduit de cette règle le caractère « *essentiellement révocable* » des emplois de dirigeant d'établissement public⁵³. Quant aux emplois de chef de service à compétence nationale, ils appartiennent à la même catégorie que les emplois de sous-directeur et de chef de service des administrations centrales : le décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012, qui a récemment abrogé le décret du 19 septembre 1955, dispose que ces emplois, d'une durée de trois ans renouvelable une fois, peuvent être retirés avant leur terme « *dans l'intérêt du service* ».

L'indépendance des AAI implique également qu'elles ne peuvent recevoir d'instruction ou d'orientation des autorités gouvernementales. Les agences dotées de la personnalité morale ne peuvent recevoir d'instruction, sauf disposition législative contraire⁵⁴, mais elles sont soumises à une tutelle. Les caractéristiques de cette tutelle varient selon les organismes, mais il existe certaines règles communes : les établissements publics administratifs sont soumis au contrôle financier, en application du décret n° 2005-757 du 4 juillet 2005 ; les établissements publics industriels et commerciaux, et plus largement les organismes de toute nature exerçant une activité économique et bénéficiant de concours de l'État, sont soumis au contrôle économique et financier en vertu du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 ; en ce qui concerne les GIP, dans le nouveau cadre défini par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit et le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public, les ministres de l'économie et du budget peuvent décider de soumettre chaque groupement au contrôle économique et financier. À l'inverse, les AAI sont systématiquement dispensées de contrôle financier. La tutelle se manifeste également par la conclusion fréquente de contrats pluriannuels entre l'État et l'agence, dits selon les cas contrats d'objectifs et de moyens, contrats d'objectifs et de performance ou conventions d'objectifs et de gestion. Ces contrats, qui sont sans doute la forme contemporaine la plus opérante de l'exercice de la tutelle et qui seront étudiés plus en détail ultérieurement, définissent les objectifs de l'action de l'agence et, le cas échéant, les moyens qui lui sont alloués. Aucun instrument analogue n'existe pour les AAI.

Il convient de lever un paradoxe qui n'est qu'apparent concernant les agences d'expertise. Il est souvent affirmé que ces organismes, tels que l'ANSES, l'IRSN (qui sont de pures agences d'expertise) ou l'ANSM (qui prend elle-même les décisions au vu de son expertise) sont indépendants, l'indépendance étant vue comme une condition de la fiabilité de leurs travaux. Pourtant, leurs textes constitutifs affirment clairement leur caractère d'établissement public soumis à la tutelle de l'État. Certes, la loi n° 93-5 du 4 janvier 1993 qui a créé l'Agence du

53. CE, Ass., 22 décembre 1989, *Morin*.

54. Ainsi, les ARS, qui sont des établissements publics, reçoivent néanmoins des instructions d'un Conseil national de pilotage en vertu de l'article L. 1433-1 du code de la santé publique, issu de la loi du 21 juillet 2009 dite loi HPST.

médicament, prédécesseur de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), donnait un caractère particulier à cet établissement public. Elle lui donnait pour finalité de « *garantir l'indépendance, la compétence scientifique et l'efficacité administrative des études et des contrôles relatifs à la fabrication, aux essais, aux propriétés thérapeutiques et à l'usage des médicaments* » et disposait qu'elle était soumise à un « *régime administratif, budgétaire, financier et comptable et à un contrôle de l'État, adaptés à la nature particulière de ses missions* ». On pouvait penser à la lecture de ce texte que l'Agence du médicament était un établissement public un peu particulier, quasi indépendant. Mais le décret d'application du 8 mars 1993 précisait bien que l'agence était placée sous la tutelle des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale et qu'elle était soumise au contrôle financier de l'État. L'affirmation de la tutelle du ministre de la santé a été inscrite au niveau législatif par une loi du 1^{er} juillet 1998. Les objectifs assignés à l'ANSM sont définis dans un contrat d'objectifs et de performances avec l'État.

Dans une contribution annexée au rapport public 2001 du Conseil d'État sur les autorités administratives indépendantes⁵⁵, Martin Hirsch, alors directeur général de l'AFSSA, relevait déjà ce paradoxe : citant un document de présentation de l'AFSSA, qui la qualifiait de « *structure indépendante* » mais indiquait qu'elle était « *placée sous la triple tutelle des ministères chargés de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation* », il écrivait qu'il est « *rare [...] d'associer en un même paragraphe, dans le vocabulaire courant comme dans l'ordonnement juridique, la notion de tutelle et la notion d'indépendance, deux concepts contradictoires* ». Pourtant, la contradiction n'est qu'apparente : un établissement public sous tutelle peut fournir une expertise indépendante. Il faut pour cela qu'un certain nombre de règles soient respectées : l'absence d'intervention des organes dirigeants de l'agence (conseil d'administration, directeur général) dans la production de l'expertise, les scientifiques devant rendre leurs conclusions en toute indépendance ; la collégialité de l'expertise ; la publicité des avis ; la publication des déclarations d'intérêt ; la transparence du financement de l'agence. Le caractère d'établissement public permet à l'État de définir ce qu'il attend de l'agence, par exemple les domaines d'expertise qu'il estime prioritaires, sans lui donner la possibilité d'influencer le sens des conclusions.

Il faut certes reconnaître que des évolutions récentes rendent moins apparente la distinction entre agence et autorité indépendante. Certaines autorités indépendantes sont dénommées agences, notamment l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) et l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). De plus, on observe que des missions semblables peuvent être confiées soit à une autorité indépendante, soit à un établissement public sous tutelle. C'est le cas des missions d'évaluation. L'ordonnance du 24 avril 1996 relative à l'hospitalisation publique et privée, l'une des trois ordonnances « Juppé » de réforme de la sécurité sociale, avait créé l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) sous la forme d'un établissement public administratif. L'ANAES était chargée de promouvoir l'évaluation

55. Martin Hirsch, « L'expertise scientifique indépendante dans un établissement public : l'apport de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments », EDCE n° 52, p. 427 et suiv., La Documentation française.

des pratiques professionnelles en ville et dans les établissements de santé et d'assurer l'accréditation de ces derniers. La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie a transformé l'ANAES en Haute Autorité de santé (HAS) ; celle-ci est une autorité publique indépendante, qui a repris les missions de l'ANAES. Parallèlement, une agence d'évaluation a également été mise en place dans le secteur médico-social, où sont accueillies notamment les personnes âgées et handicapées : l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements des services sociaux et médico-sociaux. Bien que ces missions soient proches de celles que la HAS exerce à l'égard des établissements de santé, le législateur a fait de cette agence un groupement d'intérêt public.

Pour autant, il ne faudrait pas déduire de ces évolutions que les notions d'agence et d'autorité indépendante sont interchangeables. Si l'AERES et l'AFLD ont reçu la dénomination d'agence, celle-ci est impropre ; elles ne sont pas des agences de l'État, puisque celui-ci ne peut orienter leur action. Le fait que, pour l'exercice d'une même mission, le législateur puisse choisir entre la création d'une agence et celle d'une autorité indépendante ne signifie pas que ce choix soit neutre. Il détermine la nature des rapports entre le pouvoir exécutif et l'organisme créé. L'agence est chargée de mettre en œuvre une politique définie par les autorités ministérielles ; l'autorité indépendante définit elle-même sa politique, avec pour seules limites le cadre défini par le législateur et le contrôle du juge.

L'agence et l'opérateur

La notion d'opérateur a été introduite dans le droit positif français par des textes à caractère budgétaire. Dans un premier temps, la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, modifiant la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, a ajouté au contenu des projets annuels de performance « *une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public [...] et la justification des variations par rapport à la situation existante* ». Votée quelques mois plus tard, la loi de règlement pour 2005 est allée plus loin et a pour la première fois utilisé le mot « opérateur » : elle a prévu le dépôt chaque année d'une annexe au projet de loi de finances « *récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs ou catégories d'opérateurs, les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, ainsi qu'une présentation indicative du total des emplois rémunérés par eux ou mis à disposition par des tiers* ». C'est le « *jaune opérateurs* » qui est publié chaque année depuis la loi de finances pour 2007.

Les contours de la notion ont été définis par un groupe de travail interne au ministère des finances, et validés par la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, conduite par A. Lambert et D. Migaud⁵⁶. Sont des opérateurs les organismes qui répondent à quatre critères :

- une personnalité morale distincte de l'État, quel que soit le statut (établissement public, GIP, association) ;
- une activité de service public, qui puisse se rattacher à la nomenclature par destination de la loi de finances selon le découpage en missions, programmes et actions ;

56. D. Migaud et A. Lambert, *La Mise en œuvre de la LOLF*, octobre 2006.

- un financement assuré majoritairement par l'État, quelle que soit la forme de ce financement ; la catégorie des opérateurs est donc plus large que celle des organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public, puisqu'elle comporte aussi des organismes percevant une ressource fiscale affectée ;
- un contrôle direct par l'État, qui implique l'exercice d'une tutelle ayant une capacité à orienter les décisions stratégiques.

La notion d'opérateur présente également un enjeu comptable. L'article 27 de la LOLF disposant que le bilan et le compte de résultat de l'État donnent « *une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* », ceux-ci doivent intégrer les organismes dans lesquels l'État dispose d'une participation.

Au vu de ces critères, il est établi une liste des opérateurs dans le « jaune », qui est actualisée chaque année en fonction des créations, suppressions ou fusions d'opérateurs. Ainsi, le « jaune » annexé au PLF 2012 dénombre 560 opérateurs, qui reçoivent 39,2 milliards d'euros de crédits budgétaires (autorisation d'engagement) et 10 milliards de recettes fiscales affectées ; 416 529 emplois sont dénombrés.

La notion d'agence étudiée dans ce rapport recoupe largement celle d'opérateur. Toutefois, les deux catégories ne se confondent pas. Les caractéristiques de l'opérateur sont définies selon une approche budgétaire : il s'agit d'avoir une information précise des organismes distincts de l'État qui bénéficient de ses financements. Par la notion d'agence, le présent rapport s'efforce d'appréhender, au-delà de critères purement budgétaires, l'ensemble des organismes dotés d'une certaine autonomie et mettant en œuvre une politique publique nationale. Ces différences d'approche conduisent, par-delà les similitudes fonctionnelles, à des écarts significatifs entre les deux catégories.

D'une part, toutes les agences au sens du présent rapport ne sont pas des opérateurs. 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 de 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, l'Agence du patrimoine immatériel de l'État ou le Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés 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'Oséo⁵⁷. Les organismes financés par des ressources publiques mais qui ne sont pas des ressources d'État, comme de nombreux organismes paritaires, sont également écartés du champ des opérateurs, même si l'État exerce sur eux un réel pouvoir d'orientation.

57. Le Parlement a d'ailleurs dû voter une disposition spécifique dans la loi de finances rectificative pour 2008 afin d'obtenir que des informations sur l'AFD soient inscrites dans le « jaune opérateurs ».

Les organismes paritaires sont-ils des agences ?

De nombreux organismes chargés d'une mission de service public sont administrés par des conseils paritaires, composés de représentants des partenaires sociaux. Outre les caisses de sécurité sociale, c'est le cas de l'UNEDIC, des régimes de retraite complémentaire obligatoire (AGIRC et ARRCO), de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), qui gère les fonds du 1 % logement, et du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), qui collecte au niveau national des fonds dédiés à la formation des chômeurs et de certaines catégories de salariés. On peut également mentionner l'AGEFIPH, qui gère les fonds issus de la contribution versée par les entreprises n'employant pas 6 % de travailleurs handicapés et dont le conseil d'administration est tripartite : il comprend des représentants des organisations syndicales et patronales et des associations de personnes handicapées.

Aucun de ces organismes n'est un opérateur au sens du droit budgétaire, car ils ne sont pas financés par des ressources d'État. La sécurité sociale dispose d'un système de financement qui lui est propre. Les autres organismes paritaires bénéficient de ressources qui ne relèvent ni du champ de la loi de finances, ni de celui de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Il peut sembler paradoxal, voire provocateur, d'envisager de qualifier les organismes de sécurité sociale d'agences de l'État. Le plan Laroque de 1945 a délibérément organisé la sécurité sociale de manière distincte de l'État, avec des organismes de droit privé, dotés de ressources propres, les cotisations sociales, et d'administrateurs élus représentant les salariés et les employeurs. Le budget de la sécurité sociale représente aujourd'hui des masses financières très supérieures à celles de l'État (456 milliards⁵⁸ contre 294 milliards⁵⁹ en 2012). L'existence d'une organisation de la sécurité sociale distincte de l'État n'est d'ailleurs pas une spécificité française : la nomenclature des comptes publics utilisée par l'Union européenne distingue, d'une part, l'État et les organismes divers d'administration centrale et, d'autre part, les administrations de sécurité sociale.

Cependant, l'histoire de la sécurité sociale est celle d'un constant renforcement de l'emprise de l'État. Les ordonnances dites « Jeanneney » du 21 août 1967 ont supprimé l'élection des administrateurs, modifiant la portée et le sens de leur légitimité⁶⁰. Quant à la définition des cotisations et des prestations de services par la sécurité sociale, elle a toujours relevé principalement des lois et des décrets. La réforme dite « Juppé » de 1996 a parachevé cette évolution. Sur le plan de la gestion, une ordonnance du 24 avril 1996 a instauré des conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre l'État et chaque caisse nationale. Les COG déterminent sur plusieurs années

58. Dépenses des régimes obligatoires de base, LFSS pour 2012.

59. Dépenses nettes du budget général, y compris fonds de concours, loi de finances pour 2012.

60. L'élection est rétablie par une loi du 17 décembre 1982 et organisée une dernière fois en 1983. L'élection n'est pas tenue en 1988 et les ordonnances « Juppé » de 1996 abrogent définitivement le principe de l'élection.

les moyens administratifs de la caisse nationale et de son réseau de caisses locales ainsi que les objectifs de qualité de service, tel, par exemple, le délai de traitement des demandes des assurés. Chaque COG est ensuite déclinée par des contrats pluriannuels de gestion conclus entre la caisse nationale et les caisses locales. Surtout, une loi constitutionnelle du 22 février 1996 a créé les lois de financement de la sécurité sociale, qui permettent au Parlement de se prononcer chaque année sur les recettes et les dépenses des régimes obligatoires.

L'État exerce donc un rôle décisionnel en matière de sécurité sociale, notamment pour arrêter les réformes permettant de limiter ses déficits. Il définit, dans un cadre contractuel pluriannuel, les grandes orientations de la gestion. Les caisses nationales, responsables du pilotage de leur réseau, mettent en œuvre de manière autonome ces orientations. En dépit des spécificités institutionnelles de la sécurité sociale, la relation entre l'État et les caisses nationales a certaines caractéristiques de la relation avec une agence.

Toutes les caisses nationales ne jouent pas un rôle analogue. L'Union nationale des caisses d'assurance-maladie des travailleurs salariés (UNCAM), qui regroupe depuis la loi du 13 août 2004 les caisses nationales du régime général, du régime agricole et du régime des indépendants, dispose des prérogatives les plus importantes : outre la gestion des prestations d'assurance-maladie, elle exerce un rôle central de régulation de l'offre de soins, par la négociation de conventions avec les professionnels de santé libéraux et la fixation des taux de remboursement des médicaments et autres produits de santé. Les autres caisses nationales du régime général (CNAF, CNAVTS et ACOSS) ont surtout un rôle opérationnel, principalement limité à la gestion des prestations⁶¹. Mais toutes les caisses nationales du régime général ont un rôle structurant dans leur domaine, car elles couvrent une large majorité des actifs ; elles peuvent donc, dans une certaine mesure, être regardées comme des agences. Les caisses des régimes spéciaux dont l'objet et le champ sont plus spécifiques et plus restreints ne peuvent être mises sur le même plan.

Le « 1 % logement » a connu une évolution analogue. Créée par une loi du 11 juillet 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction, qui consiste en un prélèvement de 1 % sur la masse salariale, d'où son nom, a longtemps été gérée de manière très autonome par les organismes collecteurs (chambres de commerce et d'industrie et comités interprofessionnels du logement). Le rôle de l'État a été renforcé en plusieurs étapes : création d'une agence de contrôle, l'Agence nationale de la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), qui est un établissement public de l'État, par une loi du 31 décembre 1987 ; création d'une structure nationale fédérant les collecteurs, l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), par une loi du 30 décembre 1996, qui définit l'emploi des fonds du 1 % logement dans le cadre d'une convention pluriannuelle avec l'État ; substitution à ce mécanisme conventionnel d'une détermination unilatérale de l'emploi des

61. La CNAF exerce en outre un rôle d'agence de financement dans le cadre de son action sociale, notamment en faveur des structures d'accueil des jeunes enfants (crèches, haltes-garderies, etc.). Le budget d'action sociale est de 5 milliards d'euros.

fonds par décret, en vertu de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009. De même, l'État oriente l'emploi des fonds de l'AGEFIPH et du FPSPP par l'intermédiaire de conventions-cadres. En revanche, l'UNEDIC et les régimes de retraite complémentaire restent gérés selon une véritable logique paritaire. Les partenaires sociaux y déterminent les droits et obligations des assurés sans que l'État intervienne autrement que par l'exercice d'un pouvoir d'agrément des accords. Ils assurent par leurs propres décisions l'équilibre financier des régimes. Ces organismes ne pourront donc en aucune manière être qualifiés d'agences de l'État, au sens où le rapport les définira précisément ci-après.

En sens inverse, de nombreux opérateurs ne sont pas des agences. Parmi les 560 opérateurs dénombrés par le «jaune budgétaire», près des deux tiers appartiennent à ce que l'on peut appeler des «catégories», c'est-à-dire des groupes d'opérateurs spécifiques. Il s'agit notamment des universités, de divers établissements d'enseignement supérieur (écoles d'architecture, d'art, des mines, etc.), et des parcs nationaux. Ces organismes ont certes un rôle de mise en œuvre des politiques publiques nationales, mais de par leur caractère localisé, ils n'ont pas de responsabilité transversale et structurante dans le domaine auquel ils appartiennent. L'agence se distingue du simple opérateur par le fait qu'elle se voit confier, globalement, la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Par des prérogatives de réglementation, de financement, d'évaluation ou d'animation, ou même simplement par son rôle opérationnel exclusif ou dominant, elle structure le domaine dans lequel elle intervient. L'agence est, en principe, unique dans sa catégorie.

Outre les catégories d'opérateurs mentionnées ci-dessus, d'autres séries d'organismes rattachés à l'État ne peuvent, pour cette raison, être qualifiés d'agences. Il en va ainsi de divers établissements culturels nationaux (musées, opéras, théâtres et conservatoires nationaux). Une hésitation est permise pour certains grands musées nationaux comme le Louvre ou le musée d'Orsay qui disposent de «grands départements patrimoniaux» (peintures, sculptures, antiquités égyptiennes, etc.), pour lesquels ils exercent des missions d'étude, de recherche et de conseil intéressant l'ensemble des musées (article R. 422-1 du code du patrimoine). Mais l'existence de ces «grands départements» ne suffit pas à conférer à ces établissements la qualité d'agence.

Comme les établissements culturels nationaux, les organismes de recherche (CNRS, CEA, INSERM, INRIA, etc.) ne peuvent être considérés comme des agences. En effet ces établissements publics scientifiques et techniques (EPST) constituent une catégorie spécifique d'établissement public créée par la loi. Si le CNRS joue un rôle particulier de par son ampleur, son caractère généraliste et les liens qu'il noue avec de nombreux laboratoires universitaires, il ne dispose juridiquement d'aucune prérogative qui le distingue des autres EPST. Les autres EPST, souvent spécialisés dans un domaine, sont à l'évidence des opérateurs de recherche.

Si le «jaune budgétaire» appréhende ces opérateurs comme si chacun d'eux était unique en son genre, ils appartiennent en fait à une série d'organismes de même nature et exercent une mission spécialisée. De même, les hôpitaux, les écoles et

les établissements publics locaux d'éducation (collèges et lycées) ne sont pas, pour la même raison, des agences⁶².

La taille n'est pas un critère permettant de distinguer l'agence de l'opérateur. 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 services à la personne. C'est le caractère national de la mission qui est déterminant. Ainsi, l'établissement public du musée du Louvre, malgré son envergure de niveau mondial, exerce au vu de son décret statutaire du 22 décembre 1992 les missions habituelles des musées, notamment la conservation, l'enrichissement et l'étude scientifique des collections et l'accueil du public.

Seules deux exceptions doivent être apportées au principe selon lequel l'agence est unique dans sa catégorie : les 26 agences régionales de santé et les 6 agences de l'eau. En effet, chacun de ces organismes exerce dans son ressort territorial (la région pour l'ARS et le « bassin-versant » pour l'agence de l'eau) une responsabilité générale de mise en œuvre d'une politique nationale, qui le distingue d'un simple opérateur de terrain qui se borne à fournir un service. L'ARS met en œuvre les objectifs de la politique nationale de santé, qu'elle enrichit dans un projet régional de santé dont elle a l'entière responsabilité. L'agence de l'eau est responsable de la réalisation de l'objectif de bon état des eaux en 2015 fixé par la directive-cadre de l'Union européenne du 23 octobre 2000.

Pour conclure ce délicat exercice de définition « par défaut » de l'agence, il sera observé que, saisie en août 2011 par le Premier ministre d'une demande d'investigation portant sur l'analyse et le contrôle des entités distinctes de l'État mais principalement financées par lui, l'Inspection générale des finances a estimé ne pas pouvoir limiter son étude aux seuls « opérateurs de la LOLF ». Elle a inclus dans le périmètre de sa mission, outre les opérateurs de l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les entités dotées d'un comptable public, les services à compétence nationale (SCN), les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API). Ce périmètre représente, une fois éliminés les recoupements entre les catégories, 1 244 entités : 1 101 dotées de la personnalité morale et 143 ne l'étant pas (101 SCN et 42 AAI). La mission d'inspection indique que « *ce périmètre unique et extrêmement large est le plus pertinent pour répondre au double objectif de suivi des entités et d'application de normes budgétaires transversales*⁶³ ». Face à la difficulté de constituer le périmètre de l'étude des entités à analyser, l'IGF, selon son propos, « *a choisi, par convention, d'utiliser le terme générique d'agence pour qualifier ces différentes entités dont les activités, les statuts et les relations entretenues avec l'État composent un ensemble très hétérogène. Dans ce cadre, toutes les entités, dotées ou non de la personnalité morale, sont présumées appartenir au périmètre des agences de l'État dès lors qu'elles respectent les deux critères*

62. Les écoles et les EPLE ne sont pas dénombrés dans le « jaune opérateurs » parce qu'ils sont rattachés aux collectivités territoriales, en dépit des prérogatives que l'État y exerce. Les hôpitaux ne figurent pas dans le « jaune » parce qu'ils sont financés par la sécurité sociale et non par l'État.

63. IGF, rapport n° 2011-M-044-01, « L'État et ses agences », mars 2012, note de synthèse p. 1.

suivants : elles exercent des missions de service public non marchand ; un faisceau d'indices indique qu'elles sont contrôlées par l'État⁶⁴».

Pour sa part, l'étude du Conseil d'État repose sur une définition plus resserrée de la notion d'agence qui la distingue des opérateurs et des AAI.

1.2.4. Définition de l'agence : un organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale

Au sens du présent rapport, peuvent être définis comme des agences de l'État les organismes qui remplissent les deux conditions cumulatives suivantes :

a) L'autonomie : l'agence n'est ni indépendante ni inscrite dans le schéma hiérarchique traditionnel de l'administration centrale et des services déconcentrés. Elle n'est pas indépendante : le pouvoir exécutif peut nommer et révoquer son dirigeant, contrôler sa gestion et lui donner des orientations, de sorte que l'agence concourt bien à la mise en œuvre de la « *politique de la nation* » au sens de l'article 20 de la Constitution. Elle est autonome : cette autonomie s'acquiert soit par l'existence d'une personnalité morale, qui exclut l'exercice du pouvoir hiérarchique, soit par la qualité de SCN. Certes, les SCN restent soumis au pouvoir hiérarchique. Mais ils se démarquent de la ligne hiérarchique traditionnelle et bénéficient d'une importante autonomie de fait, en raison de leur rattachement direct au ministre ou du caractère opérationnel – et souvent technique – de leur mission, qui rend l'administration centrale peu à même d'intervenir au quotidien dans l'exercice de celle-ci.

b) L'exercice d'une responsabilité qualifiée de « structurante » dans la mise en œuvre d'une politique nationale : l'agence n'est pas un simple opérateur de services. Elle structure le domaine dans lequel elle intervient, par un rôle normatif, financier, d'expertise ou simplement parce qu'elle est l'opérateur exclusif ou très dominant d'une politique publique. Les opérateurs appartenant à des séries ne sont pas en règle générale des agences, sauf lorsqu'ils exercent sur un ressort territorial une responsabilité structurante, comme on l'a vu pour les ARS ou les agences de bassin.

Cette définition a permis au Conseil d'État d'établir une liste des agences, qui figure en annexe au présent rapport. Celles-ci sont au nombre de 101. Les ressources dont elles disposent, qu'il s'agisse de leurs ressources propres ou des ressources publiques leur étant allouées sous forme de subvention 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. Quant à leurs effectifs totaux, ils sont de 144 699 en 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.

64. *Idem*, p. 5 du rapport.

1.2.5. Le phénomène des agences existe également 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 (27 novembre 1796) avait instauré au niveau des communes des « *bureaux de bienfaisance* », prédécesseurs des actuels centres communaux d'action sociale (CCAS). La loi « Bonnevey » 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 intercommunale. 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 développement⁶⁵. 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

65. 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.

littorales dont l'exercice des compétences touristiques était, à l'évidence, spécifique, 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 ministre⁶⁶.

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 Edgard Pisani dans son article⁶⁷ 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 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

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

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

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'agence observé pour l'État.

1.3. Les agences à l'étranger : un large développement, jusqu'à devenir la forme ordinaire de l'administration dans certains pays

Les débats sur les agences font souvent référence à des pays étrangers, suggérant que notre pays ne serait pas aussi avancé que d'autres dans le recours à cette forme d'administration. Il est exact que certains pays ont recouru aux agences de manière plus ancienne, plus importante ou plus systématique que la France. Le phénomène a également connu une certaine extension au niveau de l'Union européenne.

Si les pays étudiés ici n'envisagent pas de remettre en cause le recours aux agences, aucun d'entre eux n'est pour autant exempt d'interrogations sur les relations entre Gouvernement et agences ni sur les conditions de recours à celles-ci. Il est à noter que ces interrogations sont souvent minimisées dans les travaux préconisant de transposer le modèle des agences.

1.3.1. Des pays dans lesquels le recours aux agences est très ancien : Suède, États-Unis

La Suède : un modèle très ancien mais constamment réformé depuis trente ans

La Suède est probablement le pays où la tradition d'organisation en agences est la plus ancienne et la plus marquée : les premières ont été créées en 1634 et leur existence a été consacrée par la Constitution de 1809. L'appareil administratif suédois est dual : les ministères, petites entités aux effectifs faibles, sont chargés de la définition des orientations stratégiques de l'action de l'État et de l'élaboration des projets de loi et de décret ; les agences sont responsables de la mise en

œuvre effective des politiques publiques. Cette organisation administrative repose sur une véritable méfiance vis-à-vis du pouvoir politique : il s'agit d'empêcher le Gouvernement d'interférer dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le cadre constitutionnel suédois prohibe de telles interventions⁶⁸ : les ministres ne sont pas autorisés à intervenir directement dans les opérations des agences pour régler des cas particuliers ou déterminer les modalités d'application de la loi. En revanche, le Gouvernement est responsable devant le Parlement des opérations des agences, et doit rendre compte annuellement devant lui de leurs performances.

L'ancienneté du recours aux agences ne signifie pas que l'organisation administrative suédoise soit immuable. Bien au contraire, les agences ont connu de profonds changements depuis les années 1980, des évolutions graduelles étant d'ailleurs perceptibles dès les années 1960. C'est en partie en réformant ses agences que la Suède a fait face à la crise de ses finances publiques et, en dépit du redressement durable de ses comptes publics, elle poursuit les réformes de son organisation administrative depuis 2006.

Trois vagues de réformes peuvent être identifiées depuis trente ans. La première vague, dans les années 1980, a fait suite à la première crise des finances publiques, consécutive au choc pétrolier de 1979. Elle a permis de donner plus d'autonomie aux agences, afin qu'elles puissent mieux prendre en compte les attentes des administrés et simplifier leurs démarches. La forte récession du début des années 1990, qui a entraîné une détérioration de 15 % du PIB du solde budgétaire de l'État entre 1990 et 1993, marque une deuxième étape et provoque des restructurations plus importantes. Le nombre d'agences a été divisé par deux entre 1990 et 2000 et les effectifs totaux de l'État (ministères et agences) sont passés de 375 000 en 1992 à 240 000 en 2000. Néanmoins, l'importance de ces chiffres doit être relativisée : la réduction du nombre d'agences est en grande partie le résultat de fusions et la diminution des effectifs a été facilitée par la transformation de certaines agences, correspondant souvent aux EPIC français, en sociétés anonymes dont l'État demeure le seul actionnaire. Le passage de la très grande majorité des personnels à un statut de droit privé a été parachevé par une loi de 1993 et les agences se sont vu reconnaître une autonomie accrue dans la gestion de leurs ressources humaines. La grille générale des salaires a été supprimée. Un système de gestion fondé sur les objectifs et les résultats a été mis en place en 1992.

Depuis 2005, la Suède est entrée dans une troisième phase de réorganisation administrative, afin de rendre le service public plus efficace, et d'améliorer l'homogénéité du service rendu aux citoyens. Le nombre d'agences a connu une nouvelle diminution de 20 % (77 agences supprimées ou fusionnées), sans que l'État abandonne de missions. Ce mouvement de fusion a permis en particulier de regrouper les agences nationales et les agences régionales qui exerçaient les mêmes missions : il y a aujourd'hui une agence nationale par mission, qui peut disposer d'antennes territoriales. Trois agences nationales (chargées des impôts, de l'emploi et de la sécurité sociale) proposent en outre des guichets territoriaux communs dans les 290 communes que compte le pays.

68. Article 7, chapitre 11 de la Constitution suédoise, qui prévoit le «*Ministerstyre*», c'est-à-dire l'interdiction faite aux ministres de donner des instructions individuelles.

Au terme de ces évolutions, 96 % des effectifs⁶⁹ publics hors collectivités territoriales⁷⁰ sont concentrés dans les agences. Les onze ministères suédois sont des structures très légères : ils ne disposent que de 4 600 agents, dont 1 550 chargés des fonctions support. Le directeur général de chaque agence est désigné par le pouvoir politique pour une durée de six ans, avec la possibilité d'un renouvellement de trois ans. Trois modalités d'organisation existent, qui relèvent de la liberté de choix du ministère de tutelle : un conseil exécutif qui assure la direction effective de l'agence, un conseil consultatif disposant de pouvoirs limités, ou bien un directeur général exerçant seul toutes les attributions exécutives. Les conseils peuvent être composés de parlementaires, y compris de l'opposition, de personnalités qualifiées et parfois de partenaires sociaux. Le directeur dispose de manière générale d'une marge d'appréciation importante en matière de ressources humaines et de politique immobilière.

Les ministres compétents sont chargés de la fixation des orientations stratégiques, formalisées dans une lettre de mission. Un dialogue de performance a lieu chaque année sur la base d'un rapport annuel rendant compte de la manière dont l'agence a mis en œuvre les objectifs fixés dans sa lettre de mission. Les directeurs généraux des agences rencontrent au moins une fois par an leur ministre de tutelle pour discuter des résultats obtenus.

La politique d'agence conduite en Suède fait aujourd'hui l'objet d'observations critiques, émanant notamment de l'Agence nationale d'audit (*Riksrevisionen*). Le dialogue de performance entre les ministères et les agences est jugé à la fois trop tatillon et peu efficace. Depuis 2009, une réflexion est engagée sur les lettres de mission des ministères, pour les rendre plus courtes, et supprimer des indicateurs et des demandes considérées comme non pertinents. Pour les agences comme pour les ministères, les exigences de « reporting » étaient en effet devenues trop lourdes : les demandes étaient uniformes et peu réalistes, et conduisaient les ministères à se focaliser sur la procédure budgétaire annuelle plutôt que sur un véritable management stratégique. Les ministres ont été invités à mieux prendre en compte l'hétérogénéité des agences, en définissant des procédures sur mesure, pertinentes à l'échelle de chaque agence.

La confusion des responsabilités entre directeur général et conseil d'administration a dû donner lieu à des clarifications. La responsabilité du directeur général a été accrue dans la grande majorité des agences.

La disproportion de moyens entre les ministères et les agences rend difficile l'exercice par les premiers de leur rôle de pilotage stratégique. Les ministères ont parfois du mal, en particulier du fait d'un manque d'expertise, à fixer précisément les résultats attendus, et à les évaluer dans un second temps. Pour pallier cette situation, la Suède dispose de plusieurs organes transversaux de contrôle : agence nationale d'audit citée ci-dessus, qui audite les rapports annuels des agences ; agence de la gestion financière (*Ekonomistyrningsverket*), qui procède à une notation financière ; agence de la réforme de l'État (*Statskontoret*), qui peut conduire des enquêtes de satisfaction. Récemment, plusieurs agences sectorielles

69. *Value for Money in Government: Public Administration after «New Public Management»*, rapport de l'OCDE, 2010.

70. Les collectivités territoriales représentent 82 % des effectifs publics globaux.

d'évaluation⁷¹ ont été créées. Cette multiplication des organismes d'évaluation est elle-même critiquée et, selon certains analystes, il aurait été plus pertinent d'intégrer les ressources nécessaires à de telles évaluations au sein des départements ministériels chargés des tutelles, plutôt que de créer de nouvelles structures.

Le Bureau national d'audit suédois estime enfin que, si la dernière réforme a permis une simplification de la cartographie administrative, elle n'a en revanche que très partiellement amélioré l'efficacité et la qualité du service rendu aux usagers. Il souligne en particulier que les agences ont désormais une trop grande quantité d'information à trier et pas assez de temps pour la coordination et les échanges d'information⁷².

Les États-Unis : la forme principale d'action de l'État fédéral en dehors des domaines régaliens

Aux États-Unis, comme en Suède, l'organisation administrative traditionnelle sous forme d'agences repose sur une certaine méfiance du pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif et de l'administration centrale. Cette dernière étant perçue comme subjective, le fait de confier la mise en œuvre de certains textes législatifs à des services techniques spécialisés et autonomes permettrait de créer un environnement plus favorable à l'impartialité. L'indépendance des agences doit permettre de garantir la neutralité de l'administration, de promouvoir l'expertise et d'assurer la stabilité des institutions.

Parmi les nombreuses agences américaines, il faut distinguer d'une part les agences indépendantes, ou agences de régulation, proches de nos AAI et que l'on retrouve dans des secteurs très variés⁷³, et les agences exécutives, qui sont dépendantes et soumises à la volonté politique du Président⁷⁴. Les premières agences de régulation avaient une vocation économique (*Interstate Commerce Commission* en 1887, *Federal Trade Commission* en 1914, *Securities and Exchange Commission* en 1934). Dans un second temps sont apparues des agences d'inspiration plus sociale, comme la *Food and Drug Administration*, l'*Equal Opportunity Commission* ou encore le *National Labor Relations Board*.

Les agences américaines sont nées au fil de la nécessité, sans réel effort de rationalisation ou de coordination⁷⁵. Chaque agence a été créée par une loi spécifique, qui détermine ses missions, sa politique en matière de ressources humaines ainsi que son mode de financement. Il existe cependant un certain nombre de règles communément appliquées aux agences indépendantes, qui permettent de respecter

71. On peut citer notamment le *Swedish National Council for Crime Prevention* (BRÅ), le *Swedish Fiscal Policy Council* (FR) ou l'*Institute for Labour Market Policy Evaluation* (IFAU), la *Swedish Agency for Development Evaluation* (SADEV).

72. *Many into one: fusions of government agencies*, *Swedish national audit office* (Riksrevisionen), 2010.

73. Par exemple, *The Defense Nuclear Facilities Safety Board*, *The Equal Employment Opportunity Commission* (EEOC), *The Federal Election Commission* (FEC), *The Institute of Museum and Library Services* (IMLS), *The Merit Systems Protection Board* (MSPB), *The Small Business Administration* (SBA) sont des agences indépendantes.

74. Le FBI (*Federal Bureau of Investigation*), la CIA (*Central Intelligence Agency*) ou encore l'INS (*Immigration and Naturalization Service*) sont des agences exécutives.

75. Bertil Cottier, «Les "independent agencies" américaines : un modèle pour l'administration polycentrique de demain ?», *Revue internationale de sciences administratives*, 1985, p. 143.

les principes de neutralité et d'expertise : la direction des agences doit être collégiale et bipartite (à un commissaire près, elle doit contenir le même nombre de démocrates et de républicains), avec un mandat des commissaires plus long que celui du Président (6 ans). Elles doivent en outre disposer des mêmes compétences décisionnelles réglementaires qu'une administration centrale.

Les agences disposent de prérogatives souvent très larges. Alors que, selon les théories du nouveau management public, le recours aux agences permet de dissocier l'élaboration des politiques publiques de leur mise en œuvre, plusieurs agences américaines disposent de l'ensemble de ces compétences. La loi définit rarement avec précision le domaine de compétence de chaque agence, qui est souvent très vaste : l'exemple le plus topique est certainement celui de la *Federal Communication Commission*, habilitée à décréter toute mesure « *requisite par l'intérêt public ou la nécessité* ». Depuis 1935, la Cour suprême n'a jamais annulé une loi créant une agence – et instituant donc une délégation législative – mais elle surveille avec attention que l'agence bénéficiaire s'y conforme en tous points. Ainsi, dans l'affaire *FDA vs Brown and Williamson Tobacco Corp. et al* (2000), elle a jugé que la FDA avait outrepassé ses compétences en cherchant à réglementer la publicité sur le tabac en direction des mineurs, dans la mesure où cela n'avait pas été la volonté du législateur.

La spécificité des agences américaines tient à leur autonomie très marquée à l'égard du Président et, en contrepartie, au rôle important joué par le Congrès. Les agences permettent de regrouper un panel d'experts de sensibilités diverses, chargés de trouver des réponses concrètes à des problèmes techniques complexes, juridiquement difficiles et politiquement sensibles. Seul le pouvoir législatif est habilité à créer ou à supprimer des agences de régulation, et la Cour suprême a très tôt affirmé leur indépendance marquée vis-à-vis du Président : selon l'arrêt *Humphrey's Executor vs United States*⁷⁶, le Président ne peut congédier les membres d'une agence pour des raisons politiques mais seulement pour faute grave. Seul le Congrès peut autoriser le Président à intervenir dans la politique de l'agence : il l'a fait dans de très rares cas, la plupart du temps dans des situations d'urgence.

Les agences de régulation ne sont cependant pas totalement indépendantes du pouvoir exécutif. La forme la plus directe, la plus visible et la plus efficace du contrôle exercé par le Président sur les agences est certainement le pouvoir de nomination des commissaires. Dans un certain nombre d'agences, les nominations politiques concernent les quatre ou cinq échelons supérieurs de la hiérarchie ; les nominations doivent ensuite être confirmées par le Congrès, mais il est extrêmement rare que les propositions du Président ne soient pas suivies. Le Président exerce également un pouvoir budgétaire sur les agences, à travers l'*Office of Management and Budget* (OMB), l'équivalent de la direction du budget française : l'OMB filtre les demandes budgétaires avant de les transmettre au Congrès, et peut les modifier de manière significative.

76. Le Président Roosevelt souhaitait congédier un commissaire de la *Federal Trade Commission* au motif qu'il était opposé à la politique du *New Deal*. La Cour suprême a affirmé que les agences indépendantes étaient des entités « quasi législatives », dont les statuts ne pouvaient être déterminés que par le Congrès, et que le Président ne pouvait donc pas congédier leurs membres les plus importants pour des raisons politiques, mais seulement pour faute grave.

La forte autonomie des agences vis-à-vis du pouvoir exécutif va de pair avec un important contrôle du pouvoir législatif. Le Congrès analyse chaque année leurs demandes de crédits de manière très fine, et peut leur demander des rapports réguliers. Il peut ainsi conditionner l'allocation de crédits à l'observation d'une ligne de conduite déterminée. Chaque agence peut être amenée à s'expliquer devant une commission parlementaire, et est placée sous l'observation continue et directe d'une ou plusieurs commissions organisées de manière thématique. Enfin, les projets de réglementation, mais aussi et surtout les textes déjà promulgués, sont susceptibles d'être réexaminés par les parlementaires, ce qui conduit à l'existence d'un véritable « veto parlementaire » vis-à-vis de l'action des agences.

Les critiques relatives à la multiplication des agences, à leur grande autonomie et à leur hétérogénéité ne sont pas nouvelles, en particulier de la part du pouvoir exécutif qui craint une « désagrégation administrative ». Ainsi, dès 1937, un rapport d'une commission présidentielle⁷⁷ affirmait que l'organisation administrative américaine était devenue un « quatrième pouvoir sans tête dans l'État, composé d'une collection hétéroclite d'agences irresponsables et de pouvoirs incontrôlés ». En 1946, le Congrès a adopté une loi générale sur la procédure administrative, le *Federal Administrative Procedure Act*, qui visait notamment à obliger les agences à fonctionner de manière plus transparente dans l'élaboration et l'application des règlements. Cette loi doit permettre une participation aussi large que possible des parties prenantes à l'élaboration de la réglementation.

Au cours des années 1970 s'est également développée une réflexion théorique autour du concept des « sunset laws », qui devaient contraindre les agences à justifier la légitimité de leur action, et donc de leur existence, de manière régulière, avec un renversement de la charge de la preuve⁷⁸. La première loi de ce type a été mise en place en 1976 dans l'État du Colorado, qui a été suivi par plusieurs autres États. L'expérience a en réalité été peu probante, ce qui explique peut-être qu'elle n'ait pas été généralisée au niveau fédéral : l'obligation de justification périodique a constitué une nouvelle démarche bureaucratique lourde, pour le « contrôlé » comme pour le « contrôleur », sans conduire à la suppression de services jugés inefficaces.

Nombreux sont les Présidents qui ont tenté de faire évoluer l'organisation administrative américaine, pour lui donner plus de cohérence et parfois revenir sur la grande autonomie des agences de régulation, en luttant contre les « forces centrifuges » qu'elles constituent. Ainsi, en 1982, un décret du Président Reagan a imposé aux agences de soumettre leurs réglementations les plus importantes à des études d'impact⁷⁹. Depuis le début des années 2000, les réformes se sont concentrées sur les aspects liés à la gestion et au renforcement de la coopération interagences. Ainsi, des lignes directrices nationales ont été mises en place pour améliorer le service rendu aux citoyens et générer des économies. Un cadre commun de transition national (« *Federal Transition Framework* ») a également été mis en place, pour renforcer la coordination entre les agences et les ministères. Enfin, différents programmes de mutualisation des fonctions support ont été lancés. En

77. Commission *Brownlow*.

78. Ce n'est plus au pouvoir législatif de prouver qu'une agence est devenue inutile mais à l'agence de prouver qu'elle demeure utile.

79. *Executive Order* 12291.

décembre 2011, le Président Obama⁸⁰ a appelé l'ensemble des agences indépendantes à lutter contre la bureaucratisation des procédures et à rendre compte de leurs résultats à l'OMB dans un délai de 120 jours, tout en mentionnant là qu'il devait s'agir d'une démarche volontaire des agences.

1.3.2. Des pays dans lesquels le recours systématique aux agences a été l'instrument de la réforme de l'État : Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande

Le Royaume-Uni : de Next Steps au Public Bodies Act

Dès 1968, la commission Fulton sur la réforme du *Civil Service*⁸¹ avait envisagé de suivre le modèle suédois des agences. Elle estimait que les opérations de gestion à grande échelle ne pouvaient être dirigées efficacement par les départements ministériels et devaient être déléguées à des organismes autonomes, le ministre n'intervenant plus dans la gestion quotidienne mais conservant un pouvoir d'orientation. Vingt ans plus tard, le rapport *Improving Management in Government : the Next Steps*, rédigé par Robin Ibbs, directeur de l'*Efficiency Unit* rattachée au Premier ministre, a formulé les mêmes préconisations, mais celles-ci ont été cette fois très rapidement reprises par Margaret Thatcher. Dès 1990, 34 agences ont été créées, employant 80 000 personnes. En 1996, 125 agences employaient plus de 350 000 fonctionnaires, soit 72 % de la fonction publique à statut ou *Civil Service*⁸².

La réforme de l'administration britannique, à laquelle l'appellation de « *Next Steps* » est demeurée attachée, a donc été très rapide. Elle n'a toutefois pas été la première étape d'un vaste programme de privatisations, comme le craignaient certains de ses détracteurs. Si les Gouvernements conservateurs ont privatisé certaines agences, le mouvement est resté très limité. Les Gouvernements travaillistes qui leur ont succédé ont maintenu l'organisation en agences tout en accroissant considérablement le nombre d'agents publics, qui est passé de 5,2 millions en 1999 à 6,1 millions en 2010.

Comme en Suède, les agences britanniques disposent d'une large autonomie. Elles négocient avec leurs tutelles des enveloppes budgétaires globales sur trois ans. Elles disposent d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne la gestion des ressources humaines : le directeur de l'agence peut ainsi embaucher du personnel intérimaire, ou encore fixer la rémunération de ses agents en fonction de leur performance. En revanche, à la différence de leurs homologues suédoises,

80. « Obama asks independent agencies to join red-tape fight », Lisa Rein, 7 décembre 2011, *The Washington Post*.

81. *The Report of the Committee on the Civil Service*. Ce rapport, qui concluait au manque de compétences professionnelles des agents du *Civil Service*, est considéré comme une étape majeure de l'histoire de la fonction publique britannique.

82. Les « *civil servants* » sont employés dans les ministères et les agences. Ils représentent moins d'un dixième des agents publics au Royaume-Uni, la majorité étant employée par les collectivités territoriales, dont les 1,4 million d'enseignants et par le *National Health Service* (1,6 million d'agents).

les agences exécutives britanniques n'ont pas la personnalité morale, ce qui signifie qu'elles peuvent être créées ou supprimées librement par le pouvoir exécutif.

Les agences exécutives ne sont que l'une des variétés d'organismes publics autonomes, dont l'appellation générique est «*Arm's Length Bodies*». On y trouve également les entreprises publiques, comme la BBC, et les organismes publics non ministériels (*Non Departmental Public Bodies* ou NDPB), qui sont plus de 700, dont environ 200 ont des fonctions exécutives et gèrent 46,5 milliards de livres. Les NDPB, qui ne sont pas rattachés à un ministère et sont dotés de la personnalité morale, sont considérés comme ayant une plus grande autonomie que les agences exécutives. Ils doivent être créés par une loi ou un règlement.

Les Gouvernements successifs se sont rapidement interrogés sur l'efficacité du système mis en place, en particulier en ce qui concerne les questions de gouvernance. Un cadre structuré de gouvernance, commun à l'ensemble des agences, a été mis en place. Le ministère de tutelle définit le cadrage stratégique et les modalités du pilotage de la politique à mettre en œuvre par l'agence, en prenant en compte les conseils d'une structure *ad hoc*, le «*sponsor*», constitué du secrétaire général ou du directeur responsable de la politique correspondante, et de leur équipe. Le ministre chargé du budget n'exerce pas de tutelle sur les agences qui ne sont pas de son ressort et ne participe pas à leur pilotage. Une lettre de cadrage («*framework*»), adressée par le ministre au directeur exécutif de l'agence, indique les objectifs stratégiques, les cibles de performance, les ressources allouées et définit les modalités de gestion des ressources humaines. Elle doit permettre d'établir clairement le partage des responsabilités entre les différents acteurs : directeur exécutif, ministre et services administratifs du ministère. L'agence doit ensuite inscrire son action dans des plans pluriannuels («*corporate plans*») et annuels («*business plans*»).

En aval, le pilotage stratégique et opérationnel de l'agence est effectué au sein d'une structure intermédiaire, le «*Departmental Stakeholder Board*», composé du directeur exécutif, du «*sponsor*», des autres membres du ministère concerné et d'experts. Chaque agence élabore un rapport annuel, qui est publié et transmis au Parlement. Ce rapport rend compte de la gestion de l'agence, notamment sous son volet performance, avec une explication détaillée de la performance opérationnelle par rapport aux objectifs fixés, et sert de support au dialogue de performance avec la tutelle. À moyen terme, en principe tous les trois ans, l'activité générale de l'agence est évaluée en fonction de l'atteinte des objectifs qui lui étaient fixés, ce qui peut conduire à une modification de ses modalités d'organisation ou des outils qu'elle utilise pour mesurer sa performance.

Dans le cadre d'objectifs ambitieux de réduction des dépenses publiques, le Gouvernement dirigé par David Cameron a lancé une réforme globale des agences, s'intégrant dans une politique globale de redéfinition des services publics. Les deux objectifs principaux de la réforme étaient de réduire le nombre d'agences et leur coût ainsi que d'améliorer leur gouvernance. Durant l'année 2010, les services du Premier ministre ont engagé une revue générale des politiques publiques exercées par les agences selon une méthodologie uniforme. Il s'agit, après avoir étudié si la politique publique menée est encore nécessaire, de s'interroger sur l'intérêt qu'elle soit exercée par une agence autonome en se fondant sur trois critères qui peuvent ne pas être cumulatifs : fonction technique qui nécessite une expertise, activité qui exige une impartialité politique, organisme qui doit agir de manière indépendante pour établir des faits. L'objectif pour la période 2011-2015 est de parvenir à une



réduction de 30 milliards de livres des dépenses d'intervention des agences, et à des économies cumulées de 2,6 milliards de livres de coûts administratifs.

Afin d'atteindre ces objectifs, le Gouvernement est parvenu en 2011 à faire voter une loi, le *Public Bodies Act*, lui permettant de réformer, de fusionner ou de supprimer un certain nombre de NDPB existants dont la liste limitative est fixée par cette loi. En revanche, le Parlement a refusé de voter une disposition qui aurait permis au Gouvernement d'obtenir une habilitation générale pour réformer ou supprimer l'ensemble des agences sans passer par la voie législative ordinaire ; pour respecter le parallélisme des formes, il est donc toujours nécessaire pour le Gouvernement d'obtenir une habilitation expresse du Parlement s'il souhaite réformer, fusionner ou bien supprimer des agences créées par la loi.

En ce qui concerne l'évaluation de la performance, le Gouvernement a supprimé les procédures mises en place en 1998 sous le nom de « *Public Sector Agreements* » (PSA). Ce système avait fait l'objet de vives critiques de la part de la Chambre des Communes en 2005 qui avait parlé de « culture de la mesure de la performance » plutôt que de « culture de la performance »⁸³, et du *National Audit Office* (NAO) en 2010⁸⁴, qui avait dénoncé le manque de robustesse des indicateurs et leur intérêt souvent faible pour évaluer l'action publique en tant que telle. Le Gouvernement a également prévu la mise en place d'une évaluation triennale non seulement de la performance, mais également de l'utilité de l'ensemble des agences, en se fondant sur les trois critères évoqués *supra* : fonction technique nécessitant une expertise, exigence d'impartialité politique, nécessité d'établir des faits de manière indépendante.

L'objectif de maîtrise des dépenses publiques a également conduit le Gouvernement à renforcer de manière très nette la tutelle exercée sur les agences. Ces dernières sont désormais contraintes de passer par des marchés globalisés pour leurs achats, elles voient certaines de leurs fonctions support mutualisées, et leur marge de manœuvre en matière de ressources humaines a presque disparu puisqu'elles doivent solliciter l'autorisation de leur tutelle pour tous les recrutements qu'elles souhaitent effectuer ainsi que pour la fixation du montant des rémunérations de leurs agents.

Le Gouvernement britannique semble être aujourd'hui « au milieu du gué ». Les chiffres relatifs à la suppression ou la fusion d'agences peuvent *a priori* sembler impressionnants – l'objectif étant de diminuer leur nombre d'au moins 250. En réalité, la plupart des agences fusionnées ou supprimées étaient des organismes consultatifs sans membres permanents et sans budget, ou bien des NDPB exécutifs sans budget d'intervention, et le Gouvernement, malgré ses annonces, n'est pas parvenu à identifier les missions qui ne devaient plus être exercées par l'État. Certaines agences indépendantes ont été transformées en agences exécutives pour donner un plus grand pouvoir de contrôle au ministère de tutelle : c'est le cas par exemple de l'agence chargée de l'aide juridictionnelle, ou de celle dédiée à la collecte des pensions alimentaires. Selon le *National Audit Office*, le Gouvernement n'est pas en mesure de chiffrer les coûts de transition que ces réformes ont induits, qui pourraient être beaucoup plus élevés que prévu et risquent de considérablement réduire les gains attendus, fixés à 2,6 milliards de livres.

83. Chambre des communes, *Public Services Agreements*, décembre 2005.

84. NAO, « Taking the Measure of Government Performance », 2010.

Depuis la suppression des PSA, les nouvelles modalités d'évaluation de la performance des agences ne sont pas encore déterminées, et des efforts importants devront être faits pour que la révision triennale de l'utilité et de la performance des agences ne se transforme pas en rituel bureaucratique.

En définitive, bien que le Royaume-Uni puisse être perçu comme un idéal-type du pays ayant entrepris de recourir aux agences pour moderniser son organisation administrative, il n'en reste pas moins que son organisation actuelle fait aujourd'hui l'objet d'une profonde remise en cause. Le Gouvernement mené par David Cameron a affiché le souhait de donner plus de cohérence à cette organisation, tout en la rendant plus efficace et plus transparente. Néanmoins, au regard des objectifs quantitatifs affichés, beaucoup d'observateurs considèrent que, la priorité étant donnée à la réduction des dépenses publiques, l'amélioration de la cohérence de l'organisation administrative n'est en réalité qu'un objectif secondaire⁸⁵.

La Nouvelle-Zélande : des structures dotées d'une grande autonomie qui représentent 80 % des salariés du secteur public

La Nouvelle-Zélande, où la tradition d'un État-providence très interventionniste était profondément ancrée, a connu un véritable bouleversement de son organisation administrative au cours des vingt-cinq dernières années. En 1984, dans un contexte de grandes difficultés financières⁸⁶, en grande partie dues à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, les travaillistes qui venaient de remporter les élections législatives ont décidé de rompre avec le dirigisme économique. L'arrivée au pouvoir en 1990 du parti national n'a pas interrompu cette évolution.

Durant les années 1980 et 1990, les Gouvernements successifs ont créé un large éventail d'agences dotées de la personnalité morale, dont les « entités de la Couronne », auxquelles a été confié l'ensemble des activités opérationnelles relevant du secteur public, tandis que les départements ministériels, dont les effectifs ont été considérablement réduits, ne conservaient que l'exercice des missions de définition et de réglementation. Le pays avait une tradition assez ancienne de recours à des entités indépendantes pour certaines politiques publiques, mais les entités de la Couronne sont une innovation liée à la politique de réforme de l'État. En plus des établissements scolaires, des agences régionales de santé et d'autres organismes autonomes, il existe aujourd'hui 79 entités de ce type, qui représentent 80 % des salariés du secteur public.

Un même modèle de gestion publique a été conçu pour l'ensemble des organismes publics chargés des activités opérationnelles, quels que soient les secteurs, de l'éducation à la police en passant par la santé. Il repose sur quatre principes cardinaux : une définition très précise des missions et des objectifs ; une gouvernance transparente avec l'engagement de la responsabilité du dirigeant de l'organisme auprès d'un « board » composé, en fonction des situations, de personnes nommées, élues

85. Sur les évolutions récentes du système d'agences au Royaume-Uni, voir la contribution de Jill Rutter et de Tom Gash, « The Quango Conundrum », à la fin de la présente étude.

86. En termes de niveau de vie, la Nouvelle-Zélande était passée de la 3^e à la 13^e place mondiale en une trentaine d'années.

ou choisies ; une autonomie complète de gestion, qui recouvre la gestion humaine, avec la liberté de recruter, et la gestion financière ; et enfin une obligation de compte-rendu (*reporting*) associée à une refonte générale des systèmes d'information.

Cette politique a été accompagnée d'une vaste refonte de la gestion de la fonction publique, avec le recours systématique aux contrats de droit commun pour l'emploi public. Les modalités de recrutement de la haute fonction publique ont également été repensées, sur ce même modèle, ainsi que les relations des départements ministériels avec le pouvoir politique.

À l'origine, le recours à ces agences avait pour objectif d'échapper à la lourdeur des procédures et à la rigidité de la gestion des ressources humaines de l'administration centrale. Il avait aussi pour objet de rapprocher les administrations des citoyens, afin de garantir que la prise de décision soit indépendante du pouvoir politique, voire d'associer directement les citoyens à la gouvernance des organismes publics (écoles, agences régionales de santé). Il a également permis d'intégrer des experts dans la mise en place des politiques publiques et a favorisé une grande mobilité et les échanges entre secteurs privé et public.

Certaines entités ont une véritable indépendance et ne sont pas soumises à la politique du Gouvernement pour accomplir leurs missions : c'est le cas par exemple de la Commission du commerce, de l'Autorité de surveillance de l'audiovisuel ou encore de l'Autorité pour les plaintes contre la police.

D'autres entités sont rattachées à un ministère, qui nomme les membres de leur *board* et négocie avec elles les contrats d'objectifs. Elles sont tenues à des obligations de reddition de comptes mais également à des rapports de performance évalués par la tutelle. Une commission parlementaire *ad hoc* est également chargée de l'évaluation de la performance et de l'activité des entités de la Couronne, qui sont en outre régulièrement auditées par le bureau de vérification du vérificateur général.

Pendant, en dehors de la définition des objectifs et des obligations de compte-rendu, les entités de la Couronne conservent une autonomie de gestion complète, le ministère de tutelle n'ayant pas à interférer dans leur fonctionnement. Les départements ministériels acceptent que leur action dans la délivrance des services publics soit indirecte : leur vocation est principalement de faire en sorte que les organismes publics qui sont chargés de ces services fonctionnent dans les meilleures conditions possible.

Les autorités, comme les observateurs, estiment qu'il a fallu environ dix ans pour stabiliser le fonctionnement de ce nouveau mode de gestion publique, tout en s'accordant sur les bénéfices considérables que le pays en a tirés pour la qualité des services publics et la maîtrise de la dépense publique.

À partir de la fin des années 1990, le pouvoir exécutif a commencé à s'interroger sur les difficultés que posait la multiplication des entités de la Couronne et sur les problèmes de coordination, voire de rivalités, entre agences. Depuis près de dix ans, un projet de texte-cadre est à l'étude, dans la perspective d'une loi sur le « *Future State* », afin de préciser les règles de gouvernance et de contrôle applicables aux entités de la Couronne en fonction de leur relation avec l'État. Ce texte devrait en particulier revoir les règles de nomination aux postes de direction, les pouvoirs généraux de l'agence, les modalités d'exercice de l'autorité de tutelle et les règles de gestion financière et de contrôle interne, dans le cadre d'un développement permanent de l'adaptation aux évolutions de l'économie et de la société néo-zélandaise.

1.3.3. Les agences en Inde : quel recours aux agences dans un pays émergent au système « quasi fédéral » ?

L'Union indienne, qui se compose de sept territoires et de vingt-huit États autonomes, se caractérise par une forte prédominance du pouvoir central, ce qui conduit certains commentateurs à qualifier son système de « fédéralisme coopératif », de « fédéralisme exécutif » voire de « quasi-fédéralisme ». Le Gouvernement central ne compte pas moins de cinquante ministères, chacun étant subdivisé en départements. La structure administrative indienne se caractérise également par une profusion d'organes autonomes nommés « *autonomous bodies* », parmi lesquels on citera, à titre d'exemples, l'Organisation nationale de contrôle du sida, l'Autorité indienne de la sécurité et des standards alimentaires ou l'Agence nationale de développement de l'eau. Ces différents organismes peuvent être créés par la loi ou bien simplement enregistrés au registre du commerce et des sociétés. On retrouve de tels organismes surtout au sein de l'État central, mais certains États fédérés disposent également de ces « *autonomous bodies* ». Ils sont en général créés pour répondre à des besoins identifiés dans un secteur donné, lorsqu'il semble nécessaire de confier une mission à un organe extérieur au Gouvernement. Il semble que, comme pour beaucoup d'autres pays, la création de ces agences soit venue répondre au coup par coup à des besoins spécifiques, sans qu'il y ait eu un processus global et réfléchi d'« agencisation » de l'organisation administrative. Ces agences sont inégalement réparties au sein des ministères : certains, comme le ministère des sciences et de la technologie, celui de la communication, de l'information et de la technologie, ou encore celui de l'industrie et du commerce, disposent de très nombreuses agences, tandis que d'autres n'en ont aucune. Beaucoup de ces agences se révèlent être avant tout des pôles d'expertise et d'innovation, chargés de mener des recherches approfondies sur certains secteurs porteurs, notamment celui des nouvelles technologies, qui correspond à une priorité du Gouvernement indien en termes de développement : c'est le cas par exemple du Centre pour le développement de l'informatique approfondie.

Les « *autonomous bodies* » bénéficient de marges de manœuvre dans leur gestion quotidienne mais reçoivent des instructions des ministères. Ils sont exclusivement financés par l'État et sont évalués par le « *Comptroller and Auditor General of India* » (C&AG), chargé d'auditer les dépenses et les recettes de l'État. Les organes dirigeants des agences indiennes sont étroitement liés au ministère à l'origine de leur création ; le ministre est la plupart du temps à la tête du conseil exécutif de l'agence et il en nomme le dirigeant exécutif. Les autres membres des conseils exécutifs sont largement composés de membres du Gouvernement.

Dans le contexte de « quasi-fédéralisme » évoqué ci-dessus, les agences peuvent permettre à l'État central de conserver une influence territoriale importante. Les plus importantes d'entre elles disposent d'antennes territoriales dans tout le pays, ce qui permet à l'État central d'assurer une certaine uniformité dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques. Ces organes distincts de l'administration centrale permettent de concentrer les ressources sur une seule et unique entité, et la relative indépendance qui leur est laissée du point de vue de leur fonctionnement interne vise une utilisation optimale de ces ressources humaines et financières. Étant donné le large champ d'intervention des agences placées sous sa tutelle, le Gouvernement continue ainsi d'intervenir dans de nombreux domaines, y compris ceux dont la Constitution réserve la compétence aux États fédérés : ainsi, l'Autorité de développement des exportations des produits de la

mer est-elle chargée de réguler le secteur de la pêche sur l'ensemble du territoire, alors que cette compétence figure parmi celles dévolues aux États décentralisés par la Constitution. D'une certaine manière, les « *autonomous bodies* » peuvent apparaître comme une forme moins directe du Gouvernement central, souvent critiqué pour son aspect bureaucratique, plus facilement acceptée par les États fédérés et les citoyens. Le développement des « *autonomous bodies* » vise également à permettre une meilleure gouvernance dans certains secteurs, en associant davantage les usagers et les différents échelons d'administration, afin de répondre plus efficacement aux problèmes des populations.

1.3.4. Les agences de l'Union européenne, un développement ininterrompu malgré une doctrine encore incertaine

Créée le 1^{er} janvier 1960, l'agence d'approvisionnement d'EURATOM peut être considérée comme la première agence de l'Union européenne. Depuis, 35 agences ont été créées, d'abord dans le domaine des relations sociales⁸⁷, puis pour faire face à de nouvelles tâches techniques et scientifiques⁸⁸. À partir des années 1990, la création de ces agences a également témoigné d'une volonté de déconcentration géographique : à l'heure actuelle, 29 des 36 agences de l'Union européenne sont implantées en dehors de la Belgique.

Le terme « agence » ne figure pas en tant que tel dans le traité de Lisbonne ; les agences sont cependant considérées comme faisant partie de la catégorie des « organes et organismes de l'Union »⁸⁹. La plupart d'entre elles ont été créées par des actes de droit dérivé pris sur le fondement de l'article 352 du TFUE⁹⁰ ; certaines l'ont été selon une méthode intergouvernementale, dans le cadre des anciens deuxième et troisième piliers.

Malgré l'absence de définition claire du concept, la combinaison de plusieurs critères fonctionnels peut permettre d'identifier le périmètre des agences de l'Union européenne :

- création par un acte de droit dérivé pour une durée pérenne ;
- statut d'organisme de droit public européen doté de la personnalité juridique ;
- autonomie de gestion et budget propre ;
- missions précisément déterminées et exercées à titre exclusif de nature technique, scientifique ou administrative.

87. Par exemple, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, créés en 1975.

88. Par exemple, l'Agence européenne pour l'environnement (EEA), l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA), l'Agence européenne des médicaments (EMA), l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV) ou encore le Centre de traduction des organes de l'UE (CdT).

89. Mentionnée notamment aux articles 15, 16, 71 et 123 du TFUE.

90. L'article 352 TFUE (ex-article 308 TCE) permet au Conseil, lorsqu'une action de l'Union paraît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs des traités, d'adopter des dispositions dans un domaine non prévu par eux.

Selon les termes de la Commission européenne, « *l'atout des agences réside souvent dans leur capacité à tirer parti d'un savoir-faire sectoriel de haute technicité, dans leur plus grande visibilité pour les secteurs concernés (et parfois même pour le public)* » ainsi qu'un « *moyen utile de recentrer ses ressources sur ses missions essentielles* »⁹¹.

Le Sénat, dans un rapport public d'octobre 2009⁹², identifie plusieurs raisons de nature à expliquer la multiplication récente du nombre d'agences : l'accroissement progressif des compétences de l'Union européenne ; la volonté de porter sur un terrain plus technique des sujets créant des antagonismes d'ordre politique ; des exigences liées à une plus grande souplesse de gestion (en termes budgétaires et de ressources humaines) et à une meilleure visibilité, sans oublier les élargissements successifs, qui ont conduit chaque État membre à revendiquer l'installation d'une agence sur son territoire.

Aujourd'hui, la taille des agences de l'Union européenne, leur secteur d'activité, leur fonctionnement, les tâches qui leur sont confiées, leurs relations avec les institutions européennes et avec les agences nationales, ainsi que leurs pouvoirs sont extrêmement variables et rendent difficile une classification précise. En outre, la cohérence globale du dispositif est faible : il n'existe pas de règles communes de création et de fonctionnement, et très peu de règles concernant le contrôle et la gouvernance. Ce manque de transparence et de vision est critiqué à la fois par les institutions européennes et par le Parlement français. En 2008, le Parlement européen a ainsi déploré « *l'absence d'une stratégie générale pour la création des agences de l'Union, ce qui conduit à une mosaïque non transparente d'agences de régulation, d'agences exécutives et autres organismes communautaires* »⁹³ tandis que l'Assemblée nationale a déploré, en 2006, une « *hétérogénéité préjudiciable* »⁹⁴ à l'administration européenne.

Il est néanmoins possible de distinguer deux catégories au sein des agences de l'Union européenne. Un règlement du Conseil du 19 décembre 2002⁹⁵ a défini le régime des « agences exécutives », qui sont chargées, sous le contrôle de la Commission, de certaines tâches relatives à la gestion des programmes communautaires. Au nombre de six⁹⁶, obligatoirement implantées à Bruxelles ou à Luxembourg, elles ne disposent d'aucune marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques. Les autres agences, qui ne sont pas régies par un texte commun, sont habituellement qualifiées d'agences « de régulation ». Plus autonomes, elles sont chargées de participer à l'exercice de la fonction exécutive en

91. Livre Blanc sur la gouvernance européenne, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final.

92. D. Badré, *Où vont les agences européennes ?*, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes et de la commission des finances, octobre 2009.

93. Résolution du Parlement européen du 21 octobre 2008 sur une stratégie en faveur de la future mise en œuvre des aspects institutionnels des agences de régulation (2008/2103 (INI)), 2010/C 15 E/05.

94. Rapport d'information sur les agences européennes, délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, 3 mai 2006.

95. Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires.

96. L'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (CER), l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport (TEN-T EA), l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI), l'Agence exécutive pour la recherche (REA) et l'Agence exécutive pour la santé et les consommateurs (AESC).

adoptant des actes contribuant à la régulation d'un secteur déterminé, réunissant et mettant généralement en réseau au niveau communautaire des activités relevant à l'origine du niveau national.

Les agences exécutives sont obligatoirement soumises à une évaluation *a priori* et *a posteriori* de leur création, sur le fondement d'indicateurs de performance. De telles évaluations sont également prévues par les actes constitutifs de certaines agences de régulation. Dans le cadre d'un rapport spécial réalisé en 2008, la Cour des comptes européenne a relevé que les agences de l'Union européenne ne procédaient pas à des évaluations *ex ante* de leurs programmes, que leurs instruments de suivi de la performance demeuraient trop sommaires, et que les rapports destinés aux autorités de tutelle et de décharge, trop descriptifs, ne permettaient pas une réelle évaluation de leurs résultats.

En 2005, la Commission a proposé l'instauration d'un « cadre horizontal » relatif à la création, à la structure, au fonctionnement, à l'évaluation et au contrôle des agences de l'Union européenne, mais cette proposition n'a pas abouti. Elle a de nouveau, en 2008, appelé à « *définir clairement leur rôle ainsi que les mécanismes qui les gouvernent, afin d'assurer la responsabilisation de ces organismes publics* » dans la mesure où « *des moyens financiers considérables* »⁹⁷ leur étaient désormais alloués. Un groupe interinstitutionnel, réunissant le Conseil de l'Union européenne, le Parlement et la Commission, a été mis en place pour élaborer une approche commune quant aux agences de régulation ; il devrait formuler des propositions au cours de l'année 2012. Ces propositions devraient notamment aborder la question de la recentralisation de certaines fonctions administratives ainsi que les possibilités de mutualisation, voire de fusion entre agences.

Ces incertitudes sur la place des agences au sein de l'Union européenne n'ont pas empêché la création d'une nouvelle série d'entités européennes à la suite de la crise financière de 2008, notamment l'Autorité bancaire européenne, l'Autorité européenne des marchés financiers et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles⁹⁸.

1.3.5. Trois leçons des comparaisons internationales

Trois enseignements peuvent être tirés de ces comparaisons internationales. Le premier porte sur l'ampleur des similitudes, en ce qui concerne le phénomène des agences, entre des pays pourtant éloignés en termes de développement de l'État et d'organisation institutionnelle. Sans aller jusqu'à reprendre la formule du professeur Allen Schick (« *Chaque agence a sa propre histoire, mais toutes les histoires sont les mêmes* »⁹⁹), on ne peut qu'être frappé par la récurrence des enjeux de réforme de l'État, de l'objectif d'efficacité et de la volonté de séparer les fonctions de conception et de gestion. Les différences juridiques, telles que l'existence ou non d'une personnalité morale distincte de celle de l'État, paraissent secondaires.

97. Budget annuel total de près de 700 millions d'euros, 6 000 fonctionnaires.

98. L'ensemble des questions relatives au développement des agences de l'Union européenne est traité dans l'annexe à l'Étude consacrée à ce thème.

99. A. Schick, « Les agences à la recherche de principes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2002.

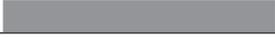
Quel que soit leur statut, les agences sont dans un rapport d'autonomie avec l'État, qui n'intervient pas dans leur gestion quotidienne mais a vocation à leur donner des orientations. Seuls les États-Unis présentent une véritable spécificité avec la forte emprise du pouvoir législatif sur le fonctionnement des agences.

Le deuxième est plus politique. Le phénomène des agences n'a pas été la révolution libérale que certains croyaient entrevoir, pour s'en réjouir ou la dénoncer, notamment dans les réformes britannique et néo-zélandaise. La création d'agences n'a été que très rarement la première étape d'un processus de privatisation, en ce qui concerne les fonctions administratives¹⁰⁰. Elle n'a pas non plus donné lieu à une mise en concurrence, organisée par l'État, de ses propres agences avec des prestataires privés. Pour autant, il n'est pas contestable que l'organisation en agences a permis dans certains pays d'engager de profondes transformations des structures de l'État, qui n'auraient peut-être pas été possibles dans le cadre de ministères traditionnels. Les effectifs de l'État suédois, en incluant les agences, ont diminué d'un tiers entre 1992 et 2000. Au Royaume-Uni, la relative stabilité du nombre d'agences recouvre des mouvements importants de création et de suppression : entre 1988 et 2010, 131 agences ont été créées et 217 supprimées¹⁰¹.

Le troisième a trait à la gestion publique. Aucun des pays étudiés ne semble envisager de remettre en cause l'organisation en agences, mais des interrogations communes s'expriment. La première difficulté est celle du pilotage, qu'aucun État ne semble avoir résolu de manière satisfaisante à ses yeux. Tous sont confrontés à la disproportion des moyens et de l'expertise entre les ministères et les agences qu'ils pilotent. Un pays comme le Royaume-Uni, qui a mis en place des processus très structurés de gouvernance, remet en cause l'usage des indicateurs de performance, abandonnés pour leur caractère excessivement bureaucratique. Cette interrogation est partagée par la Suède, qui multiplie pourtant les démarches d'évaluation et de reddition de comptes. Par ailleurs, dans un contexte de difficultés budgétaires, plusieurs pays, ainsi que l'Union européenne, engagent des démarches de rationalisation des agences, se traduisant par un effort de mutualisation, voire par des fusions et des suppressions d'organismes. Loin de ce qu'une approche peut-être un peu rapide en termes de « modèle » peut suggérer, il n'existe aucun pays dans lequel le recours aux agences soit exempt de critiques et d'interrogations.

100. Il en va bien entendu différemment pour les grandes entreprises de réseau (électricité, télécommunications, etc.), qui ne sont pas l'objet du présent rapport.

101. IGF, 2011, *op. cit.*



Deuxième partie Mieux définir la place des agences au sein de l'État

L'acuité de la question des agences tient à l'empirisme qui a toujours présidé à leur création. Jamais celle-ci ne s'est accompagnée d'une redéfinition du rôle des composantes traditionnelles de l'État que sont les administrations centrales, les préfets et les services déconcentrés. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, qui sont toujours censés définir l'organisation de l'État, ne disent mot de l'existence des agences. Les administrations centrales peuvent certes se référer aux théories de la «Nouvelle gestion publique», qui leur enjoignent de se recentrer sur leur rôle de «stratège». L'expérience montre cependant que cet idéal séduisant peine à se traduire dans la réalité. Le vide théorique est encore plus grand pour les services déconcentrés, qui se situent en principe sur le même terrain que les agences, celui de la mise en œuvre de l'action de l'État. Les collectivités territoriales n'ont pas davantage apporté de réponses nouvelles, dans le cadre de la décentralisation, à la question de la relation entre les organes dirigeants de la collectivité et les agences qu'elle a pu créer.

La multiplication des agences, si elle a permis un renforcement sectoriel de certaines politiques publiques, pose donc un véritable problème de cohérence des administrations publiques. Les réformes de l'État intervenues au cours des dernières décennies n'ont pas traité le sujet, que ce soient les lois de décentralisation ou même la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui n'a abordé la question que de manière très partielle.

La place des agences au sein de l'État¹⁰² reste donc à définir.

102. Ainsi qu'il a été dit en première partie, la présente étude, sans exclure les agences des collectivités territoriales, se concentre sur celles de l'État.

2.1. Dans les secteurs où elles interviennent, les agences contribuent à l'efficacité des politiques publiques

La création d'une agence se traduit presque toujours par un renforcement quantitatif et qualitatif des moyens affectés à la politique publique concernée. Elle permet souvent un renforcement de l'État et est pour lui un instrument d'extension et de renouvellement de ses interventions. L'expression «démembrement de l'État», couramment employée au sujet des agences, paraît dès lors, comme on le verra plus loin de manière plus approfondie, peu appropriée.

2.1.1. Une meilleure mobilisation des moyens affectés à la mise en œuvre des politiques publiques

En France, la création d'agences s'accompagne souvent de la mise à disposition de moyens supplémentaires. Cela s'éloigne quelque peu du schéma théorique de la «Nouvelle gestion publique», selon lequel les agences sont créées par soustraction des fonctions de mise en œuvre aux administrations classiques. Certaines agences sont même créées *ex nihilo*. Ainsi, les agences de bassin et l'Agence des économies d'énergie, créées en 1964 et en 1974, ont été mises en place à une époque où le ministère de l'environnement n'existait pas ou était encore très peu structuré. Elles ne se sont donc pas substituées à lui mais s'y sont additionnées. Les agences de l'eau et l'ADEME, qui leur ont succédé, représentent aujourd'hui respectivement 1 850 et 1 250 emplois¹⁰³.

De même, lorsque les premières agences sanitaires ont été créées dans les années 1990, le ministère de la santé n'était certes pas inexistant, mais couramment qualifié de «*sous-administré*¹⁰⁴». Selon Didier Tabuteau, les services administratifs de la santé, «*constitués de personnels aux statuts divers, marqués par des sous-effectifs patents, privés de légitimité médicale, [...] ont été jusqu'à la fin des années 80 condamnés à la gestion de l'urgence et des procédures impératives (tutelle, concours, etc.)*¹⁰⁵». Les agences sanitaires se sont certes substituées en partie aux administrations de l'État : en 1993, l'Agence du médicament a repris les effectifs de la direction de la pharmacie du ministère de la santé ; en 2010, les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales ont été intégrées, dans leur partie sanitaire, aux agences régionales de santé. Mais leur création s'est accompagnée d'une augmentation nette des effectifs très significative. Ainsi, l'Agence du médicament ne comptait que 270 agents à sa création¹⁰⁶ ; en 2012, l'organisme, désormais dénommé Agence nationale

103. Annexe «Opérateurs de l'État» au projet de loi de finances pour 2012.

104. Formule employée notamment par Simone Veil, qui fut à plusieurs reprises ministre de la santé, dans un entretien accordé au *Monde* le 1^{er} août 1992.

105. D. Tabuteau, «Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration défailante ou réhabilitation de l'État hygiéniste?», *Les Tribunes de la santé*, n° 2003/1.

106. D. Tabuteau, *Les Contes de Ségur. Les coulisses de la politique de santé (1988-2006)*, Ophrys Santé, 2006.

de sécurité du médicament et des produits de santé, en emploie un peu plus de 1 000¹⁰⁷, avec des missions certes étendues à une gamme plus large de produits, incluant notamment les dispositifs médicaux et les cosmétiques. Sur l'ensemble des agences sanitaires nationales, la progression est encore plus spectaculaire : les effectifs sont passés de 1 553 en 1997 à 10 638 en 2000 et 15 124 en 2012¹⁰⁸.

Outre les moyens humains qu'elles mobilisent, les agences peuvent disposer de ressources financières importantes affectées à une politique publique, et ce à travers trois techniques : l'affectation de recettes fiscales, la mobilisation de concours extra-étatiques et la production de ressources propres. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a été créée par la loi du 30 juin 2004 pour recevoir tant le produit des recettes fiscales associées à la « journée de solidarité¹⁰⁹ » en faveur des personnes âgées et handicapées qu'une dotation des régimes d'assurance-maladie. Elle totalise ainsi un budget annuel de 20,5 milliards d'euros. Autre illustration de la mobilisation des ressources d'organismes paritaires, la création de Pôle emploi s'est accompagnée d'une augmentation considérable des concours de l'UNEDIC, passés de 470 millions pour l'ex-ANPE à 3 milliards d'euros¹¹⁰. Les deux tiers du budget du nouvel organisme sont ainsi financés par l'assurance-chômage.

L'affectation de recettes générées par l'activité d'un service aux dépenses de ce service ne nécessite certes pas la création d'une agence dotée de la personnalité morale : au sein de l'État, les procédures des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale, prévues par les articles 18 et 21 de la LOLF, permettent une telle affectation. Ces procédures sont toutefois peu utilisées, peut-être à cause de la nécessité d'autoriser expressément chaque budget annexe ou compte d'affectation spécial par une loi de finances ; à l'inverse, l'affectation à une agence dotée de la personnalité morale des ressources générées par son activité est en quelque sorte de plein droit, car elle découle directement de cette personnalité. Parmi les agences dont les ressources propres représentent une part importante de leur budget, on peut mentionner l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (55 %), l'Office national des forêts (69 %), la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées (80 %) ou encore Voies navigables

107. Annexe « Opérateurs de l'État » au projet de loi de finances pour 2012.

108. Les agences incluses dans ce dénombrement sont l'Agence de biomédecine, l'AFSSAPS, l'INPES, l'InVS, l'ANSES, l'EFS, l'IRSN et la HAS. Les chiffres de 1997 et 2000 sont tirés de D. Benamouzig et J. Besançon, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? Le cas des agences sanitaires », *Horizons stratégiques*, n° 3, 2007. Le chiffre de 2012 est extrait de l'annexe « Opérateurs » au PLF 2012 et des données publiées par la HAS et l'EFS sur leurs effectifs. Une part notable de l'augmentation enregistrée entre 1997 et 2000 tient à l'intégration au sein de l'EFS des personnels des établissements de transfusion sanguine, qui étaient jusqu'à la loi du 1^{er} juillet 1998 des personnes morales distinctes.

109. La « journée de solidarité » consiste dans la suppression d'une journée non travaillée sans augmentation de salaire, dans des conditions déterminées par la négociation collective. Ce jour travaillé et non rémunéré compense le coût pour les employeurs de la « contribution de solidarité pour l'autonomie » (CSA), qui est un prélèvement de 0,3 % sur la masse salariale. La CSA, également perçue sur les revenus du capital, est affectée à la CNSA.

110. Une part de ces 3 milliards correspond certes à la rémunération des personnels des ex-ASSEDIC, intégrés à Pôle emploi. Mais il ne s'agit que d'une part puisque ces personnels ne représentent qu'un quart des agents de Pôle emploi, alors que l'UNEDIC finance les deux tiers du budget de la nouvelle agence.

de France (37 %). La création d'une agence peut donc être un instrument de diversification des ressources des politiques publiques.

2.1.2. Un professionnalisme reconnu

La progression qualitative dans l'accomplissement des missions dévolues aux agences est bien entendu moins aisée à appréhender que l'évolution des effectifs ou des budgets. Plusieurs éléments permettent néanmoins de corroborer la thèse d'un renforcement des compétences permis par les agences. Certains tiennent au positionnement de ces dernières, qui est à plusieurs égards plus propice à l'efficacité et à l'efficience dans les tâches de mise en œuvre que celui des administrations traditionnelles. D'autres tiennent à la plus grande capacité des agences à recruter des personnels aux compétences adaptées.

Un positionnement propice à l'efficacité

La dissociation des tâches d'élaboration des politiques publiques et de mise en œuvre est au cœur des théories de la « Nouvelle gestion publique ». Si la réalité ne correspond pas toujours à cette distinction binaire (voir 2.2.1.), les auditions conduites dans le cadre de cette étude ont confirmé la pertinence de la théorie sur au moins un point : la très grande difficulté pour une administration de se consacrer à la fois à l'élaboration des réformes et à la conduite opérationnelle de leur mise en œuvre. La conception d'une réforme mobilise presque entièrement les personnels concernés des administrations centrales. Elle les soumet à une forte pression des cabinets ministériels, dont les commandes sont, en pratique, toujours traitées de manière prioritaire. Les phases d'accalmie, durant lesquelles les administrations centrales pourraient à nouveau se consacrer au suivi de la mise en œuvre, sont rares. Le cycle de vie d'une réforme, des premiers travaux de conception à la rédaction des décrets et des circulaires d'application, en passant par les consultations obligatoires et la discussion parlementaire, est en effet de l'ordre de dix-huit mois à deux ans, voire plus. Compte tenu de l'accélération du rythme des modifications législatives, certaines administrations sont dans une situation de réforme permanente, en particulier dans des secteurs tels que les affaires sociales, l'environnement, le logement et l'urbanisme ou l'immigration¹¹¹. On conçoit donc bien l'utilité de dissocier des administrations centrales une structure dédiée aux opérations de mise en œuvre.

La dissociation permet également de placer la structure chargée de la mise en œuvre en situation d'être pilotée. Le pilote peut assigner à l'agence, dans le cadre d'un contrat d'objectifs, des exigences de performance et de productivité. Certes, il est concevable qu'une administration intégrée s'impose à elle-même de telles exigences. Toutefois, l'existence d'une contrainte externe à l'organisme peut faciliter la tâche de son responsable dans l'imposition des efforts nécessaires à ses équipes.

111. C'est également le cas de la fiscalité, pour laquelle une autre solution a été trouvée que la création d'une agence, par la mise en place d'une direction entièrement dédiée à l'élaboration des réformes, la direction de la législation fiscale, distincte bien que rattachée à la direction générale des finances publiques, qui est elle chargée du pilotage de l'administration fiscale.

La création d'une agence permet aussi d'engendrer des gains d'efficience associés à la spécialisation et à la mutualisation. Selon Allen Schick, à la différence des ministères, les agences ne sont pas « *un assemblage d'activités multiples* », elles ont « *un objet unique ou bien circonscrit* »¹¹². Les ministères ont vocation à embrasser l'ensemble des sujets relevant de leur périmètre, ce qu'assure l'organisation pyramidale en directions, sous-directions et bureaux ; chaque sujet doit avoir son bureau. Les agences, au contraire, se spécialisent dans un métier : la gestion de la dette pour l'Agence France Trésor, l'achat public pour le Service des achats de l'État, la production de documents d'identité pour l'Agence nationale des titres sécurisés ou le financement sur projets pour l'Agence nationale de la recherche et l'Agence nationale de la rénovation urbaine. Les bénéfices de cette spécialisation sont souvent reconnus : la Cour des comptes a ainsi relevé que la création de l'Agence des participations de l'État et celle de l'Agence nationale de la recherche avaient permis un professionnalisme accru¹¹³. Les méthodes de l'ANR dans la sélection des appels à projet ont fait l'objet d'une certification ISO 9001. La mutualisation au sein d'une agence de l'ensemble des moyens de l'État affectés à une fonction et dispersés dans les différents ministères est également susceptible de générer des économies d'échelle. Le Service des achats de l'État et l'Agence du patrimoine immatériel de l'État ont, par exemple, été constitués à cette fin.

Une capacité accrue à recruter et mobiliser des experts

La facilité accrue des agences à recruter des personnels disposant d'une expertise distincte de celle habituellement présente dans les administrations est un des principaux arguments en faveur de leur création. Elle a joué en particulier en faveur de la mise en place des agences sanitaires. Elle ne s'explique pas par un facteur unique, mais par une conjonction d'éléments ayant trait au statut, à la rémunération et aux conditions de travail.

La possibilité de recruter des contractuels permet de disposer de compétences peu ou pas présentes parmi les corps de fonctionnaires. Elle donne une liberté accrue de choix des collaborateurs. Nombre d'agences disposent à cet égard d'une liberté plus étendue que les administrations, pour des raisons statutaires qui seront examinées ci-après (voir 2.2.3.). Quant aux écarts de rémunération entre les agences et les administrations, s'il s'agit d'un sujet mal documenté, l'existence de rémunérations plus importantes en moyenne dans les agences n'est guère contestée. Le recours aux contractuels permet de s'affranchir des grilles indiciaires des corps de fonctionnaires. Les conseils d'administration des agences, lorsqu'une disposition exprime leur en donne compétence, ou leurs directeurs, sur le fondement de la jurisprudence *Jamart*, peuvent déterminer le régime indemnitaire des personnels. Ces souplesses dans la fixation des rémunérations sont justifiées lorsqu'elles permettent d'assurer l'attractivité de l'agence à l'égard de personnels susceptibles d'être employés dans le secteur privé. L'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) est en concurrence avec les

112. A. Schick, OCDE, 2002, *op. cit.*

113. Insertions aux rapports publics annuels de 2008 pour l'Agence des participations de l'État et de 2011 pour l'Agence nationale de la recherche.

entreprises du médicament, Oséo avec le secteur financier et l'Agence nationale des fréquences avec les entreprises de télécommunications.

Outre le statut et les rémunérations, des éléments d'ordre plus psychologique ou sociologique jouent un rôle important dans l'attractivité des agences. Les personnes disposant d'une forte expertise souhaitent en règle générale travailler parmi leurs pairs afin de se maintenir au plus haut niveau et de valoriser leur expérience dans la suite de leur carrière. Cette exigence est mieux satisfaite dans le cadre d'une agence, qui peut constituer par sa spécialisation un regroupement d'experts de référence dans le domaine considéré, que dans une administration généraliste. L'agence peut véhiculer une image plus dynamique et moins bureaucratique que les administrations traditionnelles. Cela constitue un atout important pour recruter des personnes qui, à la différence de fonctionnaires de carrière, ne se situent pas d'emblée dans une culture administrative.

Surtout, l'agence présente pour les experts des garanties d'indépendance plus importantes dans la conduite de leurs travaux. Comme il a été vu précédemment (voir 1.2.3.), si une agence n'est pas indépendante, dans la mesure où le ministre de tutelle peut définir les priorités de son action, l'expertise qu'elle produit doit l'être. Plusieurs éléments y contribuent : la plus grande distance institutionnelle à l'égard de l'autorité politique, l'existence d'un conseil scientifique chargé de veiller à la cohérence de la politique scientifique de l'agence, l'absence d'intervention des organes dirigeants dans la production de l'expertise, la collégialité de celle-ci et la publication des avis des commissions d'experts et des déclarations d'intérêt de leurs membres. Dans certains domaines, la création de l'agence permet de dissocier la fonction d'expertise d'autres fonctions de l'État, susceptibles de créer des conflits d'intérêts. En matière de nucléaire, l'autonomie de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) permet de le dissocier de l'État propriétaire d'EDF. La création de l'Agence du médicament a permis de confier à un organisme spécifique, indépendant de considérations économiques tenant au prix du médicament et aux conditions de remboursement par la sécurité sociale, les décisions de mise sur le marché de médicaments. Celle de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) a renforcé la crédibilité de l'objectif de préservation de la santé humaine en l'autonomisant des circuits de décision des ministères de l'agriculture ou de l'économie, à l'écoute d'intérêts pluriels. L'État doit rechercher la conciliation d'intérêts parfois divergents, tandis que l'agence, théoriquement, poursuit un objectif unique.

Les agences sont, enfin, mieux positionnées que les administrations pour animer des réseaux d'experts externes, qui complètent leur expertise interne. Dans le domaine sanitaire, l'ANSM et l'ANSES font état respectivement de réseaux de 2 000 et 800 experts extérieurs. En matière d'environnement, l'ADEME a par exemple lancé en août 2011 un appel à candidatures national pour constituer un réseau d'experts utilisateurs de « Clim'Agri », un outil de diagnostic des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture et de la forêt.

Une reconnaissance du professionnalisme des agences : la gestion des crédits du programme d'investissements d'avenir

Le rapport de la commission « Investir pour l'avenir » présidée par Michel Rocard et Alain Juppé, remis en novembre 2009, avait préconisé de confier exclusivement à des agences la gestion des crédits issus du « grand emprunt ». Plusieurs considérations semblent avoir présidé à ce choix : la volonté de mettre l'autorité politique à distance de la sélection des projets, la « sanctuarisation » des crédits, qui devaient être dissociés du budget de l'État, et la nécessité d'une gestion pluriannuelle.

Ces préconisations ont été suivies dans leur principe. Six organismes, dont cinq agences, sont responsables de la conduite de l'ensemble des appels à projets, pour un montant total de 35 milliards d'euros : l'Agence nationale de la recherche, la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Oséo, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et le Centre national d'études spatiales. S'il est encore trop tôt pour disposer d'éléments d'évaluation de ce choix, il atteste de la confiance faite aux agences pour gérer des crédits d'un montant très important.

2.1.3. Une meilleure implication des parties prenantes

L'administration traditionnelle sait impliquer les parties prenantes dans ses décisions par les mécanismes de consultation¹¹⁴. La mise en place d'une agence permet cependant de parvenir à une implication plus forte. 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, ce qui n'est pas possible au sein de l'État. La création d'une agence est parfois, par elle-même, le geste fondateur et l'institutionnalisation d'un partenariat. Les agences témoignent par ailleurs souvent d'une aptitude au travail en réseau avec des acteurs variés.

La meilleure illustration de l'implication des parties prenantes au sein de l'agence est leur intégration dans la gouvernance, qui peut se faire soit à l'échelon local quand l'agence est implantée territorialement, comme depuis longtemps les agences de bassin qui donnent leur voix aux représentants des usagers, ou disposent d'un réseau déconcentré, soit à l'échelon national. Ainsi, l'ADEME fait intervenir dans ses instances (conseil d'administration et commission des aides) des représentants des collectivités territoriales, des professionnels, des associations agréées de protection de l'environnement, de défense des consommateurs ou de protection de la qualité de l'air.

L'implication des parties prenantes peut être si forte qu'elle confine parfois à la cogestion. Ainsi, le conseil d'administration de FranceAgriMer compte seulement six représentants de l'État sur trente-cinq membres : il a vocation à être

114. Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, rapport public 2011.

une véritable instance d'arbitrage entre les filières. Onze sièges sont occupés, selon une logique verticale, par les représentants des filières, qui siègent également dans autant de conseils spécialisés ; le solde est attribué à des représentants dits « horizontaux » (syndicats, associations interprofessionnelles, etc.). Toutes les décisions du directeur général se prennent après avis des conseils spécialisés par filière, lieu d'expression des organismes interprofessionnels, des consommateurs et des organisations syndicales, qui ne peuvent tous être représentés au conseil d'administration.

L'existence même de l'agence peut être le signe, tangible et institutionnalisé, du partenariat noué entre l'État et d'autres acteurs publics ou privés. C'est bien entendu le cas lorsque l'agence est créée sous la forme d'un GIP, pour des raisons inhérentes à ce statut. Ainsi, la mise en place de l'Agence du service civique, sous la forme d'un GIP entre l'État, l'Acsé, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire et l'association France Volontaires, est indissociable du projet rassemblant ces acteurs de donner une ampleur et une visibilité nouvelles aux différentes formes de volontariat civil. Mais des agences créées sous d'autres formes que le GIP peuvent jouer un rôle identique. L'ANRU a permis d'institutionnaliser un pacte national pour la rénovation urbaine avec l'ensemble des acteurs de l'habitat – l'État, Action Logement (gestionnaire du 1 % logement), la Caisse des dépôts et consignations et les organismes HLM regroupés au sein de l'Union sociale pour l'habitat, en vue d'une simplification de l'allocation des fonds disponibles.

Si on peut le regretter, on constate que la « signature » d'une agence inspire parfois une confiance plus grande que celle de l'État, notamment aux collectivités territoriales. Cela tient peut-être à ce que les agences échappent aux mesures de régulation budgétaire ; la mise en réserve de crédits jusqu'à une date parfois très tardive crée chez les partenaires de l'État une incertitude sur la fiabilité des engagements de celui-ci. Les agences, qui apparaissent comme des identités distinctes de l'État, peuvent échapper aux conflits de nature politique qui entravent parfois la coopération entre ce dernier et les collectivités territoriales. La présence de représentants des collectivités territoriales au conseil d'administration de l'agence peut aussi lui apporter un surcroît de légitimité. Si cette capacité des agences à établir des partenariats est un élément positif, il faut cependant prendre garde à ce qu'elle ne crée pas la confusion : à trop apparaître comme extérieures à l'État, les agences peuvent faire oublier que c'est bien la politique définie par ce dernier qu'elles mettent en œuvre et les ressources publiques nationales qu'elles apportent à leurs partenaires.

Quant aux réseaux animés par les agences, ils ont déjà été mentionnés dans le domaine de l'expertise (voir 2.1.2.), mais ne s'y limitent pas. L'ADEME cherche ainsi à démultiplier son action en constituant des réseaux de personnes-relais au sein des collectivités territoriales, des organismes consulaires ou des milieux industriels. En 2010, elle a mobilisé 1 800 personnes-relais et 380 réseaux régionaux¹¹⁵.

115. ADEME, rapport d'activité et de performance 2010.

2.2. Le développement des agences conduit cependant à s'interroger sur la cohérence de l'appareil d'État

2.2.1. L'État-stratège : un idéal qui peine à devenir une réalité

Issue du rapport de Christian Blanc de 1994, la formule de « l'État-stratège » a connu une importante postérité, mais elle est le plus souvent employée pour déplorer que l'État ne parvienne pas à exercer ce rôle. Les rapports dénonçant les difficultés des administrations à exercer un pilotage stratégique des agences placées sous leur tutelle se succèdent. Près de vingt ans après le rapport Blanc, il est nécessaire de s'interroger sur les raisons structurelles de cette faiblesse des administrations centrales, constatée dans l'ensemble des politiques publiques. Elles peuvent être regroupées en trois ensembles : le déséquilibre du rapport des forces entre administration centrale et agences, les difficultés de l'administration à s'organiser pour exercer les fonctions de stratège et de pilote et le fait que les administrations centrales sont concurrencées par d'autres acteurs sur les fonctions stratégiques, et en premier lieu par les agences elles-mêmes.

Le déséquilibre du rapport des forces entre administration centrale et agences

Il peut paraître déplacé de parler de rapport des forces entre deux entités qui ont vocation à servir l'intérêt général. Ce serait toutefois faire preuve de naïveté que d'ignorer cette dimension : quelle que soit la loyauté des responsables d'agence et de leurs équipes, la sociologie des organisations a amplement démontré que toute structure tend à développer ses compétences et son autonomie ; pour piloter l'agence, l'administration doit donc dans une certaine mesure s'imposer à elle. Or, plusieurs éléments concourent à un déséquilibre. Il y a d'abord souvent une disproportion de taille. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), dotée d'environ 200 agents, doit assurer pour le compte de l'État¹¹⁶ le pilotage de Pôle emploi, qui compte 45 000 salariés. À une moindre échelle, les administrations de tutelle de l'AFD (principalement la direction générale du trésor et de la politique économique et la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats) sont de petites structures comparées à l'agence qu'elles ont pour charge de piloter, qui compte 1 715 employés et dont les effectifs sont de surcroît particulièrement dynamiques (+ 6 % en 2010)¹¹⁷.

Ce déséquilibre quantitatif est inhérent à l'existence d'agences et ne saurait être résorbé : il est naturel que les structures dédiées à la stratégie et au pilotage soient beaucoup plus resserrées que les agences opérationnelles chargées de la mise en

116. Dans le cas de Pôle emploi, l'État partage son rôle de pilotage avec les partenaires sociaux qui dirigent l'UNEDIC, dans le cadre d'une gouvernance tripartite.

117. Rapport annuel d'activité 2010 de l'Agence française de développement.

œuvre. Le problème tient à ce que ce déséquilibre quantitatif se combine avec des déséquilibres qualitatifs. L'administration peut d'ailleurs rencontrer également des difficultés avec des agences aux faibles effectifs, comme cela a été le cas avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie¹¹⁸, qui n'emploie que 80 agents. De par son rôle de mise en œuvre des politiques publiques, l'agence est souvent plus proche du terrain que l'administration centrale, et peut en retirer une vision plus fine. Elle peut recruter des profils d'experts dont ne dispose pas l'administration et même attirer les meilleurs cadres de celle-ci, tant par l'intérêt des fonctions exercées en agence que par les rémunérations plus élevées qu'elle peut leur proposer.

Au niveau des dirigeants, le directeur ou le président exécutif d'une agence importante jouit souvent d'un statut de fait qui fragilise l'autorité à son égard du directeur d'administration centrale. Il dispose de contacts directs avec les membres de cabinets ministériels, dont il est parfois issu, et peut être amené à les considérer comme sa seule véritable autorité de tutelle. Un responsable d'agence auditionné a ainsi regretté que le directeur de cabinet du ministre ne siège pas à son conseil d'administration. D'autres directeurs d'agence situent leur autorité de tutelle encore plus haut : l'un d'entre eux a pu déclarer qu'il ne répondait pas toujours aux orientations données par son ministre, mais obéissait toujours à celles de la Présidence de la République. Les responsables d'agence peuvent également s'appuyer sur leur conseil d'administration. On peut enfin penser que l'association du Parlement à la nomination de certains d'entre eux¹¹⁹, en vertu de la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, renforcera encore à l'avenir leur légitimité.

Les difficultés de l'administration à s'organiser pour exercer les fonctions de stratégie et de pilote

Nombre de directions d'administration centrale ne semblent accorder au suivi des agences qu'une place mineure dans leur organisation. La supervision de Pôle emploi est ainsi assurée par une seule mission (l'équivalent d'un bureau) de la DGEFP, la « mission marché du travail », qui a par ailleurs d'autres attributions. La direction générale de la santé, qui doit assurer la tutelle d'une dizaine d'agences dont plusieurs organismes majeurs, n'a mis en place qu'une « mission système d'agences ». De même, la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères n'exerce le pilotage de l'Agence française de développement et des autres entités intervenant en la matière¹²⁰ qu'à travers un « pôle des opérateurs du développement ». Ces structures paraissent trop légères pour que la direction à laquelle elles appartiennent assume ses responsabilités à l'égard d'agences importantes. Un contre-exemple est fourni par la direction de la sécurité sociale, qui dispose d'une organisation plus robuste.

118. Voir IGAS et IGF, *Enquête sur la sous-consommation des crédits soumis à l'objectif global de dépenses (OGD)*, février 2010, qui pointe les « faiblesses du pilotage stratégique ».

119. AFD, ADEMÉ, ANDRA, ANRU, IRSN, Pôle emploi, OFPRA, ONF, Oséo, VNF.

120. France expertise internationale et le GIP Esther (Ensemble pour une solidarité thérapeutique en réseau).

L'exercice par la direction de la sécurité sociale (DSS) de ses responsabilités de pilotage

Jusqu'à un arrêté du 21 juillet 2000, chaque sous-direction thématique de la DSS (maladie, famille, retraites...) était chargée de la tutelle des organismes de sécurité sociale pour ce qui la concernait. La réorganisation mise en œuvre par cet arrêté a conduit à la création d'une sous-direction de la gestion et des systèmes d'information, qui concentre les fonctions de tutelle et de pilotage. Elle est composée de quatre bureaux : gestion budgétaire et comptable des organismes de sécurité sociale, organisation administrative et ressources humaines, systèmes d'information et gestion de la performance du service public de la sécurité sociale. La sous-direction est notamment chargée de coordonner la préparation et le suivi des conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre l'État et les organismes de sécurité sociale.

Les COG ont été instaurées par l'ordonnance du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale, l'une des « ordonnances Juppé ». Aux termes de l'article L. 227-1 du code de la sécurité sociale, les COG déterminent « *les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à ces fins par chacun des signataires* ». Les caisses nationales du régime général en sont à leur quatrième COG. La durée de négociation d'une COG est de l'ordre de un an. Chaque négociation est préparée par une évaluation de la COG précédente, réalisée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Un bilan annuel est également en cours d'exécution.

Même si la Cour des comptes a pu déplorer que les objectifs fixés par les COG soient insuffisamment ambitieux¹²¹, des améliorations notables ont été enregistrées sur la période 2005-2009, avec des gains de productivité annuels compris entre 0,8 % et 5,2 % selon les branches du régime général. La branche vieillesse a ainsi absorbé le choc de l'arrivée à la retraite des générations du « baby-boom » tout en diminuant ses effectifs de 2 %.

121. Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale en 2010, septembre 2011.

Il n'est dès lors guère surprenant que les administrations centrales peinent à se saisir des instruments de pilotage à leur disposition, et en premier lieu du contrat pluriannuel d'objectifs. Constitué en juin 2005, l'Institut national du cancer n'a disposé d'aucun contrat d'objectifs jusqu'en janvier 2011. Instaurée en février 2005, l'Agence nationale de la recherche attend toujours le sien. La palme revient sans doute à l'Établissement français du sang, qui existe depuis le 1^{er} janvier 2000 mais n'a signé son premier contrat qu'en septembre 2010. Lorsque des contrats sont signés, ils présentent souvent des défauts de conception ou de mise en œuvre : caractère insuffisamment stratégique, nombre excessif d'indicateurs qui ne sont pas tous renseignés, confusion entre la description des missions et la fixation d'objectifs, absence de suivi en cours d'exécution, périodes de vacance entre deux contrats. Le contrat d'objectifs et de performance de l'Acsé, conclu

pour la période 2010-2013, se borne ainsi très largement à rappeler les missions légales de l'agence.

Des administrations concurrencées sur les fonctions stratégiques, notamment par les agences

Au-delà de ces difficultés à exercer le pilotage des agences, c'est la réalité même de la fonction de « stratège » des administrations centrales qu'il faut interroger. Elles conservent certes leur fonction d'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Cependant, la conception des politiques publiques, qui se situe en amont de la traduction normative des réformes, est largement assurée par d'autres acteurs : corps d'inspection, Cour des comptes, missions d'information parlementaires, conseils d'orientation¹²², Centre d'analyse stratégique, exercices de concertation associant des partenaires multiples tels que le Grenelle de l'environnement.

Les agences elles-mêmes tendent à développer leur participation à l'élaboration de la stratégie. La loi leur reconnaît parfois un rôle de proposition. La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie a ainsi prévu que le conseil de l'Union nationale des caisses d'assurance-maladie remette chaque année avant le 15 juin au ministre chargé de la sécurité sociale et au Parlement un rapport dit « *charges et produits* », contenant des propositions destinées à respecter le cadrage financier pluriannuel des dépenses. Ce rapport a vocation à inspirer le projet de loi de financement de la sécurité sociale dont le Parlement est saisi quelques mois plus tard. Certaines agences s'emparent de ce rôle sans que leurs textes constitutifs les y invitent expressément. Ainsi, le conseil de la CNSA, composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales et des associations de personnes âgées et de personnes handicapées, a pris l'habitude d'accompagner ses rapports annuels d'activité de propositions sur l'évolution des politiques publiques. Les derniers rapports en date, pour les années 2010 et 2011, ont ainsi formulé des préconisations sur la prévention de la perte d'autonomie et sur l'accompagnement des « aidants », les proches des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes.

Le rôle des agences peut aller jusqu'à la définition de la norme. Le Conseil constitutionnel admet l'existence de ce pouvoir réglementaire dérogeant à la compétence de droit commun du Premier ministre, à condition que l'habilitation donnée par le législateur « *ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu* » (décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004). De fait, il arrive que ce pouvoir soit assez étendu. En matière de politique du logement, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dispose de larges prérogatives pour définir le type de travaux éligibles à ses subventions, le plafond de ressources des bénéficiaires et le taux de prise en charge ; cela lui

122. Ces conseils se sont multipliés ces dernières années dans le domaine des politiques sociales : le Conseil d'orientation des retraites a été créé en 2001, le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie en 2004, le Conseil d'orientation pour l'emploi en 2005, le Haut Conseil de la famille en 2009 et le Haut Conseil du financement de la protection sociale en 2012. À la différence des simples organismes consultatifs, les conseils d'orientation disposent d'un secrétariat général permanent, animé par un responsable de haut niveau, ce qui leur permet de produire une expertise approfondie.

confère un véritable rôle de codéfinition de la politique publique d'amélioration de l'habitat¹²³.

L'élaboration de la loi de finances est une autre prérogative stratégique des administrations centrales, qui détermine les moyens alloués à l'agence. Dans l'architecture de la LOLF, le responsable d'agence n'a en principe pas droit de cité : il revient au responsable de programme, qui est un directeur d'administration centrale¹²⁴, de négocier sous l'autorité de son ministre avec la direction du budget les crédits qui lui sont alloués, y compris ceux qui seront attribués aux agences relevant de son périmètre. Le responsable d'agence n'intervient en principe qu'en amont dans la préparation de la position du responsable de programme. Toutefois, les agences disposent d'informations détaillées de nature à justifier leurs besoins et à conforter la position du ministère dans la négociation avec le budget. Certains responsables auditionnés ont fait état de leur souhait de pouvoir négocier leurs crédits directement avec le budget, car ils s'estiment mieux à même de défendre leur position que leur autorité de tutelle. En pratique, l'implication des agences dans les négociations budgétaires semble variable selon les ministères, certaines agences participant aux discussions avec Bercy aux côtés de leur direction, d'autres étant absentes. La direction du budget n'a pas édicté de règle générale à ce sujet.

Enfin, certaines agences s'impliquent également dans les relations européennes et internationales, domaine qui relève pourtant par excellence des responsabilités de l'État. L'ANSM et l'ANSES, en particulier, s'inscrivent dans des réseaux européens d'agences sanitaires. Non seulement elles participent à des réseaux de vigilance ou à des programmes internationaux de recherche, ce qui se situe sur le plan de la mise en œuvre, mais elles sont membres de groupes de travail sur l'évolution de la réglementation européenne. Dans son rapport d'activité 2010, l'AFSSAPS fait ainsi état de sa participation à la refonte des directives sur les dispositifs médicaux. La loi reconnaît ce rôle des agences sanitaires : l'article L. 1313-1 du code de la santé publique dispose que l'ANSES «*participe aux travaux des instances européennes et internationales, et y représente la France à la demande du Gouvernement*» ; pour l'ANSM, l'article L. 5311-2 du même code prévoit en termes plus généraux qu'elle «*participe à l'action européenne et internationale de la France*».

Les agences dont l'objet est d'agir dans les pays étrangers¹²⁵ jouent bien entendu en la matière un rôle particulier. L'AFD, de par l'ampleur des financements qu'elle attribue (6,8 milliards d'euros en 2010¹²⁶) et leur concentration dans des zones

123. Une importante réforme des aides de l'ANAH, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a ainsi été décidée par le conseil d'administration, composé de trois collèges (représentants de l'État, des élus et des représentants locaux et des personnalités qualifiées) constitués chacun de huit membres, même si les décisions prises l'ont été sur la base d'orientations données par le ministre du logement.

124. Alors que le responsable du programme n° 170 «Météorologie» était initialement le président-directeur général de Météo-France, ce qui pouvait être considéré comme une anomalie a été corrigé : le responsable de programme est désormais le directeur de la recherche et de l'innovation du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

125. La loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a créé une catégorie des «*établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France*».

126. Rapport annuel d'activité 2010 de l'AFD.

d'influence prioritaires de la diplomatie française (en 2010, 2,2 milliards ont été attribués en Afrique subsaharienne et 1,4 milliard dans la zone Méditerranée et Moyen-Orient), est sans doute l'organisme dont le rôle stratégique est le plus affirmé. Une mission d'information de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat ¹²⁷ qualifie l'AFD « *d'outil d'influence* » pour le ministère des affaires étrangères. Elle relève toutefois que, du fait de l'ampleur de ses ressources propres et du quasi-monopole qu'elle détient sur l'expertise, l'AFD contribue « *à déterminer les orientations de la politique qu'elle est chargée d'appliquer* ».

Le recentrage des administrations centrales sur un rôle de stratège et de pilote des agences n'a donc rien d'aisé. Face à des organismes souvent mieux dotés quantitativement et qualitativement, dont les dirigeants disposent de relais politiques directs et qui tendent à développer leur contribution à l'élaboration des politiques publiques, les administrations centrales sont déstabilisées. L'étude des pays étrangers a d'ailleurs montré que cette situation n'avait rien de spécifique à la France.

2.2.2. La difficile articulation entre agences et État territorial

Agences et déconcentration territoriale : une contradiction irréductible ?

L'administration française s'est construite selon le principe de la déconcentration géographique, notamment depuis deux décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 renforçant les pouvoirs du préfet. Avec la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, l'échelon déconcentré est consacré comme pivot de l'organisation administrative : en effet, l'article 1^{er} de cette loi dispose que « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État* » et l'article 1^{er} du décret n° 92-604 portant charte de la déconcentration du 1^{er} juillet 1992 énonce que « *la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État* ». Dans le respect du principe de subsidiarité, même si le terme n'est pas employé par la loi et le décret de 1992, ce sont les services déconcentrés de l'État qui en principe mettent en œuvre les politiques publiques.

L'existence de ce cadre institutionnel structuré, avec des services déconcentrés forts aux côtés des administrations centrales, explique sans doute que les agences se soient imposées tardivement dans le paysage institutionnel français, en comparaison d'États dépourvus de relais territoriaux importants, comme la Grande-Bretagne, qui ont vu un développement plus systématique du recours aux agences. Il existe en effet une certaine contradiction entre les deux modèles de déconcentration, l'un territorial au profit des préfets, l'autre fonctionnel au profit d'agences.

127. L'AFD, *fer de lance de la coopération française*, rapport d'information de MM. Christian Cambon et André Vantomme, fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, mai 2011.

Certes, l'« agencisation » et la déconcentration procèdent en partie d'une même volonté de recentrer l'administration centrale sur les fonctions stratégiques, en confiant à d'autres entités la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques. En 1993, le rapport Blanc préconisait de recourir à ces deux modalités, en privilégiant une logique territoriale favorisant, par une gestion de proximité, le traitement local de grands problèmes horizontaux, et en réservant la logique d'agence à des politiques publiques « dont le contenu concret est déterminé par des règles nationales beaucoup plus que par l'analyse des besoins particuliers d'un territoire et dont la mise en œuvre est assurée pour l'essentiel par l'État lui-même ».

Toutefois, la coexistence de ces deux logiques ne va pas sans difficultés, notamment lorsque les agences sont dotées de délégations territoriales sur lesquelles le préfet ne dispose pas de pouvoir hiérarchique. Le recours à des agences est ainsi parfois perçu comme une échappatoire à la déconcentration, une « reconcentration larvée¹²⁸ » mal perçue par des services déconcentrés déjà affaiblis par la décentralisation.

Des agences à l'organisation territoriale variée et souvent complexe

La question de l'articulation entre les agences et les préfets et les services déconcentrés se présente toutefois selon des configurations très différentes selon l'organisation territoriale des agences. Quatre types d'organisation peuvent être identifiés : les agences purement nationales dépourvues de relais locaux, les agences dont les relais locaux se confondent avec les services déconcentrés de l'État, les agences dotées de guichets ou de délégations territoriales et enfin les agences purement territoriales.

Dans le cas des agences purement nationales dépourvues de relais locaux, le problème de l'articulation avec les services déconcentrés ne se pose pas ou de manière marginale. L'Agence nationale des services à la personne ou l'Agence nationale de la recherche sont des exemples de cette configuration.

Plusieurs agences importantes s'appuient directement sur les services déconcentrés de l'État. Leurs relais locaux sont alors placés sous l'autorité hiérarchique du préfet. Ce modèle a été fortement développé au cours de la dernière décennie. La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit que le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'ANRU¹²⁹. Le décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine précise que le représentant de l'État dans le département est l'ordonnateur délégué du directeur général de l'agence pour les programmes d'intervention dévolus à celle-ci. Il assure à ce titre l'instruction des demandes et est chargé de l'exécution des projets de rénovation urbaine dans son département. Le directeur général de l'agence peut

128. *Les Agences, nécessité fonctionnelle ou nouveaux démembrements de l'État ?*, Rapport ENA, 1994.

129. La loi initiale disposait seulement que l'agence « prend appui » sur les préfets ; c'est la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, adoptée quelques mois plus tard, qui a introduit cette formule de délégué territorial.

nommer, sur proposition du délégué territorial, un ou plusieurs délégués territoriaux adjoints parmi les personnels de l'État, notamment ceux du ministère chargé de l'aménagement des territoires et du logement, en service dans ce département ; ceux-ci peuvent alors recevoir délégation des pouvoirs et de la signature du délégué territorial.

De même, depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'ANAH s'appuie, lorsque aucune délégation de compétence n'existe au profit de collectivités territoriales, sur des délégations départementales intégrées dans les directions départementales des territoires, et a pour délégués territoriaux les préfets. Dans le cas de FranceAgriMer, les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) sont mises à disposition de l'agence en tant que de besoin. Le préfet de région est le représentant territorial de FranceAgriMer et reçoit des instructions du directeur de l'agence pour l'accomplissement des missions confiées aux services déconcentrés. Il peut donner délégation au directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

La complexité et l'instabilité de l'organisation territoriale de l'Acsé méritent d'être soulignées. Reprenant les missions du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), l'Acsé a initialement hérité de ses directions régionales et disposait donc de services territoriaux propres. Cependant, la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances qui a créé l'Acsé avait également prévu que le préfet de département serait le délégué local de l'agence. L'Acsé disposait donc de deux réseaux territoriaux, l'un qui lui était propre et l'autre placé sous l'autorité des préfets. La situation a par la suite été unifiée dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) : en vertu d'un décret du 5 novembre 2009, les directions régionales de l'Acsé ont été intégrées aux nouvelles directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) de l'État. L'Acsé se range donc désormais pleinement dans la catégorie des agences dont les relais territoriaux sont les services de l'État, comme l'ANRU, l'ANAH et FranceAgriMer. Son organisation territoriale demeure cependant complexe. Elle s'appuie à la fois sur les DRJSCS au niveau régional et sur les directions départementales de la cohésion sociale ou de la protection des populations et de la cohésion sociale au niveau départemental¹³⁰. Le directeur général de l'Acsé désigne dans chaque région et dans chaque département un délégué territorial adjoint, sur proposition du préfet concerné. Dans les faits, au niveau régional, il s'agit du directeur de la DRJSCS ou de l'un de ses adjoints ; au niveau départemental, il peut aussi bien s'agir du préfet délégué à l'égalité des chances, du sous-préfet à la ville, du directeur départemental de la cohésion sociale, du secrétaire général de la préfecture, d'un sous-préfet d'arrondissement voire du directeur de cabinet du préfet. Les équipes territoriales chargées de l'Acsé ont donc connu une histoire différente selon le niveau territorial : au niveau régional, elles ont été intégrées dans les services déconcentrés de l'État tandis qu'au niveau départemental elles passaient d'un service déconcentré à l'autre, selon des schémas d'organisation

130. Les départements les plus peuplés ont une direction départementale de la protection des populations et une direction départementale de la cohésion sociale distinctes, tandis que les deux structures sont rassemblées dans les départements moins importants.

très variables d'un territoire à l'autre. On peut y voir une illustration du questionnement permanent qui entoure l'articulation entre agences et État déconcentré.

Parmi les agences disposant de relais locaux propres, l'Office national des anciens combattants présente une particularité : si l'agence est dotée de services départementaux propres, distincts des services déconcentrés de l'État, ceux-là sont placés sous l'autorité hiérarchique du préfet. Il faut remarquer que cette situation, très ancienne puisqu'elle résulte du décret n° 59-166 du 7 janvier 1959, ne paraît pas conforme au principe d'autonomie des établissements publics. La section des finances du Conseil d'État a en effet donné pour ce motif un avis défavorable à un projet de décret relatif à l'Agence française de développement (AFD) qui prévoyait, *mutatis mutandis*, un schéma analogue pour l'organisation de cette agence : les chefs de représentation de l'AFD à l'étranger auraient été placés sous l'autorité hiérarchique de l'ambassadeur.

Hormis cette exception historique, lorsqu'une agence dispose de relais territoriaux, le préfet ne dispose pas à leur égard d'un pouvoir hiérarchique. Les textes propres à chaque organisme définissent chacun des modalités d'intervention différentes du préfet. Trois illustrations peuvent en être données : l'ADEME, Pôle emploi et l'ANACT. L'ADEME dispose, aux termes de l'article R. 131-17 du code de l'environnement, de vingt-six directions régionales propres, distinctes des services de l'État. Le directeur régional est un membre du personnel de l'agence, placé sous l'autorité hiérarchique du président de l'agence. Pour Pôle emploi, les directeurs régionaux sont placés sous l'autorité exclusive du directeur général de Pôle emploi. Un rôle de coordination est toutefois reconnu au préfet : il conclut au nom de l'État une convention annuelle avec le directeur régional, qui détermine la programmation des interventions de Pôle emploi, et le directeur régional doit lui transmettre les informations nécessaires. Enfin, l'ANACT anime un réseau propre de vingt-six associations régionales (ARACT) : ces entités ne sont pas des déclinaisons régionales de l'agence mais des associations, avec lesquelles l'agence conclut des conventions déterminant les conditions dans lesquelles elle leur apporte son concours et coordonne leurs actions. Le préfet ne dispose d'aucun pouvoir hiérarchique sur les ARACT, structures de droit privé administrées de manière paritaire et financées par l'État et les régions.

La dernière configuration est celle des ARS et des agences de l'eau, qui sont des agences territoriales sans tête de réseau nationale. Le préfet ne dispose d'aucune autorité hiérarchique sur les ARS. Les délégations territoriales de l'ARS dans chaque département sont sous la seule autorité du directeur de l'ARS et échappent à l'autorité du préfet de département. Il est rappelé que le conseil de surveillance de l'agence régionale est présidé par le préfet de région et que le préfet de département reprend la main en cas d'événement porteur d'un risque sanitaire pouvant constituer un trouble à l'ordre public. Les personnels de l'ARS sont alors placés pour emploi sous son autorité. Un protocole relatif aux actions et prestations mises en œuvre par l'agence pour le préfet de département est conclu dans chaque département entre le préfet et le directeur régional de l'ARS. L'existence de délégués territoriaux dans chaque département est néanmoins un facteur de complexité puisque le préfet de département doit en principe avoir pour seul interlocuteur le directeur de l'ARS.

Face à ces organisations complexes et à géométrie variable, les responsables de terrain soulignent toujours que ce sont les relations personnelles, majoritairement bonnes, qui permettent de travailler malgré tout en bonne intelligence.



Ce facteur ne doit pas être négligé mais ne permet pas d'évacuer la question de la cohérence de l'appareil d'État. La qualité des relations personnelles est, par définition, tributaire des individus et donc toujours fragile, en particulier pour des responsables comme les préfets ou les directeurs d'ARS dont les mutations sont fréquentes. Il n'est pas possible de se reposer sur elle pour pallier des difficultés d'ordre institutionnel.

2.2.3. Une voie de contournement des contraintes imposées à l'État

Le fait que les agences bénéficient, de manière variable selon leur statut¹³¹, de règles distinctes de celles applicables à l'État en matière statutaire, financière, comptable ou d'organisation est inhérent au phénomène. Sauf à contester en bloc l'existence des agences et d'ailleurs plus largement des opérateurs de l'État, cette différence de régime juridique ne pose pas, en tant que telle, de problème particulier.

Deux phénomènes soulèvent en revanche une question. C'est d'abord le risque que les pouvoirs publics créent des agences avec pour motivation essentielle d'échapper aux règles applicables à l'État, ressenties comme trop contraignantes, mais sans justifier en quoi le bon accomplissement des missions commande véritablement de s'en affranchir. De telles créations ne sont pas souhaitables, car elles ne sont pas justifiées par la nature des missions confiées à l'agence mais seulement par une volonté d'opter pour tel ou tel régime juridique. Elles peuvent conduire à des déceptions, les règles spécifiques dont le bénéfice a été recherché n'ayant pas toujours en pratique la souplesse qu'on leur prête. Elles sont aussi une voie de facilité puisqu'elles dispensent d'une réflexion sur les règles de gestion de l'État lui-même : mieux vaudrait parfois les réformer plutôt que de créer une agence pour y échapper. Cette interrogation est ancienne.

Le deuxième phénomène suscite de manière plus récente une attention croissante des pouvoirs publics. C'est celui de la divergence d'évolution des moyens humains et financiers entre l'État et ses agences, tout particulièrement au cours des dernières années. Selon le rapport de l'Inspection générale des finances précédemment évoqué (voir 1.2.3.), « toutes les informations disponibles montrent que les agences ont vu leurs moyens humains et financiers augmenter plus rapidement que ceux de l'État ». Sur un échantillon d'organismes défini par l'IGF afin de neutraliser les problèmes de périmètre, l'Inspection a estimé que les effectifs des agences ont crû de 6,1 % entre 2007 et 2012, alors que ceux de l'État ont diminué de 6 % sur la même période. Quant aux ressources financières des agences, elles ont progressé de 15 %. Dans la mesure où les agences sont financées par des ressources de l'État¹³², sous forme de subventions budgétaires ou

131. Les SCN, qui sont des services de l'État, ne bénéficient d'aucune règle dérogatoire. À l'extrême inverse, les EPIC sont presque entièrement régis par le droit privé.

132. À l'inverse, le dynamisme des ressources propres de certaines agences ne pose pas de difficulté. Si une agence est capable de financer la croissance de ses effectifs par une progression durable de ses ressources propres, elle ne pose pas de problème au regard de l'objectif de maîtrise des comptes publics.

de recettes fiscales affectées, une telle divergence ne peut se justifier. L'impératif de maîtrise des comptes publics concerne tout autant les agences que l'État et il n'y a pas de sens, même si cela peut intéresser les bénéficiaires de la politique publique concernée, à préserver des îlots d'abondance dans un océan d'austérité. Dans un contexte très contraint, il est particulièrement nécessaire que l'allocation des ressources publiques se fasse en fonction de priorités politiques et non du choix contingent de recourir ou non à une agence.

Un réexamen des règles financières applicables aux agences est donc légitime. L'équilibre à trouver est cependant délicat : les agences doivent continuer à disposer de certaines facilités de gestion, mais elles ne doivent pas être créées pour obtenir des facilités qui ne seraient pas justifiées par leur mission. Avant de formuler dans la troisième partie des préconisations sur l'équilibre souhaitable, il est nécessaire de passer en revue les spécificités des règles applicables aux agences, en fonction de leur statut, et d'évaluer les difficultés qu'elles soulèvent.

Des souplesses dans la gestion du personnel dont la portée ne doit cependant pas être exagérée

Le statut de l'agence détermine sa capacité à recruter des contractuels de droit public ou de droit privé. Le statut d'EPIC est bien entendu le plus dérogatoire au droit de la fonction publique, puisqu'il emporte de plein droit l'application du code du travail à l'ensemble des personnels, à l'exception du directeur et de l'agent comptable lorsque l'établissement en est doté¹³³. Comme il a été vu en première partie, c'est l'un des éléments qui ont conduit le législateur à qualifier d'EPIC des organismes tels que l'ADEME, l'ANRU ou l'IRSN, qui auraient été qualifiés d'EPA en l'absence d'intervention législative. Une exception notable est à relever, celle de l'ONF, qui est un EPIC mais dont les agents sont des fonctionnaires, régis par des statuts particuliers pris en application de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État¹³⁴.

Jusqu'à l'intervention de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, le régime du personnel des GIP résultait de la nature du service public assuré par le groupement : les GIP chargés d'un service public administratif, qui étaient les plus nombreux, étaient régis par le droit public¹³⁵, les GIP chargés d'un service public industriel et commercial par le droit privé. L'article 109 de la loi du 17 mai 2011 dispose désormais que la convention constitutive du GIP peut librement opter pour le droit public ou le droit du travail, « *quelle que soit la nature des activités du groupement* ». L'article 110 donne aux GIP existants un délai de six mois pour exercer cette option. Le recours au droit du travail a donc été facilité par le législateur.

133. CE, Sect., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*, rec. p. 158.

134. En outre, alors que l'ONF pouvait recruter librement des contractuels dans le cadre du « décret-liste », la loi n° 2011-525 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique lui a retiré cette capacité.

135. TC, 14 février 2000, *GIP Habitat et interventions sociales pour les mal logés et les sans-abri contre Mme Verdier*, rec. p. 748.

La situation des EPA est beaucoup plus variée. Le statut général de la fonction publique de l'État leur est en principe applicable, et avec lui la règle énoncée par l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, selon laquelle les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires. De nombreux EPA dérogent toutefois à cette règle. En premier lieu, en vertu du 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, les emplois ou catégories d'emplois de certains EPA figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'État après avis du Conseil supérieur de la fonction publique peuvent n'être pas pourvus par des fonctionnaires. La liste des établissements dérogatoires, annexée au décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 pris en application de cette loi, communément appelé « décret-liste », sur laquelle figuraient initialement 18 établissements publics, en compte aujourd'hui 48, dont 21 sont des agences au sens du rapport. On y trouve par exemple l'Agence nationale d'amélioration des conditions de travail, les agences de l'eau et l'Agence nationale de la recherche.

En second lieu, des lois spécifiques ont accordé des dérogations à certains EPA. Ces dérogations législatives, qui concernent aujourd'hui 23 EPA, parmi lesquels 13 sont des agences au sens de ce rapport, permettent aux établissements concernés de recruter des contractuels. Le Centre national du cinéma s'est ainsi vu reconnaître le droit de recruter des agents non titulaires en CDI par l'article 46 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Les agences sanitaires bénéficient d'une dérogation plus importante encore, puisqu'elles peuvent recruter des fonctionnaires des trois fonctions publiques, des praticiens hospitaliers et des contractuels de droit public ou privé¹³⁶.

La période récente a vu se multiplier ces cas d'EPA pouvant employer aussi bien des personnels de droit public que de droit privé. Les fusions d'organismes, intervenues notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), imposent de prévoir de telles dispositions lorsque sont regroupés dans un même ensemble des personnels relevant de régimes juridiques différents. Pôle emploi a regroupé des contractuels de droit public issus de l'ANPE et des contractuels de droit privé issus des ASSEDIC ; la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a prévu que l'ensemble des personnels serait désormais régi par une convention collective dans le cadre du code du travail, à l'exception des agents venant de l'ANPE optant pour le maintien de leur statut de droit public. Les ARS ont regroupé des fonctionnaires de l'État et des personnels de droit privé régis par la convention collective de la sécurité sociale et peuvent recruter dans les deux catégories. Dans le cadre de la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012, Voies navigables de France est devenu un EPA, succédant à l'EPIC du même nom et intégrant les personnels de l'État qui étaient employés par les services déconcentrés. Il peut, comme les ARS, employer des personnels de toutes ces catégories.

Il faut pour terminer ce tableau noter que, même lorsque les agences recrutent des fonctionnaires par la voie du détachement, elles peuvent le faire dans des conditions dérogatoires aux règles de la fonction publique, sur un emploi contractuel ;

136. Articles L. 5323-1 à L. 5323-3 du code de la santé publique, auxquels se réfèrent la plupart des textes législatifs relatifs aux agences sanitaires.

la jurisprudence du Conseil d'État l'admet¹³⁷. Cette règle est propice à l'inflation des rémunérations dans les agences, puisqu'elle permet de s'affranchir des grilles indiciaires. Alors qu'une circulaire de la direction du budget du 17 novembre 2004 avait encadré cette pratique, en soumettant à un visa des contrôleurs financiers les détachements sur contrat entraînant un gain de rémunération supérieur à 15 %, une circulaire du 8 septembre 2008 du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, relative à la libéralisation des conditions financières du détachement des fonctionnaires de l'État, territoriaux et hospitaliers, a mis fin à toute limitation, dans le dessein de développer la mobilité.

L'état du droit qui vient d'être présenté appelle deux séries d'observations. On ne peut d'abord qu'observer le progrès constant des possibilités de recours aux contrats, qu'ils soient de droit public ou de droit privé, et ce en dépit des tentatives faites pour l'endiguer. Dès 1984, lors de l'examen de la première version du décret-liste par le Conseil d'État, le président Guy Braibant déclarait : « *Dans cette affaire, la notion essentielle est celle de la nature des missions des EPA. C'est à ce stade qu'il faut fixer le barrage et exercer un contrôle rigoureux*¹³⁸. » Une circulaire du ministre de la fonction publique du 15 juillet 1999 sur la « *dérogation au principe général de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires dans les établissements publics à caractère administratif de l'État* » invitait les ministères de tutelle, en des termes très fermes, à n'utiliser les possibilités de dérogation dans le cadre du décret-liste ou de textes législatifs spécifiques que « *si les solutions offertes par le statut général sont manifestement inadaptées* ».

Il faut ensuite constater que, de manière paradoxale, ces dérogations multiples ne vont pas de manière univoque dans le sens d'une plus grande flexibilité de gestion. Le code du travail, s'il offre d'incontestables souplesses aux dirigeants d'agence en termes de recrutement et de rémunération, est aussi à certains égards plus protecteur que le droit public pour les personnels. La situation des agents est définie par une convention collective, qui ne peut être modifiée unilatéralement, à la différence d'un statut. La plupart des mutations impliquent une modification du contrat de travail, qui doit être acceptée par le salarié¹³⁹. Les obligations d'information et de consultation des institutions représentatives du personnel (comité d'entreprise, CHSCT, comités d'établissement lorsque l'agence dispose d'échelons territoriaux) sont étendues et peuvent être sanctionnées pénalement par un délit d'entrave. Les responsables d'agence appliquant le droit du travail, auditionnés dans le cadre de cette étude, ne se sont pas montrés convaincus de ces avantages par rapport au droit public. Il semble en réalité que, comme pour le statut, les conditions pratiques de mise en œuvre des règles juridiques soient

137. CE, Sect., 13 octobre 1972, *Caisse des dépôts et consignations contre Syndicat des cadres CGT de la chasse*, n° 81506, rec. p. 634.

138. Compte-rendu de l'assemblée générale du Conseil d'État du 28 février 1985.

139. Dans son rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale en 2010, la Cour des comptes relève ainsi que, en vertu d'un accord collectif sur les « *garanties conventionnelles apportées dans le cadre de l'évolution des réseaux* », aucune mobilité géographique ou fonctionnelle ne peut être imposée à un salarié de la sécurité sociale dans le cadre des regroupements de caisses aujourd'hui en cours dans les différentes branches. Cela contraste avec les pouvoirs de mutation unilatérale dans l'intérêt du service dont disposent les autorités publiques à l'égard des fonctionnaires.

déterminantes. Dans une enquête sur l'ADEME réalisée à la demande du Sénat, la Cour des comptes a relevé une application trop « rigide » du droit du travail, avec des rémunérations progressant de manière automatique à l'ancienneté et de faibles possibilités de mobilité. Le président de la 7^e chambre de la Cour des comptes, auditionné par la commission des finances du Sénat, a qualifié l'ADEME d'« EPIC géré comme une administration ¹⁴⁰ ».

Des règles protectrices ont également été instaurées pour nombre de contractuels de droit public des agences. À la différence des fonctionnaires, les contractuels ne bénéficient d'aucun droit à une carrière. Dans la mesure où ils ne peuvent en principe occuper des emplois permanents, le Conseil d'État juge même qu'il est interdit de leur en organiser une ¹⁴¹. Il en va toutefois différemment dans les établissements publics dérogatoires dans lesquels il est possible, en vertu du décret-liste ou d'une disposition législative spéciale, de recruter des contractuels sur des emplois permanents. Par souci de transparence, de bon fonctionnement administratif ou pour les nécessités d'un dialogue social harmonieux, des « quasi-statuts », comportant une véritable grille indiciaire, ont été instaurés dans de nombreuses agences. Nombre de ces statuts avaient été instaurés par la direction ou le conseil d'administration de l'agence. Le Conseil d'État a toutefois jugé que ces dispositions devaient être édictées par décret en Conseil d'État lorsqu'elles dérogent au décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État ¹⁴². De nombreux décrets en Conseil d'État ont été pris au cours de la dernière décennie, notamment pour les contractuels de l'ANPE ¹⁴³, des agences sanitaires ¹⁴⁴ ou des agences de l'eau ¹⁴⁵.

Ces « quasi-statuts » apportent des garanties indéniables aux agents contractuels et présentent aussi l'avantage, lorsqu'ils sont communs à plusieurs agences, d'harmoniser les situations de leurs personnels. Ils présentent cependant des inconvénients. La progression automatique des rémunérations qu'ils induisent rend plus difficile la maîtrise des dépenses de personnel. En outre, en valorisant l'ancienneté dans l'agence, ils découragent la mobilité en dehors de celle-ci, puisque, à la différence des fonctionnaires, il n'existe aucune garantie de reprise de cette ancienneté en dehors du périmètre du quasi-statut.

Les possibilités dérogatoires de recours au contrat apparaissent aujourd'hui d'autant moins justifiées que les réformes récentes du droit de la fonction publique en ont amoindri l'intérêt. Les lois n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation

140. *L'ADEME : des moyens renforcés, des résultats convaincants, une gestion perfectible*, rapport d'information de Mme Fabienne Keller fait au nom de la commission des finances, Sénat, octobre 2010.

141. CE, 30 juin 1993, *Préfet de la région Martinique c/ Commune de Sainte-Marie et commune du Robert*, n° 120658, rec. T p. 629.

142. CE, Ass., 3 juillet 1998, *Syndicat national de l'environnement CFDT et autres*, n° 177248, rec. p. 272.

143. Décret n° 2003-1370 du 31 décembre 2003 fixant les dispositions applicables aux agents contractuels de droit public de l'Agence nationale pour l'emploi, aujourd'hui applicable aux personnels de Pôle emploi ayant conservé leur statut de droit public.

144. Décret n° 2003-224 du 7 mars 2003 fixant les règles applicables aux personnels contractuels de droit public recrutés par certains établissements publics intervenant dans le domaine de la santé publique ou de la sécurité sanitaire.

145. Décret n° 2007-832 du 11 mai 2007 fixant les dispositions particulières applicables aux agents non titulaires des agences de l'eau.

de la fonction publique et n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, ainsi que le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État, facilitent considérablement le recrutement de fonctionnaires dans les agences, en position de détachement ou d'activité. Ces évolutions, ainsi que celles apportées par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, pourraient conduire à une refonte importante de ces possibilités de dérogation. Une mission d'inspection de l'IGA, de l'IGAS et du CGEFI est actuellement en cours à ce sujet.

Des mécanismes financiers qui ont longtemps permis aux agences d'échapper à la maîtrise des dépenses de l'État

La création d'opérateurs dotés d'une personnalité morale distincte de l'État est souvent critiquée comme étant constitutive d'une « débudgétisation ». Il convient tout d'abord de clarifier la signification de ce terme, qui n'est pas sans ambiguïté. Dès lors qu'une dépense relevant auparavant de l'État est confiée à une autre personne morale, il y a bien formellement une débudgétisation. Toutefois, si la dépense de l'opérateur est intégralement financée par une subvention de l'État, la débudgétisation a une portée limitée, puisque la charge financière continue à apparaître, même si c'est de manière indirecte, dans le budget de l'État. Ce n'est que lorsque la dépense de l'opérateur est financée par des ressources propres ou par une recette fiscale affectée qu'il y a une véritable débudgétisation, au sens où la dépense publique échappe désormais au vote du Parlement sur le budget de l'État. En d'autres termes, la simple débudgétisation de la dépense ne diminue guère les pouvoirs du Parlement ; ce n'est que lorsqu'elle s'accompagne d'une débudgétisation des ressources de l'agence que le rôle de celui-ci est amoindri.

Tant la débudgétisation des dépenses que la création de recettes fiscales affectées ne font l'objet que d'un encadrement juridique limité. Le Conseil constitutionnel juge certes que les principes d'unité et d'universalité budgétaires « *font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas* » (décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, *Loi de finances pour 1995*). Il a annulé pour ce motif une disposition confiant au Fonds de solidarité vieillesse, qui est un établissement public, le financement des majorations pour enfant à charge des pensions des fonctionnaires de l'État. Mais cette décision n'a pas eu de postérité et la catégorie des dépenses de l'État « *présentant par nature un caractère permanent* », limitée par la décision du Conseil au domaine de la fonction publique, paraît assez restreinte. D'autre part, si le principe d'universalité interdit au sein du budget général l'affectation de recettes à certaines dépenses, le Conseil constitutionnel juge qu'aucun « *principe fondamental reconnu par les lois de la République n'interdit que le produit d'une imposition soit attribué à un établissement public ou à une personne privée chargée d'une mission de service public* » (voir par exemple décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*). La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'est efforcée d'apporter un encadrement, en disposant au deuxième alinéa de son article 2 que « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui* » et en imposant que ces affectations soient décidées par une loi de

finances et que soit annexée à la loi de finances de l'année une liste des impositions affectées à des personnes morales autres que l'État. Mais le deuxième alinéa de l'article 2, seule condition de fond, implique seulement que l'organisme affectataire soit chargé d'une mission de service public (voir décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, dans laquelle le Conseil constitutionnel, pour juger de la constitutionnalité de l'affectation d'impositions à la sécurité sociale, se borne à relever que les organismes de sécurité sociale sont chargés d'une mission de service public) et non qu'il existe un lien entre l'imposition et la mission de service public. Quant aux autres conditions, elles sont de nature procédurale.

Peu encadrées sur le plan constitutionnel, les débudgétisations emportent des conséquences multiples. La création d'une personne morale permet tout d'abord de déroger à la règle de l'annualité budgétaire. Alors que l'article 15 de la LOLF dispose que les crédits ouverts aux ministères ne créent en principe aucun droit au titre des années suivantes et encadre strictement les reports, les ressources non dépensées en fin d'année par une personne morale autre que l'État sont de droit conservées dans son patrimoine.

L'affectation de recettes fiscales est la pratique qui soulève le plus grand nombre de questions. Elle amoindrit le rôle du Parlement : alors que l'ensemble des dépenses de l'État, mission par mission et programme par programme, doit être autorisé par lui, l'affectation de recettes, une fois votée, est automatiquement reconduite chaque année. L'article 40 de la Constitution interdisant aux parlementaires de déposer des amendements diminuant les ressources publiques, ceux-ci ne peuvent remettre en cause les affectations de recettes sans l'accord du Gouvernement. Il n'est donc pas étonnant que le Parlement se soit au cours des dernières années saisi à plusieurs reprises de cette question¹⁴⁶. L'affectation de recettes diminue également la capacité de régulation du Gouvernement. Alors qu'une subvention peut être diminuée ou augmentée par le responsable de programme dans le cadre de la fongibilité des crédits, seule une disposition législative peut modifier le niveau d'une recette fiscale affectée.

Surtout, il n'existe aucune garantie d'adéquation entre l'évolution de la recette fiscale et celle des besoins de la politique publique. Une imposition dynamique induit des risques de « pilotage par la recette », la ressource créant la dépense, ce qui n'est évidemment guère vertueux pour la maîtrise de cette dernière. À l'inverse, une recette décevante impose à l'État d'intervenir en versant une subvention

146. Rapport d'information du Sénat sur l'ADEME, *op. cit.*, la saisine de la Cour des comptes par le Sénat ayant été motivée initialement par le dynamisme des recettes affectées à l'ADEME; *Financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées*, rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

d'équilibre. L'ampleur des enjeux financiers des recettes fiscales affectées ne doit toutefois pas être exagérée¹⁴⁷.

En réalité, le mécanisme ayant le plus conduit à faire des agences des voies de contournement de la contrainte budgétaire est celui que l'État s'est imposé à lui-même : il s'agit de la norme de progression des dépenses de l'État. De 1999 à 2008, l'État a défini ses objectifs de maîtrise des comptes publics sous la forme d'une norme de progression de ses dépenses, dont le périmètre était entendu strictement : il s'agissait des dépenses du budget général. Certes, les changements de périmètre d'une année sur l'autre étaient neutralisés : la débudgétisation par la création d'un opérateur n'était pas enregistrée comme une diminution de dépenses. Toutefois, une fois le transfert effectué, l'augmentation des dépenses de l'opérateur, désormais hors périmètre, n'avait plus d'impact sur la norme. De plus, les recettes fiscales affectées n'étaient pas prises en compte : la conversion d'une subvention budgétaire en dépense fiscale facilitait le respect de la norme. Cela a fortement contribué au dynamisme des dépenses fiscales.

*

* *

La problématique des rapports entre État et agences est donc à revoir. Elle doit être reconsidérée sous un autre prisme que celui du démembrement de l'État (voir 2.4.), afin d'élaborer des propositions de nature à modifier les relations insatisfaisantes entre administrations centrales des ministères et agences. Les réformes de l'État intervenues au cours de la dernière décennie n'ont apporté à cet égard que des réponses partielles.

147. Sur le périmètre du «jaune opérateurs», les recettes fiscales affectées représentent un montant de 9,981 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012, à comparer aux 38,9 milliards de transferts budgétaires. Sur ces 9,981 milliards, 4,533 sont versés à des opérateurs qui ne sont pas des agences au sens de ce rapport. Le Fonds CMU, le Fonds de solidarité et l'AFITF sont des fonds passifs. La SGP et l'INRAP sont de simples opérateurs. Restent donc 5,448 milliards de recettes fiscales affectées à des agences. Seules quelques agences présentent à cet égard un enjeu important, avec une recette d'un produit supérieur à 100 millions d'euros : les agences de l'eau, l'ADEME, l'ANTS, la CGLLS, le CNDS, le CNC, l'ONEMA, VNF, l'INPI et l'OFII. Il faut toutefois y rajouter quelques agences au sens du rapport qui ne sont pas des opérateurs au sens de la loi de finances. C'est notamment le cas de l'AGEFIPH et du FIPHFP, chargés de favoriser l'emploi des personnes handicapées et qui perçoivent une contribution due par les employeurs ne respectant pas leur obligation d'embaucher 6% de travailleurs handicapés, et d'Action logement, qui perçoit le produit de la participation des employeurs à l'effort de construction.



2.3. Les réformes récentes n'ont traité le sujet que partiellement

2.3.1. La LOLF : une réforme centrée sur l'État dans ses limites traditionnelles, bien qu'elle ait accru la visibilité des opérateurs

Plus qu'une simple réforme budgétaire, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) s'est voulue une réforme de la gestion publique, destinée à promouvoir une logique de performance et de responsabilité managériale. Selon les termes de l'ancien premier président de la Cour des comptes Philippe Séguin, il s'agissait de «faire la réforme de l'État par le budget». Ce choix a eu une conséquence, sans doute alors peu entrevue : 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. Comme l'avait fait avant elle la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, la LOLF a entrepris la réforme de l'État en appréhendant celui-ci dans ses limites traditionnelles.

La LOLF 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. Cette condition est certes remplie pour la police, la gendarmerie ou l'administration pénitentiaire¹⁴⁸ ; en revanche, de nombreux services sont impliqués dans la gestion de plusieurs programmes, notamment au niveau déconcentré¹⁴⁹. Surtout, les responsables de programme sont à la fois chargés de la dimension stratégique d'une politique publique et de sa mise en œuvre opérationnelle, 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.

S'agissant des agences dotées d'une personnalité morale distincte de l'État, la mise en œuvre de la LOLF a permis d'améliorer l'information du Parlement, même si le texte organique n'avait rien prévu à cet égard. Chaque projet annuel de performances, dans le cadre de la loi de finances initiale, et chaque rapport annuel de performances, dans le cadre de la loi de règlement, comporte un volet

148. Qui correspondent respectivement aux programmes 176 («Police nationale»), 152 («Gendarmerie nationale») et 107 («Administration pénitentiaire»).

149. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) mettent ainsi en œuvre pas moins de sept programmes.

« opérateurs », qui non seulement présente les différentes entités relevant du programme et les crédits d'État qui leur sont attribués, mais donne également une vision globale de leur budget et de leurs effectifs. Comme indiqué précédemment (voir 1.2.3.), un « jaune opérateurs » récapitule l'ensemble de ces informations. Le Parlement dispose ainsi d'éléments d'information lui permettant d'avoir une meilleure appréhension des moyens concourant à la mise en œuvre de chaque politique publique.

Sur le plan comptable, la production de la comptabilité générale de l'État, conformément aux articles 27 et 30 de la LOLF, donne lieu à une prise en compte des opérateurs, au titre des immobilisations financières de l'État. La Cour des comptes a cependant maintenu une réserve substantielle à ce sujet dans le cadre de ses derniers rapports sur la certification des comptes de l'État¹⁵⁰.

Reste qu'en dépit de ces informations la multiplication des agences peut amoindrir l'intérêt des exercices conduits dans le cadre de la LOLF. L'exemple du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soin » de la mission ministérielle « Santé », certes particulièrement concerné, est éclairant. Les subventions pour charges de service public et les transferts représentent 661 877 520 euros (CP)¹⁵¹, soit 90 % de l'ensemble du programme. Il est mis en œuvre par sept agences nationales et par les ARS. Dans une telle configuration, le responsable de programme ne peut faire jouer la fongibilité des crédits entre titres ; il ne peut que les attribuer aux agences, qui décideront de leur emploi de manière autonome. Quant aux objectifs de performance, ils ne sont certes pas dépourvus de sens : il revient au directeur général de la santé de s'assurer de leur réalisation dans le cadre du pilotage des agences placées sous sa tutelle. Néanmoins, sa responsabilité à cet égard ne peut être considérée comme identique à celle d'un directeur ayant l'ensemble des moyens de mise en œuvre placés sous son autorité, comme le directeur général de la police nationale ou le directeur général des finances publiques.

2.3.2. La RGPP : un renforcement du pilotage mais une réforme générale inaboutie

Officiellement lancée par le Conseil des ministres du 20 juin 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a été le cadre des actions de réforme de l'État au cours de la mandature 2007-2012. Le fait qu'un Gouvernement décide au début d'une législature d'entreprendre une démarche générale de réforme de

150. Dans le rapport portant sur les comptes de l'exercice 2010, la Cour des comptes avait formulé une réserve substantielle sur les opérateurs et les autres immobilisations financières. Dans le rapport portant sur l'exercice 2011, la Cour a levé une partie de cette réserve, s'agissant de la détermination de la valeur d'inventaire des prêts accordés par l'État bénéficiant d'une bonification sous forme de taux d'intérêts allégés et de période de remboursement différé, mais a maintenu une réserve substantielle sur les participations et les autres immobilisations financières.

151. En crédits de paiement (CP).

l'État n'est pas sans précédent¹⁵². La RGPP se distingue toutefois par l'ampleur des changements de structure des administrations qui en ont découlé et, en termes institutionnels, par l'implication directe de la Présidence de la République dans sa conduite, le chef de l'État dirigeant son instance décisionnelle, le conseil de modernisation des politiques publiques.

Il a été envisagé lors du lancement de la RGPP de développer des agences internes à l'État. Un groupe de travail sur la simplification des procédures internes à l'État, dont la présidence avait été confiée au président du Conseil de la concurrence, avait préconisé la mise en place de telles structures à titre expérimental. Le premier conseil de modernisation des politiques publiques a rendu compte en ces termes des propositions du groupe de travail : *« Il est possible d'offrir, au sein de l'État, une plus grande souplesse de gestion, en créant de véritables structures autonomes, s'apparentant à des "agences" de services publics, sur le modèle suédois. Une telle innovation répond au constat simple que les structures administratives en charge de la mise en œuvre des politiques publiques n'ont ni les mêmes besoins, ni les mêmes missions que les directions d'administration en charge de leur définition. Les administrations de gestion s'apparentent fortement à des entreprises de production des services, qui doivent faire face à une charge donnée dans les meilleures conditions de qualité et d'efficacité. »*

Il convient donc de leur accorder beaucoup d'autonomie et de souplesse dans leur gestion, en matière budgétaire, comme de GRH. En contrepartie, elles doivent être soumises à un contrôle de leurs performances plus professionnel. Pour autant, ces structures légères, sans personnalité juridique, resteraient dans le giron de l'État. Des expérimentations de ce dispositif devraient être menées, à la fois sur des administrations et sur des structures qui ont actuellement le statut d'établissements publics¹⁵³. »

Comme il a été indiqué, la LOLF avait ouvert la voie à la mise en place d'agences internes à l'État, en promouvant une logique d'autonomie et de responsabilité. Restait à dissocier les fonctions de définition et de mise en œuvre des politiques publiques. L'ambition de ce rapport remis dans le cadre de la RGPP était également, en créant une forme de structure autonome au sein de l'État, de limiter la création de personnes morales distinctes, notamment sous la forme d'établissements publics, voire de réintégrer à l'État des établissements publics existants. Un projet de décret modifiant le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, permettant la création à titre expérimental de telles agences, a par la suite été préparé. Les agences de service public y étaient définies comme une sous-catégorie des services à compétence nationale. Bien que transmis au Conseil d'État et que celui-ci ait émis un avis favorable, ce projet de décret n'a jamais été publié. Le Service des achats de

152. Ces processus ont souvent été définis par des circulaires du Premier ministre. On peut mentionner notamment la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, celle du 26 juillet 1995 sur la préparation et la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, celle du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations, ou encore celle du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme.

153. Conseil de modernisation des politiques publiques, décembre 2007.

l'État, qui devait être la première agence de ce type, a finalement été créé sous la forme d'un SCN classique¹⁵⁴.

La RGPP n'a donc pas donné lieu à la création d'une catégorie juridique de l'agence, même à titre expérimental, et n'a pas entraîné *a fortiori* de 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 première initiative en ce domaine a été prise par le Parlement. Issu d'un amendement sénatorial, l'article 64 de la loi de finances pour 2008 a prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 2009 le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État serait fixé chaque année par la loi de finances. Ce plafonnement a été instauré pour la première fois par l'article 77 de la loi de finances pour 2009, qui fixe un plafond global en équivalent temps plein et le répartit par mission et par programme ; il est repris depuis chaque année.

L'intervention du législateur financier à l'égard de personnes morales extérieures à l'État n'était pas évidente, puisque l'article 34 de la Constitution dispose que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État* ». Le Conseil constitutionnel n'a toutefois émis, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois de finances, aucune observation à l'égard de ces dispositions. Saisi dans le cadre d'une loi de finances rectificative pour 2011 d'une disposition instaurant un plafonnement identique pour les autorités publiques indépendantes, le Conseil constitutionnel a explicitement validé l'inscription en loi de finances de tels mécanismes, en jugeant 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* » (décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011).

Le Gouvernement a recouru à ce mécanisme de plafonnement pour étendre aux opérateurs de l'État, à partir de 2010, la politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Il a entrepris, au-delà du seul sujet des effectifs, une réforme générale du pilotage par l'État de ses opérateurs, dont le cadre a été défini par une circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010. La circulaire enjoint aux ministres de généraliser les outils du « *pilotage stratégique* » que sont la conclusion d'un « *contrat de performance* » entre l'État et l'opérateur, l'octroi à ce dernier d'une part variable de rémunération corrélée aux objectifs définis dans la lettre de mission et la tenue à la fin du premier semestre de chaque année d'un « *rendez-vous stratégique* » destiné à dégager les priorités de l'organisme. En matière immobilière, elle étend la norme de 12 m² de surface par agent, définie pour les personnels de l'État, à l'immobilier de bureau des opérateurs, et impose à ceux-ci de définir des schémas pluriannuels de stratégie immobilière. Un cadre harmonisé est défini pour le rapport annuel que doit produire chaque opérateur.

154. Voir « L'expérimentation avortée des agences de service public », in *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, avril-mai-juin 2009.

Les agences et la politique immobilière de l'État

La politique immobilière de l'État a fait l'objet de rapports très sévères au milieu des années 2000, notamment d'un rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale¹⁵⁵. Estimant que la France avait dix à quinze ans de retard par rapport à ses voisins européens, le rapport dénonçait l'absence d'identification de la fonction de propriétaire au sein de l'État, la mauvaise connaissance du patrimoine immobilier et l'absence de connaissance des coûts de la part de ministères vivant dans une illusion de gratuité.

Les réformes intervenues depuis ont été multiples. Sur le plan des structures, le service des domaines a été transformé en service France Domaine, qui a été investi d'une mission de pilotage de la politique immobilière en plus des attributions traditionnelles du service (évaluation préalable aux opérations). Un conseil de l'immobilier de l'État, censé jouer un rôle de conseil d'orientation et de surveillance et composé de parlementaires et d'experts, a été créé. Les ressources et les charges générées par les opérations immobilières ont été identifiées au sein d'un compte d'affectation spéciale, puis d'un programme « Entretien des bâtiments de l'État » du budget général. Les ministères se sont vu imposer un système de « loyers budgétaires » pour l'occupation des propriétés de l'État, afin de mettre fin au sentiment de gratuité et de les inciter à une politique immobilière économe. Le volume des cessions a été sensiblement accru, non sans controverses d'ailleurs¹⁵⁶.

L'extension de cette politique aux opérateurs de l'État est intervenue dans un deuxième temps. Les opérateurs représentent un enjeu décisif en matière immobilière : il a été estimé qu'ils contrôlaient presque autant de biens (23 000) que l'État (30 000)¹⁵⁷. Dans le cadre de la RGPP, il a été enjoint à l'ensemble des opérateurs d'établir et de faire valider par l'État des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), définissant leurs orientations pour optimiser et rationaliser leurs ressources immobilières. Fin novembre 2011, 77 % des SPSI attendus avaient été adressés par les opérateurs et environ 40 % ont été approuvés.

155. G. Tron, *La Gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et de ses établissements publics*, rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, juillet 2005. Voir également O. Debains, *Mission « immobilier public »*, octobre 2004.

156. Voir Cour des comptes, « Les cessions de biens immobiliers de prestige par France Domaine », insertion au rapport public annuel 2009.

157. Y. Deniaud et J.-L. Dumont, *Suites données aux préconisations de la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État*, juin 2008.

La circulaire du 26 mars 2010 constitue sans doute la tentative la plus aboutie à ce jour pour donner un cadre structuré aux relations entre l'État et ses agences. Si elle s'applique au champ des opérateurs, notion budgétaire, elle couvre la plupart des agences au sens de ce rapport, même si elle laisse de côté les services à compétence nationale et les organismes financés majoritairement par des ressources autres que celles de l'État. Il est particulièrement bienvenu que soit énoncée pour la première fois l'obligation de conclure avec chaque organisme un contrat d'objectifs. Alors que la contractualisation sur les objectifs existe depuis les années 1970 avec les entreprises publiques, depuis 1984 avec les établissements d'enseignement supérieur et depuis 1996 avec les caisses nationales de sécurité sociale et les hôpitaux, aucune règle transversale ne l'imposait jusqu'alors pour l'ensemble des opérateurs. La circulaire du 26 mars 2010 vise à renforcer de surcroît la cohérence entre le dispositif de performance propre à chaque opérateur et les indicateurs de performance prévus par la LOLF : l'intention est que les objectifs et les indicateurs inscrits dans le contrat de performance soient en premier lieu la déclinaison de ceux prévus par le projet annuel de performance (PAP) du programme dont relève l'opérateur.

Deux ans après son édicition, la mise en œuvre de la circulaire du 26 mars 2010 demeure cependant inachevée. En décembre 2011, seuls 40 % des opérateurs avaient un contrat de performance couvrant l'année 2012 ou expirant en 2011 et en cours de renouvellement. Un tiers des dirigeants d'opérateurs disposaient d'une lettre de mission. Ces taux s'élèvent certes respectivement à 75 % et 66 % pour les principaux opérateurs de l'État¹⁵⁸. Il n'existe pas à ce jour d'évaluation qualitative des contrats existants. On sait pourtant que la seule existence formelle d'un contrat ne suffit pas à établir l'exercice d'un véritable pilotage stratégique¹⁵⁹ ; encore faut-il que le contrat donne de véritables orientations à l'organisme et ne se contente pas de décrire ses missions, que les indicateurs soient en nombre limité et bien renseignés et qu'existe un mécanisme de suivi et de correction des écarts.

Au-delà de cette mise en œuvre encore partielle de la circulaire du Premier ministre, on doit s'interroger sur la forte emprise du principe d'annualité dans la définition des moyens des agences. Le plafonnement des emplois par la loi de finances est annuel. La circulaire du 26 mars 2010 impose en règle générale que la contractualisation ne porte que sur les objectifs et non sur les moyens. Le contrat de performance ne peut être assorti d'un engagement financier pluriannuel de l'État que dans trois hypothèses : lors de la création de l'opérateur ou d'un changement significatif de ses missions, lorsqu'il est « soumis à une activité pluriannuelle porteuse d'enjeux et de risques budgétaires ou financiers » ou lorsqu'il présente une situation financière fragile ou dégradée. Cette règle a conduit à transformer les contrats d'objectifs et de moyens (COM) de certains opérateurs en contrats d'objectifs et de performance (COP). En l'absence d'engagement financier pluriannuel, c'est la loi de finances qui, chaque année, définit les moyens alloués à l'opérateur.

158. 6^e conseil de modernisation des politiques publiques, décembre 2011.

159. On peut citer comme contre-exemple la première convention d'objectifs et de gestion de la CNSA, conclue pour la période 2006-2009. La direction générale de la cohésion sociale, administration de tutelle, et la CNSA ont reconnu elles-mêmes dans une note conjointe de bilan de la COG que celle-ci a « davantage défini les missions et posé les règles du jeu des processus que des objectifs précis et des priorités ».

La réticence à tout engagement financier pluriannuel s'explique sans doute par le contexte très difficile des finances publiques, assorti d'une grande incertitude sur l'évolution de la conjoncture et par conséquent des recettes de l'État et des charges de remboursement de la dette. On comprend donc que l'État veuille conserver la capacité de redéfinir chaque année les moyens attribués aux organismes placés sous son contrôle. Il n'est cependant pas certain que cette méthode soit la plus appropriée pour atteindre l'objectif de réduction des dépenses publiques. Une contractualisation pluriannuelle sur les moyens ne signifie pas que ceux-ci ne seront pas maîtrisés ; elle peut bien entendu être orientée à la baisse, comme cela a été le cas des dernières conventions d'objectifs et de gestion (COG) des caisses nationales de sécurité sociale. Le fait de ne pas discuter des moyens lors de l'élaboration du contrat prive l'État de son principal instrument de négociation. Cela risque d'aboutir à une certaine faiblesse des engagements sur la performance et la qualité de service, car il est difficile pour un opérateur de s'engager à cet égard sur plusieurs années s'il ne dispose d'aucune assurance sur les moyens qui lui sont alloués. En outre, la volonté de se cantonner à une gestion annuelle des moyens des opérateurs n'est pas cohérente avec le développement de la pluriannualité dans la conduite des finances publiques, avec l'instauration dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2008 des lois de programmation pluriannuelle et le rôle croissant que sont appelés à jouer les programmes de stabilité et de convergence transmis aux institutions de l'Union européenne.

2.3.3. La RÉATE : une esquisse d'articulation entre agences et État territorial

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) s'inscrit directement dans la perspective de la RGPP : il s'est agi de modifier la structure territoriale de l'État afin de lui donner plus de cohérence et d'efficacité. Le nombre de structures a été fortement réduit, l'interministérialité renforcée et un grand nombre de compétences ont été regroupées au niveau régional. Les préfets de région ont désormais autorité sur les préfets de département.

À l'image de la LOLF, la RÉATE s'est centrée sur l'État dans son périmètre traditionnel, celui des préfets et des services déconcentrés dépendant des ministères. Elle a été pensée avant tout du point de vue géographique – ou horizontal – et est donc orthogonale à la logique avant tout fonctionnelle des agences. Les grandes directions mises en place par la RÉATE, notamment au niveau régional, mélangent des personnes aux compétences et aux profils relativement variés, selon une ambition d'interministérialité locale qui peut paraître contradictoire avec le modèle fondamentalement « technicien » des agences. Nombreux sont les observateurs qui considèrent que le Gouvernement a opté pour la réforme de l'administration territoriale de l'État au détriment de « l'agencisation ».

Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010¹⁶⁰ qui a mis en œuvre la RÉATE a cependant défini une règle générale d'articulation entre les préfets et les éta-

160. Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

blissements publics. L'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, créé par lui, dispose que « *le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'État comportant un échelon territorial* » pour les établissements figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État et, à l'avenir, pour tout nouvel établissement comportant un échelon territorial, sauf exception prévue par décret en Conseil d'État. Comme il a été indiqué précédemment (voir 2.2.2.), cette notion de délégué territorial était déjà apparue au niveau législatif dans un certain nombre de textes sectoriels. Le décret du 16 février 2010 en fait désormais une règle générale, même si elle peut connaître des exceptions.

Le décret n° 2012-509 du 18 avril 2012 définit la liste des établissements dont le préfet est délégué territorial. Outre les quatre organismes pour lesquels cette règle était déjà prévue par la loi ¹⁶¹, le décret n'ajoute que deux organismes nouveaux, l'ADEME et le Centre national pour le développement du sport (CNDS). Il définit également les prérogatives du préfet en tant que délégué territorial : le préfet coordonne les actions de l'établissement avec celles conduites par les administrations et les autres établissements publics de l'État et s'assure de la cohérence de leurs actions à l'égard des collectivités territoriales. Dans les conditions prévues par les textes relatifs à chaque établissement, il peut négocier en son nom les conventions avec les collectivités territoriales et doit à tout le moins les contresigner, peut adresser des « *directives d'action territoriale* » aux services territoriaux de l'établissement et est consulté avant l'évaluation du responsable territorial de celui-ci.

Il était certainement souhaitable d'organiser les relations entre les échelons territoriaux des agences et les préfets et d'éviter que l'action des établissements publics ne soit soustraite à toute intervention de ces derniers. Garant de l'interministérialité et représentant de l'État, le préfet doit avoir les moyens, comme le prévoit le décret du 18 avril 2012, d'assurer la coordination entre les services déconcentrés et les établissements publics, notamment dans leurs interventions à l'égard des collectivités territoriales.

Ces deux décrets posent néanmoins de sérieuses difficultés. Comme l'a déjà affirmé le Conseil d'État dans le cadre de ses attributions consultatives ¹⁶², une disposition prévoyant que le préfet est de droit le délégué territorial d'un établissement public porte atteinte aux éléments constitutifs du statut des établissements et ne pouvait être instaurée que par le législateur. Le problème posé par la notion de délégué territorial ne tient cependant pas qu'au niveau de norme. Elle introduit une confusion sur le rôle que doit jouer le préfet et sur le fondement de sa légitimité. Le préfet est, aux termes de l'article 72 de la Constitution, le représentant de l'État et de chacun des membres du Gouvernement. Dans sa relation aux agences, le préfet devrait toujours être considéré en cette qualité, et non comme un organe de l'agence elle-même. C'est en tant que représentant de l'État, et non en tant que délégué territorial de l'agence, que le préfet doit avoir les moyens d'assurer la cohérence de son action avec celle des services de l'État. L'intervention obligatoire du préfet dans les contrats conclus par les établissements publics pose en outre un problème particulier, car elle porte atteinte à la

161. L'ANRU, l'Acse, l'ANAH et FranceAgriMer.

162. Voir le rapport public d'activité 2011 du Conseil d'État, p. 256.

liberté contractuelle dont dispose l'établissement en tant que personne morale. On peut enfin regretter que le cadre défini par les décrets du 16 février 2010 et du 18 avril 2012 ne traite pas des relations avec des agences aussi importantes que Pôle emploi, les ARS ou les agences de l'eau.

2.3.4. Les collectivités territoriales s'enrichissent d'un nouvel outil dont l'utilisation est, à ce jour, encore timide : la société publique locale (SPL)

L'exercice de toutes les potentialités ouvertes par les lois de décentralisation implique que les collectivités territoriales puissent disposer d'outils variés adaptés à la multiplicité des situations susceptibles de s'offrir à elles, notamment lorsque plusieurs collectivités ou leurs regroupements doivent s'associer pour mener à bien une action commune. Dans cette perspective, la loi n° 2010-559 du 28 juillet 2010 a créé un nouveau cadre juridique pour les agences des collectivités territoriales : la société publique locale, qui leur permet de disposer d'un véritable opérateur appartenant à la catégorie des sociétés et susceptible d'intervenir dans toutes les activités d'intérêt général¹⁶³. Dans ce champ qui paraît extrêmement large, la SPL répond au besoin manifesté par les collectivités de se doter d'une entité à capital exclusivement public pour développer des activités de prestation de nature commerciale en faveur des collectivités actionnaires, tout en échappant, à la différence des sociétés d'économie mixte locale (SEML), aux procédures de mise en concurrence et de passation des contrats de la commande publique¹⁶⁴.

L'arrivée de la SPL a provoqué un large regain d'intérêt des élus locaux en faveur du moyen d'action particulier que représente l'agence sous forme de société et dont les potentialités diversifient celles permises par les instruments classiques de gestion que sont la régie ou la délégation de service public. En vue d'accroître la souplesse d'utilisation de l'outil et par dérogation au code du commerce (art. L. 225-1) qui prévoit que pour les sociétés anonymes « *le nombre des associés ne peut être inférieur à sept* », les SPL peuvent n'être composées que de deux actionnaires. Cette disposition était nécessaire dès lors que l'actionariat, strictement public, est limité aux collectivités territoriales et à leurs groupements. En effet, il ne peut concerner ni l'État ni les établissements publics, hors ceux de regroupement. Par ailleurs, l'objet social de la SPL doit se rapporter à une compétence partagée par plusieurs collectivités ou groupements. À l'inverse, en cas d'exercice d'une compétence intégralement assurée par un établissement public de coopération intercommunal, une SPL ne peut être constituée.

163. Et non plus seulement pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction comme le faisaient les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) créées par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

164. Cette dérogation, connue sous le terme « *in house* », repose sur la jurisprudence de la CJCE. Depuis l'arrêt *Teckal* (C-107/98 du 18 novembre 1999) qui suppose que deux conditions soient remplies – la collectivité exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités avec qui elle est en relation –, cette jurisprudence a évolué dans le sens de l'assouplissement (arrêt *Coditel Brabant* C-324/07 du 13 novembre 2008 et arrêt *Commission c/ République fédérale d'Allemagne* C-480/06 du 9 juin 2009) en introduisant la notion de « collaboration » pour assurer une mission de service public commune à plusieurs autorités publiques.

Si, un an après la loi du 28 juillet 2010, on ne comptait que 22 sociétés publiques locales, dont 14 résultaient de la transformation d'une structure existante (associations, SEM, régies ou délégataires privés), le nombre est aujourd'hui d'une cinquantaine¹⁶⁵ principalement réparties sur les secteurs des opérations d'aménagement, le développement territorial, le tourisme, la gestion des réseaux d'eau et d'assainissement, les transports de voyageurs et la gestion des énergies renouvelables.

L'accueil prometteur dont a fait l'objet la SPL n'empêche toutefois pas qu'un certain nombre d'incertitudes freinent le développement de ce type d'agences. En premier lieu, le champ d'intervention des SPL n'est pas toujours aisé à délimiter. L'action engagée par la SPL doit être justifiée par un intérêt général local. Or, parmi les compétences des collectivités territoriales, certaines sont expressément déterminées par le législateur tandis que d'autres relèvent de l'application de la clause de compétence générale. En vertu de la jurisprudence administrative, lorsque la loi attribue précisément une compétence à une catégorie de collectivité, l'intérêt public est nécessairement présumé¹⁶⁶. En revanche, lorsque la collectivité intervient sur la base de sa clause de compétence générale et non sur le fondement d'une compétence attribuée, le sujet est beaucoup plus délicat puisque, dans cette hypothèse, l'intervention de la SPL est limitée par le respect du principe du droit de la liberté du commerce et de l'industrie. Dans ce cas, l'intérêt public local doit être établi.

En second lieu, les SPL n'ont pas vocation à exercer des fonctions « support », telles que la gestion de personnel, la gestion budgétaire, la réalisation d'expertise juridique ou d'assistance technique pour le compte des collectivités territoriales qui les contrôlent, car ces activités font partie du fonctionnement interne des collectivités et ne correspondent pas, à proprement parler, à l'exercice d'une compétence.

En troisième lieu, les SPL doivent exercer leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités et groupements qui en sont membres. Il n'est donc pas possible de créer une SPL pour gérer un équipement situé hors du territoire des collectivités actionnaires.

Au total et nonobstant la relative « jeunesse » du dispositif qui n'a peut-être pas encore donné sa pleine mesure, on reste en attente sur l'impact réel de la réforme notamment dans le domaine économique dès lors que les prestations envisagées par l'agence sous la forme d'une SPL (activité de conseil, organisation de manifestations, de voyages, etc.), sont souvent en dehors ou en marge des compétences précisément attribuées par le législateur à la collectivité intéressée.

L'objectif affiché par le législateur en créant les sociétés publiques locales a été de traduire, en droit national, la jurisprudence communautaire dite « *in house* » et d'offrir ainsi aux collectivités la possibilité de recourir à une structure présentant les souplesses du droit des sociétés sans recourir aux procédures de commande publique. L'outil est original ; les conditions de son utilisation dans un contexte où le droit de la concurrence est vif et très surveillé ne sont pas optimales et restent à parfaire.

165. La Fédération des entreprises publiques locales, au 12 mars 2012, fait état de 47 sociétés publiques locales.

166. CE, Sect., 15 février 1961, *Couquet*, rec. p. 119.

2.4. Les risques inhérents à des solutions trop radicales

2.4.1. Le recours généralisé aux agences

La souplesse de gestion et la lisibilité qu'offre la formule des agences pourraient inciter les décideurs et les gestionnaires publics à en faire une modalité d'organisation de droit commun des politiques publiques, en s'inspirant de modèles étrangers tels que ceux en vigueur par exemple en Suède ou en Nouvelle-Zélande. À chaque grande politique publique correspondrait une agence, disposant d'une autonomie de gestion et placée sous la responsabilité du ministre concerné. Cette idée a été reprise par la Commission pour la libération de la croissance française¹⁶⁷, présidée par Jacques Attali, qui a proposé, parmi ses vingt « décisions fondamentales », de « créer des agences pour les principaux services au public¹⁶⁸ ».

Trois difficultés majeures conduisent à penser que l'hypothèse d'une généralisation du recours aux agences n'est ni réaliste ni opportune : elle provoquerait une remise en cause radicale de l'organisation administrative française ; elle risquerait de porter atteinte à la cohérence globale des politiques publiques et, enfin, elle souffrirait d'un défaut de légitimité démocratique.

En premier lieu, la généralisation du recours aux agences aboutirait à la juxtaposition de deux réseaux de mise en œuvre des politiques publiques, l'un territorial, l'autre fonctionnel. En effet, les agences en question, dotées ou non de délégations locales, viendraient en large part se superposer aux services déconcentrés de l'État. L'organisation territoriale de l'État devrait dès lors être substantiellement modifiée, alors qu'elle vient d'être profondément restructurée en vue d'un renforcement de l'interministérialité, selon une logique diamétralement opposée à la logique de spécialisation verticale par politiques publiques qu'impliquerait la généralisation du recours aux agences. Si la création d'agences peut être justifiée dans le cas de conduites d'actions publiques précisément définies, la mise en œuvre sur le terrain des politiques publiques nationales doit demeurer prioritairement de la responsabilité du préfet et des services déconcentrés de l'État.

En deuxième lieu, la généralisation d'un mode d'administration par agences provoquerait une atomisation et une segmentation de la mise en œuvre des politiques publiques. La cohérence de ces politiques, déjà parfois malaisée à identifier, s'en verrait brouillée. L'efficacité d'une politique publique dépend de la capacité de ses responsables à l'adapter en fonction des contraintes opérationnelles rencontrées

167. Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, sous la présidence de Jacques Attali, XO Éditions, La Documentation française, 2008.

168. Le contenu de la mesure proposée est précisé dans la « décision n° 248 ». Il s'agit de créer de nouvelles agences pour la gestion de l'impôt, la tenue de la comptabilité publique, le conseil et l'assistance aux entreprises de moins de vingt salariés, l'INSEE, la protection civile et l'administration pénitentiaire. Le rapport proposait que cette formule, dans un second temps, soit étendue pour prendre en charge la gestion des principaux services sociaux. Il envisageait également de regrouper en agences tous les intervenants de la formation professionnelle, de la politique du logement et de la politique de la ville.

lors de sa mise en œuvre, d'une part, et de l'évolution des politiques sectorielles voisines, d'autre part. Cette réactivité suppose la maîtrise d'un flux d'information continu, ascendant comme descendant, entre les acteurs de terrain, soucieux de l'adaptation aux particularités du terrain, et les concepteurs, détenteurs de la vision stratégique d'ensemble. Les agences mobilisées prioritairement par les enjeux d'application n'ont pas, par construction, la vision globale des enjeux d'intérêt général ni des différentes politiques publiques intervenant dans des domaines connexes. La généralisation du recours aux agences risquerait ainsi d'aboutir à une mécanisation de la mise en œuvre de politiques publiques cloisonnées, dépourvues de vision synthétique de l'action publique dans un domaine donné. De plus, un cloisonnement excessif de l'action publique pourrait conduire l'État à négliger certaines politiques publiques au motif que celles-ci sont dépourvues d'agence ou dotées d'agences peu dynamiques tandis que d'autres secteurs, dont la visibilité serait renforcée par l'existence d'une structure dédiée entreprenante, bénéficieraient d'un avantage en quelque sorte indu.

En troisième lieu, la généralisation des agences poserait un problème de légitimité démocratique. Notre Constitution prévoit que le Gouvernement, responsable devant le Parlement, « *dispose de l'administration* ». Le contrôle du Gouvernement sur les agences, s'il existe, est beaucoup plus indirect. Dans le cadre du contrôle par le Parlement de l'action du Gouvernement, l'agence qui dispose d'une autonomie de gestion propre fait souvent écran entre le Parlement et la politique publique contrôlée. Le débat budgétaire, malgré la nouvelle procédure d'examen des crédits née de la LOLF, ne permet que de manière indirecte le contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques par les agences. L'intervention fréquente du législateur lors de la création des agences leur confère certes une certaine légitimité démocratique, mais elle n'est pas systématique et ne peut en tout état de cause pallier les problèmes de contrôle. La généralisation des agences impliquerait sans doute de renforcer de manière significative les prérogatives du Parlement à leur égard, sur le modèle des États-Unis. Elle impliquerait donc, au-delà de ses aspects administratifs, une profonde remise en cause de nos équilibres constitutionnels.

La généralisation du recours aux agences ne saurait donc, au regard de ces inconvénients majeurs, prospérer, sauf à déstabiliser aussi bien l'organisation générale de l'État que l'exercice par la représentation nationale du contrôle démocratique.

2.4.2. La remise en cause de l'acquis des agences

Pour autant, il n'est pas plus souhaitable de verser dans l'excès inverse en remettant radicalement en cause le recours aux agences pour la mise en œuvre de politiques publiques, dès lors que les conditions de ce recours ont été, au préalable, clairement définies. Les agences répondent à un besoin réel, celui de nouvelles modalités de gestion publique plus efficaces. Un retour à un État uniforme, par la réintégration systématique au sein des directions d'administration centrale de l'ensemble des moyens des agences, est donc proprement impossible.

Une telle remise en cause, peu réaliste, n'apparaît pas, de surcroît, souhaitable, dès lors que l'on peut identifier, là où elles fonctionnent bien, un réel acquis des agences. Il n'est ainsi pas contestable que le recours aux agences, par l'autonomie de gestion qu'elles rendent possible, a permis d'améliorer notablement la mise en œuvre de certaines politiques publiques. Le développement d'une



expertise sectorielle et le regroupement de moyens au sein d'une structure *ad hoc* ont renforcé la légitimité de l'action de l'État dans certains domaines où elle faisait défaut. L'implication de l'ensemble des parties prenantes au sein des instances de gouvernance des agences peut conférer à ces émanations de l'État une capacité d'action accrue.

La pérennisation de cet acquis des agences suppose que soient respectés un certain nombre de principes indispensables à leur bon fonctionnement : des objectifs précis donnés par l'autorité publique associés à des moyens clairement identifiés et sous tension de résultats, un responsable dûment investi et disposant d'une feuille de route claire, une réelle autonomie de gestion assortie d'un dispositif de mesure de performance fondé sur des indicateurs pertinents. En termes d'outils de réforme de l'administration, l'agence conforte la pertinence de ces dispositifs instrumentaux de gestion qui atténuent largement les lourdeurs de la gestion classique fondées sur les principes hiérarchiques et sur une logique de moyens, tandis que l'agence repose sur le principe de responsabilité et sur une logique de résultats.

Il faut avoir à l'esprit que dans un certain nombre de cas, notamment dans celui des agences de l'environnement ou des agences sanitaires, 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 telles que, par exemple, l'ADEME, l'ANRU ou la CNSA, constituent des structures publiques dont l'éloignement relatif de l'État apparaît comme une garantie de crédibilité et de neutralité.

En outre, même lorsque des agences témoignent de sérieux dysfonctionnements, le pouvoir exécutif et le législateur ont clairement manifesté leur refus de « réinternaliser » les missions de l'agence défaillante et ont préféré corriger ses missions et sa gouvernance plutôt que de redonner la compétence aux services centraux ministériels. Un cas d'espèce a été fourni par l'AFSSAPS après l'affaire dite « du Médiateur ». Il est certes apparu, à la lumière des événements révélés à la fin de l'année 2010, que la mise en place d'une agence autonome dotée de fortes compétences ne l'avait pas totalement prémunie contre les influences des groupes d'intérêts. Des voix ont pu demander, avant ou pendant le débat parlementaire portant sur ce qui allait devenir la loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé du 29 décembre 2011, la suppression de l'agence ou le regroupement des différentes agences de sécurité sanitaire. Il est significatif que cette orientation a été finalement écartée au profit de la recomposition d'une nouvelle agence dont la gouvernance et les moyens d'action, loin d'être affaiblis, ont été renforcés. Il est, en effet, permis de douter que les services centraux du ministère de la santé auraient pu mieux prévenir la crise rencontrée, ou y répondre dans de meilleures conditions.

Cela n'exclut pas qu'au cas par cas la réintégration de certaines agences au sein des administrations centrales ou des services déconcentrés puisse être envisagée, dans les cas où la pertinence du recours à une agence n'est pas ou plus avérée. Ainsi l'Agence française de lutte contre le sida a-t-elle été intégrée à la direction générale de la santé après que l'urgence de la situation liée au développement foudroyant de la pandémie a nécessité, dans un premier temps, une structure dédiée qui, ensuite, n'a plus eu sa raison spécifique d'être. Cet exemple est cependant assez rare et l'hypothèse de la réintégration gagnerait à être plus systématiquement étudiée (voir 3.1.3.).

*
* *

L'examen des solutions radicales exposé ci-dessus a eu le mérite de pousser jusqu'à leur terme les logiques qu'elles portent et d'en montrer les limites. Leur rejet n'est pas la marque de la recherche du juste milieu qui n'aurait, en l'espèce, pas grand sens. Il montre en revanche que le dispositif des agences, tel qu'il fait aujourd'hui question, est moins un sujet de structure administrative nouvelle, d'innovation institutionnelle que de transformation progressive de règles de gouvernance qui régissent le fonctionnement de l'État et des ministères. La place et le rôle des agences au sein de l'État restent à définir.

2.5. Pour une clarification de la place des agences et du rôle de l'État

Face à l'écheveau de complexité que représente en France le système d'agences, on serait tenté de dire que le problème, ce n'est pas l'agence, c'est l'État. C'est en effet l'État qui a laissé se développer ces structures, le plus souvent extérieures à lui-même, sans qu'elles lui soient réellement étrangères, alors qu'aucune doctrine ou aucun schéma préétabli ne guidait le recours généreux à cette formule. L'absence de cohérence est particulièrement visible sur le terrain, notamment par rapport aux services déconcentrés de l'État. Les récentes tentatives de clarification, ainsi qu'il a été dit, ont échoué : ni le schéma de développement des agences préconisé par le groupe de travail dans le cadre de la RGPP, présidé par Bruno Lasserre, fin 2007, ni le projet de statut des agences de service public, qui a été présenté au Conseil d'État en 2008, n'ont abouti. Si l'on ajoute à l'absence de doctrine les défauts en termes de méthode et de maîtrise des outils de pilotage, on mesure l'importance de l'effort de clarification qu'il convient de mener.

Afin de dépasser ce désordre et sortir de l'impasse dans laquelle le sujet des agences semble enfermé en France, il paraît nécessaire de poser deux nouvelles problématiques relatives aux agences, susceptibles de débloquent la situation actuelle, confuse au plan tant des principes d'organisation que de la pratique administrative :

- la distinction entre conception et mise en œuvre des politiques publiques n'est plus une ligne de partage pertinente pour saisir et différencier les rôles respectifs de l'administration centrale et des agences ;
- il convient de rompre avec l'idée, pourtant bien établie, que les agences sont des démembrements de l'État.

2.5.1. La distinction entre conception et mise en œuvre des politiques publiques n'est plus pertinente pour saisir et différencier les rôles respectifs de l'administration centrale et des agences

La dissociation entre un État qui ne doit conserver que la conception des politiques publiques et des agences auxquelles il doit en confier la mise en œuvre est



un des principes cardinaux du « *New Public Management* », repris à leur compte par les rapports Picq et Blanc déjà évoqués en première partie du rapport. Les réalités de terrain montrent une situation beaucoup plus contrastée ou nuancée. Les agences, fortes de leur expérience de mise en œuvre et de leur expertise sectorielle, investissent largement le champ de la conception des politiques publiques. Un rôle de proposition leur est parfois expressément reconnu par la loi. Il n'est pas toujours mal accueilli par les responsables des administrations centrales concernées, qui y voient une protection utile pour l'État, placé ainsi en deuxième ligne et qui peut choisir parmi les propositions faites par l'agence.

Ce progrès suppose que soient écartées deux voies. D'une part, la restauration du partage entre conception et mise en œuvre dans sa pureté originelle est illusoire : en situation opérationnelle, les agences sont vouées à être des forces de proposition et leur implication dans l'élaboration des politiques publiques est souhaitable. Pour autant, 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. Il faut absolument éviter une compétition entre les administrations centrales et les agences qui compromettrait tout pilotage ou tutelle appropriés.

Le partage proposé repose sur l'idée d'« État responsable ». L'État doit conserver, *in fine*, le pouvoir de décision. Il lui appartient d'arrêter les politiques publiques à l'élaboration desquelles les agences participent. Par ailleurs, il lui revient de définir la feuille de route stratégique de l'agence, sans que celle-ci la lui dicte, et d'être capable d'en mesurer la réalisation. Les ministres demeurant les seuls responsables politiques du succès ou de l'échec des politiques publiques, ils doivent être en mesure d'infléchir l'action de l'agence en tant que de besoin.

2.5.2. Il convient de rompre avec l'idée que les agences sont des démembrements de l'État

L'idée, pourtant bien établie, que les agences qui ont la personnalité morale sont des démembrements de l'État n'est aujourd'hui plus opérante pour bien comprendre ce qu'est le phénomène des agences. L'ANRU, l'ADEME ou les ARS sont des agences de l'État, des instruments de son action ; elles sont des composantes de l'État entendu largement. 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, intervient dans un même espace public élargi. Ce dispositif en réseau, composé des services centraux, des services déconcentrés et, parmi les opérateurs, des agences, participe de la puissance publique de l'État au sens large, quelle que soit la forme juridique et d'organisation qu'elle prend. Ce sont les insuffisances du commandement et de l'animation de ce dispositif, et non la nature des personnalités morales qui le composent, qui entraînent les difficultés rencontrées par l'État pour assurer la cohérence de son action, sous toutes ses formes.

La personnalité morale doit être considérée comme un attribut fonctionnel, qui entraîne certes des conséquences importantes, notamment l'absence d'autorité hiérarchique de l'État, l'existence d'un organe délibérant ou la détention d'un patrimoine distinct, mais ne produit pas de différence essentielle entre les agences qui en sont dotées et celles qui en sont dépourvues. Cette distinction est une question de second ordre ; la question de premier ordre est de savoir s'il y a lieu

de recourir à une agence pour permettre à l'État de mieux assurer ses missions multiples et renouvelées et ainsi tenir son rôle par rapport à la société civile.

La déploration 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 : le caractère erratique de leur création, la faiblesse de l'État central et l'absence d'articulation cohérente entre les agences et les services de l'État au niveau territorial. En appréhendant au contraire l'État et les agences comme composantes d'un même système, il est possible de s'atteler à la résolution de ces problèmes, en faisant le départ entre les bonnes et les mauvaises raisons de recourir aux agences, en identifiant les moyens d'une réhabilitation de l'État central et en redéfinissant les prérogatives des préfets.

C'est dans cet esprit que sont formulées les propositions de la troisième partie du rapport et c'est à ces conditions que l'État et les agences pourront, ensemble, dessiner les traits d'une nouvelle gestion publique.



Troisième partie

Pour un recours approprié aux agences

3.1. Encadrer le recours aux agences

En France, plus peut-être que dans d'autres pays, la dimension politique du recours aux agences est très marquée. Les agences sont vues par les pouvoirs publics et par l'opinion comme un gage tangible de l'ambition et du volontarisme. Leur création est souvent décidée « à chaud », notamment lorsqu'il s'agit de répondre à des crises. Demain comme hier, un Gouvernement confronté à une difficulté ou désireux de donner une impulsion nouvelle à une politique publique pourra ressentir le besoin de se doter d'une agence.

Toutefois, si la création d'une agence est un choix politique, elle est aussi un choix d'organisation. Elle n'est justifiée que si elle permet d'atteindre de meilleurs résultats qu'en recourant aux structures traditionnelles de l'État que sont les administrations centrales et les services déconcentrés. Elle pose inévitablement des questions d'articulation avec ces structures traditionnelles. Ces problèmes d'organisation demeurent bien après que l'impulsion politique initiale s'est dissipée : les structures administratives survivent le plus souvent aux gouvernants qui les ont instaurées. Ils sont peu anticipés lors de la décision de création.

3.1.1. La nécessité de lignes directrices

Enjoindre de ne plus créer des agences pour des raisons politiques ou juger que ces raisons politiques sont mauvaises n'aurait pas de sens. En revanche, il est nécessaire que la volonté politique, qui naît souvent « à chaud », soit confrontée à une doctrine élaborée « à froid », à des lignes directrices définissant les conditions du bon recours aux agences. Ces lignes directrices auraient vocation à garantir que la décision politique de créer une agence soit pleinement éclairée par une évaluation de toutes ses conséquences en termes d'organisation.

La circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État constitue une étape importante dans la mise en place d'une telle doctrine. Elle ne concerne toutefois que le pilotage des opérateurs existants et ne traite pas des conditions de leur création. Jamais jusqu'ici les critères permettant de déterminer si le recours à une agence est justifié n'ont été définis. Le premier chapitre des lignes directrices du recours aux agences serait dédié à la définition de ces critères.

Le rapport de la mission présidée par Jean Picq préconisait, à terme, la transformation en agences de toutes les administrations de l'État assurant « *une fonction de prestation de services n'impliquant pas une appréciation discrétionnaire, mais obéissant à des critères objectifs* ». Si ce critère a pu sembler il y a vingt ans épuiser le champ d'utilisation potentiel des agences, les développements ultérieurs du phénomène ne permettent plus de s'en contenter. La négociation des projets de rénovation urbaine par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou la définition d'une programmation des appels à projet par l'Agence nationale de la recherche (ANR) ne peuvent se réduire à l'application mécanique de critères préalablement définis.

Compte tenu de la diversité des utilisations potentielles des agences, il ne paraît d'ailleurs pas possible de définir un ensemble de conditions nécessaires et suffisantes. La seule approche envisageable consiste à retenir un « faisceau d'indices ». Employée dans de nombreuses branches du droit, par exemple pour identifier les organismes privés chargés d'une mission de service public¹⁶⁹ ou pour distinguer les services publics administratifs des services publics industriels et commerciaux¹⁷⁰, la technique du faisceau d'indices permet tout à la fois de poser des limites et de garder la souplesse nécessaire à l'appréhension de situations très variées.

Appliquée aux agences, cette méthode conduit à distinguer les critères suivants :

- l'utilité de la spécialisation dans 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 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).

Les développements antérieurs expliquent amplement pourquoi ces critères justifient la création d'une agence. À la différence des administrations centrales et des services déconcentrés, qui sont chargés de segments assez larges de l'action de l'État, de manière d'ailleurs accrue depuis la RGPP, les agences peuvent se spécialiser dans des tâches bien définies et bénéficier ainsi d'économies d'échelle. En lien avec cette spécialisation et du fait de règles statutaires dérogatoires, elles sont plus à même d'attirer des experts aux compétences peu fréquentes dans les administrations. Leur autonomie, en particulier leur liberté contractuelle, facilite la conclusion de partenariats avec les collectivités territoriales ou les acteurs de la société civile, qui peuvent d'ailleurs participer à leur gouvernance, y compris comme membres du conseil d'administration. Si les agences ne sont pas indépendantes du pouvoir politique, ce qui les distingue des AAI, celui-ci n'a pas vocation à intervenir dans leur gestion courante et il ne dispose pas de pouvoir hiérarchique à leur égard lorsqu'elles sont dotées de la personnalité morale.

169. CE, Sect., 22 juillet 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés* (APREI), n° 264541.

170. CE, Ass., 16 septembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, rec. p. 434.

Aucun de ces critères pris isolément n'implique nécessairement la création d'une agence. L'évolution des effectifs de l'administration des impôts, qui ont diminué de près de 10 % entre 2001 et 2010¹⁷¹, sans réduction des missions, montre qu'il est possible de réaliser des gains de productivité substantiels dans des structures administratives traditionnelles. Au sein même de l'État, le statut général de la fonction publique permet de recruter sur des emplois de contractuels lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes. Les contrats de plan État-région, devenus depuis 2007 les contrats de projet État-région, politique partenariale par excellence, sont portés depuis leur création par les préfets et les services déconcentrés. Enfin, le cas de la direction générale de l'INSEE atteste qu'une expertise sur des données aussi sensibles que le chômage, la croissance ou l'évolution des prix peut être produite au sein des services de l'État sans que son impartialité soit mise en cause¹⁷².

Néanmoins, l'expérience montre que les objectifs sous-jacents à ces critères sont souvent mieux atteints au sein des agences. La création d'une agence apparaît particulièrement justifiée lorsque plusieurs de ces critères sont réunis. Ainsi, la création des ARS se justifie à la fois par le caractère déterminant des partenariats avec des acteurs variés (professionnels de santé et structures de soins, collectivités territoriales, associations) et par la volonté de mettre l'autorité politique à distance des décisions sur la restructuration de l'offre de soins. De même, la création de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) permet de développer une spécialisation dans la conception et l'achat des titres et de faciliter le recrutement d'experts dans les technologies électroniques et biométriques utilisées aujourd'hui. Dans certains cas, une agence pourrait être créée au vu d'un seul de ces critères, mais la démonstration que la création d'une agence permettra de mieux remplir l'objectif recherché devrait alors être particulièrement bien établie.

Dans les cas où aucun des critères n'est réuni, il est probable que les inconvénients inhérents à l'existence d'une agence (difficultés d'articulation avec les autres structures, nécessité de doter l'agence de ses propres services support) dépassent ses avantages. Ainsi, l'Agence nationale de la participation des employeurs à l'effort de construction, créée dans un contexte de contrôle de la gestion paritaire des fonds de l'ancien « 1 % logement », remplit des missions de surveillance et de vérification de l'emploi des fonds qui ne sont pas constitutives d'une gestion de masse, ne requièrent pas d'expertise spécifique (du moins, l'expertise requise n'a pas de spécificité plus forte que celle exigée par le contrôle de tout domaine particulier de l'action publique) et n'impliquent pas de partenariat¹⁷³. Dans la même perspective, bien que de création récente et préconisée par un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection

171. Cour des comptes, « La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique : un premier bilan », communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2011.

172. L'article 144 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a consacré « l'indépendance professionnelle » des agents de la statistique publique.

173. À tel point que, depuis un décret du 23 décembre 2010, le conseil d'administration de l'ANPEEC ne comporte plus que cinq représentants de l'État et trois personnalités qualifiées. Cette évolution était d'ailleurs souhaitable puisque, dans l'organisation antérieure, les organismes collecteurs faisant l'objet des contrôles de l'ANPEEC étaient représentés à son conseil d'administration.



générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN)¹⁷⁴, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) appelle également certaines interrogations. Il exerce des missions de police administrative (délivrance d'agréments et de cartes professionnelles) et disciplinaires qui n'impliquent pas d'expertise spécifique. Si la présence au sein de son collège d'un tiers de représentants des activités privées de sécurité montre que le critère du partenariat est rempli, l'existence même de ce partenariat présente dans ce domaine régalien un caractère innovant et appellera à ce titre une évaluation particulière.

Les quatre critères proposés ont tous trait à la nature de la mission confiée à l'organisme. C'est en effet la nature de la mission qui doit justifier la mise en place d'une agence. D'autres éléments ne constituent pas de bonnes raisons de créer une agence bien qu'ils interviennent de fait dans les décisions. Ainsi, la volonté d'apporter des moyens supplémentaires à une politique publique ne devrait pas entrer en ligne de compte : à l'évidence, si le Gouvernement veut renforcer un de ses domaines d'action, il peut le faire au sein des services de l'État. Les règles que le Gouvernement s'impose à lui-même ne doivent pas avoir à cet égard d'effet pervers, comme cela a été le cas de la norme de progression des dépenses de l'État jusqu'en 2008¹⁷⁵. De même, la « sanctuarisation » des crédits, si elle peut évidemment être souhaitée par les responsables ou les bénéficiaires de la politique publique concernée, ne devrait pas être recherchée. Il revient en effet au Parlement de déterminer les priorités financières de l'action publique, que celle-ci soit mise en œuvre au sein des structures traditionnelles de l'État ou d'une agence. Si une certaine continuité est souhaitable dans le choix de ces priorités, ce que l'instauration des lois de programmation pluriannuelle est de nature à favoriser, le Parlement doit toujours être en mesure de les modifier. La sanctuarisation est d'ailleurs illusoire, comme le montre l'exemple de l'ANRU, la contribution financière de l'État ayant été remise en cause au bout de quelques années.

La volonté d'échapper au régime juridique des administrations en matière de statut des personnels, de marchés publics ou de contrôle budgétaire n'est pas non plus une bonne raison de créer une agence. C'est la nature de la mission qui doit justifier, le cas échéant, des aménagements : ainsi, la nécessité de recruter un nombre important d'experts, comme dans les agences sanitaires nationales, ou d'intégrer des personnels de droit privé, comme lors de la création de Pôle emploi ou des ARS, justifie que ces organismes puissent appliquer en tout ou partie le droit du travail. Mais l'application de ce droit ne doit pas être en elle-même un objectif. Ainsi, dans le cas du CNAPS, évoqué ci-dessus, la faculté donnée par le législateur de recruter des salariés soumis au code du travail ne paraît pas justifiée par la nature de la mission.

L'inscription de ces « mauvaises raisons » dans les lignes directrices est tout aussi souhaitable que celle des « bonnes raisons ». Elle peut concourir à écarter des projets d'agence qui ne seraient pas justifiés.

174. Rapport sur le contrôle des entreprises privées de sécurité, mai 2010.

175. C'est seulement lorsque l'agence est capable de générer par son activité des ressources propres que l'on peut admettre qu'elle est de nature à augmenter les moyens d'une politique publique ; encore faut-il rappeler que des ressources propres peuvent être affectées au sein du budget de l'État à certaines dépenses, par la procédure des budgets annexes, aujourd'hui très peu utilisée.

Proposition n° 1

Se fonder sur un faisceau de critères pour déterminer les cas dans lesquels il est souhaitable de recourir aux agences. Ce faisceau est constitué des critères suivants : l'efficacité, l'expertise, le partenariat et la neutralité.

3.1.2. Choisir le statut des agences selon des règles simples et préalablement définies

Après le principe même de la création d'une agence, la deuxième question qui se pose aux pouvoirs publics est celle de la forme juridique à lui donner. Ils doivent tout d'abord déterminer si elle doit être dotée de la personnalité morale. Au sein des agences à la personnalité morale distincte de l'État, un choix se présente entre le statut d'EPA, d'EPIC ou de GIP, voire d'association ou de société. Les créations d'agence intervenues ces dernières décennies montrent que le choix du statut répond à des préoccupations très contingentes et n'est pas guidé par des critères clairement définis.

L'attribution de la personnalité morale est parfois vue comme un choix essentiel, déterminant la nature de l'agence. Les termes « démembrement de l'État » ne désignent en règle générale que les organismes dotés de la personnalité morale¹⁷⁶ et épargnent les SCN. Comme il a été exposé à la fin de la deuxième partie, ce n'est pas l'approche proposée par ce rapport. Même lorsqu'elles sont dotées de la personnalité juridique, les agences sont des « *organismes relevant de l'État* », selon la formule employée par le Conseil constitutionnel¹⁷⁷, et mettent en œuvre ses politiques publiques. Certains SCN, par la technicité de leur mission, peuvent avoir une grande autonomie de fait, tandis que des établissements publics peuvent être soumis à une tutelle étroite. À l'étranger, selon la culture juridique propre à chaque pays, les agences peuvent être dotées de la personnalité morale, comme en Suède, ou en être privées, comme les « *executive agencies* » au Royaume-Uni. Leurs caractéristiques fonctionnelles sont pourtant voisines.

La personnalité morale doit donc être considérée comme un attribut fonctionnel. Elle entraîne certes des conséquences juridiques non négligeables, comme l'absence de pouvoir hiérarchique des autorités de l'État ou la détention d'un patrimoine distinct, mais il n'existe pas de différence essentielle entre les agences qui en sont dotées et celles qui en sont dépourvues.

Le choix de recourir à un SCN ou de créer une nouvelle personne morale n'en doit pas moins être guidé par des critères définis par des lignes directrices. Le critère déterminant est ici celui du pouvoir de décision. Si le ministre veut conserver un

176. Ils ont toutefois pu être également employés pour désigner les AAI : voir *Les Autorités administratives indépendantes*, rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2010.

177. Voir la décision n° 2011-638 du 28 juillet 2011 DC sur la loi de finances rectificative pour 2011.

pouvoir d'instruction hiérarchique, il doit créer un SCN. La différence entre le pouvoir de tutelle et le pouvoir hiérarchique est à cet égard très stricte¹⁷⁸ et n'est pas toujours bien appréhendée. Il a ainsi été jugé que le Premier ministre ne pouvait décider de déplacer le siège de l'ENA à Strasbourg, une telle décision relevant du conseil d'administration de cette école (CE Ass. 4/6/1993, *Association des anciens élèves de l'École nationale d'administration*, n° 138672). S'il est au contraire souhaité que des acteurs extérieurs à l'État participent au pouvoir de décision, notamment sur le budget de l'agence, au sein d'un conseil d'administration, une personne morale doit être créée.

Quant aux considérations tenant au statut des personnels, si elles ne doivent pas justifier la création d'une agence, elles peuvent bien sûr entrer en ligne de compte dans le choix de sa forme juridique. Lorsque la mission confiée exige de constituer une expertise particulière, l'attribution de la personnalité morale est de nature à faciliter les recrutements de contractuels de droit public ou de droit privé, selon des modalités d'ailleurs variables liées au statut de l'agence : EPA, EPIC ou GIP (voir 2.2.3.). Les SCN ne disposent en revanche d'aucune facilité particulière.

Le GIP peut être un statut attractif en raison de sa très grande souplesse, encore accrue par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit qui en a unifié le régime juridique. Un GIP peut désormais être créé par simple convention entre ses membres dans tous les domaines, sans qu'il soit besoin d'une intervention du législateur pour créer une nouvelle catégorie ; un arrêté interministériel d'approbation est suffisant. Le GIP peut associer des partenaires publics ou privés et la convention constitutive fixe librement son organisation. La loi du 17 mai 2011 permet d'opter entre droit public et droit privé pour le statut du personnel et la comptabilité et rend également facultatifs le contrôle économique et financier et la présence d'un commissaire du Gouvernement. Toutefois, il existe une fragilité inhérente au système du GIP : chaque membre participant ès qualités à la gouvernance du groupement, il y défend ses propres intérêts et la politique du GIP est donc un compromis permanent entre les membres. C'est l'un des arguments qui ont justifié la transformation des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), qui étaient des GIP constitués par l'État et l'assurance-maladie, en agences régionales de santé (ARS), qui sont des établissements publics : un des rapports préparatoires à la création des ARS a ainsi relevé que l'ARH était « *dangereusement fragilisée par la propension des organismes qui la composent à affecter leurs ressources sur d'autres priorités que celles de l'ARH, ce qui pose un problème grave de cohérence des pouvoirs* »¹⁷⁹.

Les GIP devraient donc être réservés à des collaborations de projet ou ne servir de vecteur que durant la phase initiale de mise en place d'une agence¹⁸⁰. Ainsi, s'il était décidé de donner une plus grande ampleur au service civique, il serait sans doute souhaitable de faire passer l'Agence du service civique du statut de

178. Selon Pierre Laroque et Roland Maspétiol, « *La hiérarchie est un lien positif permettant au supérieur d'imposer sa volonté au subordonné, alors que la tutelle, au contraire, a un caractère négatif, car celle-ci n'a qu'un but : empêcher les corps autonomes de devenir nuisibles à l'intérêt général du pays* », in *La tutelle administrative*, 1930.

179. P. Ritter, rapport sur la création des agences régionales de santé, janvier 2008.

180. Cela a été le cas pour plusieurs organismes, notamment l'Agence française du sang et l'Agence nationale de la recherche.

GIP à celui d'établissement public. De par sa gouvernance plus cohérente, l'établissement public est plus adapté pour mettre en œuvre une politique publique présentant un caractère pérenne.

La clarté de la frontière entre EPA et EPIC s'est estompée en raison de la pratique du législateur, de plus en plus fréquente, consistant à instiller des éléments du régime des EPIC dans celui des EPA en matière de statut du personnel, de comptabilité ou de marchés publics. Cette pratique n'est pas sans inconvénients. Elle peut conduire à des incertitudes sur l'ordre juridictionnel compétent en cas de contentieux. Elle suscite parfois des déconvenues sur le caractère supposé plus souple du droit du travail. Un principe simple devrait être réaffirmé : l'EPA doit être la règle, s'agissant d'organismes dont la mission est par définition administrative, et les dérogations au droit public, et *a fortiori* le statut d'EPIC, ne devraient être acceptés que s'il est établi qu'un tel choix est nécessaire pour accomplir la mission confiée à l'agence. Si l'on prend le cas de Pôle emploi, l'application du droit du travail était justifiée par l'intégration des personnels des ex-ASSEDIC ayant ce statut ; en revanche, on voit mal en quoi les missions de Pôle emploi exigeaient qu'il échappe aux règles de la comptabilité publique et des marchés publics.

Quant aux statuts d'association ou de société, leur usage devrait être encore plus étroitement cantonné. Il n'est pas question de remettre en cause ici le rôle important que jouent en France les associations dans la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, lorsqu'il s'agit de véritables associations, créées à l'initiative de personnes privées et qui interviennent dans le cadre de leur projet associatif. En revanche, il n'est pas souhaitable que le statut associatif soit utilisé comme support juridique d'une agence de l'État. Ainsi, l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) est une association mais dont l'existence est prévue par la loi, les statuts agréés par le ministre de l'emploi et qui a un rôle exclusif de gestion des sommes dues par les entreprises au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. Cet exemple historique, dont l'organisation fait aujourd'hui l'objet d'un consensus parmi les acteurs de cette politique, n'est pas à remettre en cause mais n'est sans doute pas non plus à imiter¹⁸¹. L'AFPA aurait pu être classée jusqu'à ces dernières années dans la même catégorie. Toutefois, la décentralisation de la commande publique en matière de formation professionnelle et les observations du Conseil de la concurrence, visant à éviter que l'AFPA n'abuse d'une position dominante sur le marché de la formation, ont conduit à affaiblir sensiblement les liens avec l'État. Dans les nouveaux statuts adoptés en janvier 2011, l'État ne dispose plus que d'un quart des sièges au conseil d'orientation et ne nomme plus le directeur général.

Quant au statut de société, il ne peut trouver une justification particulière que pour les agences ayant un rôle assimilable à celui d'une banque, comme Oséo, société anonyme ayant pour objet le financement de l'innovation et de la croissance des PME. Il n'apparaît par exemple pas justifié pour l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), dont la mission est d'aider à l'insertion professionnelle des travailleurs d'outre-mer et relève de la politique de l'emploi.

181. Il n'a d'ailleurs pas été reproduit pour l'organisme qui en est le pendant pour les employeurs publics ; le FIPHP, créé par la loi n° 2011-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, est un établissement public administratif.

Proposition n° 2

Choisir le statut de l'agence en fonction de règles simples définies par des lignes directrices, notamment :

- recourir à un 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.

3.1.3. Réévaluer périodiquement la pertinence de l'existence et des missions de chaque agence

En France, les agences ne sont pas en règle générale créées pour une durée déterminée. Un établissement public ou un SCN est instauré par un texte jusqu'à ce qu'un texte de même nature mette fin à son existence. Si la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 sur la recherche, qui a créé les GIP, avait prévu qu'ils étaient instaurés pour une durée déterminée, la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit qui les régit aujourd'hui permet de les créer pour une durée déterminée ou indéterminée. On constate de fait que très peu d'agences sont supprimées. Si les fusions d'agences ont été plus nombreuses, notamment dans la période récente, il est en revanche très rare qu'une agence soit supprimée sans que ses missions soient reprises par une autre. On ne peut guère mentionner que deux suppressions dans la période récente, qui par coïncidence sont intervenues toutes deux dans le domaine de la lutte contre le sida : l'Agence française de lutte contre le sida a été intégrée à la direction générale de la santé en 1994 et l'Agence nationale de recherche sur le sida et les hépatites virales est devenue une entité interne à l'INSERM le 1^{er} janvier 2012. Le cas le plus caricatural de la difficulté à supprimer une agence est sans doute celui de l'Agence nationale d'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM), qui n'a plus de mission correspondant à ses statuts depuis une dizaine d'années mais qui perdure encore aujourd'hui, des nominations de directeur général et de membres de son conseil d'administration étant même intervenues en 2011.

Il est pourtant souhaitable de se réinterroger, de manière périodique, sur la pertinence de l'organisation en agences. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a été créée à une époque où le ministère de l'environnement était une administration légère, notamment au niveau territorial. Il est légitime de se demander si la création d'un grand ministère intégrant les administrations de l'équipement et d'une partie de l'industrie n'implique pas de repenser la fonction de l'agence et son articulation avec les services de l'État. L'ANRU a été créée pour mettre en œuvre le Plan national de rénovation urbaine ; l'arrivée à échéance de ce plan, prévue pour 2013, doit conduire à réexaminer l'existence de l'agence. De manière générale, des choix d'organisation justifiés à un

moment donné peuvent ne plus l'être ultérieurement en raison de l'évolution des politiques publiques et de l'environnement institutionnel.

Il peut en conséquence paraître séduisant de poser comme principe la création des agences pour une durée déterminée, la prolongation de leur mission devant faire l'objet d'un acte exprès. Chaque agence devrait donc prouver la persistance de son utilité pour être reconduite. C'est la pratique bien connue aux États-Unis des « *sunset laws* ». En France, le modèle des « *sunset laws* » a été utilisé pour les commissions consultatives. Le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif a prévu que de telles commissions devaient être créées pour une durée de cinq ans. Les commissions créées antérieurement au décret ont pris fin le 8 juin 2009, sauf renouvellement exprès ; plus de deux cents instances ont été supprimées à cette date¹⁸².

Le bilan des « *sunset laws* » aux États-Unis est toutefois mitigé. Elles font l'objet de critiques symétriques : elles sont parfois accusées de n'avoir qu'un caractère formel, le renouvellement des agences étant largement automatique, parfois au contraire de paralyser l'action des agences du fait de la menace pesant en permanence sur leur existence. En outre, la portée du précédent constitué par le décret du 8 juin 2006 ne doit pas être exagérée : il est beaucoup plus simple de supprimer une commission consultative qu'une agence, la dissolution d'une agence posant notamment la question de la reprise de son personnel. En conséquence, cette modalité de création ne paraît à recommander que lorsque l'agence est chargée de mettre en œuvre un projet à l'échéance bien définie, comme cela a été le cas de l'ANRU.

Il existe cependant une voie entre l'absence de remise en cause de l'existant et l'affichage formel d'une disparition programmée. Elle consiste à imposer une revue périodique de l'existence, du périmètre et des missions de chaque agence.

Plusieurs conditions sont à réunir afin que cette revue ait une réelle portée. Ses enjeux ne doivent pas être ramenés à une alternative binaire, dont les deux branches seraient le *statu quo* ou la suppression de l'agence. La revue peut avoir des suites variées, comme la modification du périmètre des missions, des modalités de coordination avec les services de l'État ou de la gouvernance interne de l'agence. Elle doit être réalisée en amont de la négociation de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM) qui régit les rapports entre l'agence et sa tutelle et dont il sera plus amplement question ci-après au 3.3.1. On pourra utilement s'inspirer pour ce faire du modèle des conventions d'objectifs et de gestion de la sécurité sociale qui sont systématiquement précédées d'une évaluation de l'IGAS. Elle doit enfin être assurée par les différents corps d'inspection ministériels et interministériels selon une méthodologie harmonisée. Un Comité interministériel d'évaluation des agences serait chargé d'établir cette méthodologie et de faire une synthèse annuelle des audits sur le modèle du Comité interministériel d'audits des programmes (CIAP) de la LOLF¹⁸³.

182. Voir, sur ce sujet, le rapport public 2011 du Conseil d'État *Consulter autrement, participer effectivement*, La Documentation française, juillet 2011, p. 34.

183. Voir la note de bas de page n° 213 ci-après.



Proposition n° 3

- Prévoir la réalisation d'une revue périodique de l'existence, du périmètre et des missions de chaque agence en amont de chaque convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens.
- Créer pour une durée déterminée les agences chargées 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 des agences selon une méthodologie harmonisée.

3.1.4. Inscrire les principes de cette doctrine selon une normativité graduée

Le caractère peu opportun de la création d'une catégorie juridique des agences

La création d'une nouvelle catégorie juridique peut apparaître comme une solution à l'indétermination dont est aujourd'hui entachée la notion d'agence. Face à un paysage éclaté, fait d'agences aux statuts très divers, l'unification des régimes juridiques peut sembler une source de simplification. Elle n'est pourtant pas opportune.

Deux voies seraient concevables pour créer une catégorie juridique de l'agence. La première consisterait à substituer cette catégorie aux catégories existantes de SCN, d'établissement public et de GIP. On peut d'emblée observer que cette substitution ne pourrait être totale : ces statuts sont en effet utilisés pour d'autres organismes que les agences au sens de ce rapport, et seraient donc appelés à perdurer. Il faudrait par ailleurs déterminer le régime juridique de cette nouvelle catégorie. Des choix très difficiles se présenteraient : L'agence doit-elle être dotée ou non de la personnalité morale ? Doit-elle être régie par le droit public ou le droit privé ? Si, faute de parvenir à les trancher, l'on entendait laisser à chaque statut d'agence le soin de régler ces questions, le contenu de la catégorie juridique commune deviendrait évanescant. La création d'une catégorie unique bute en réalité sur la diversité des modes de recours aux agences, qui appellent une certaine diversité de statuts juridiques pour faire face aux différentes situations. Cette exigence est mieux satisfaite par la pluralité actuelle des statuts.

Dans la seconde voie, la catégorie juridique d'agence se juxtaposerait aux catégories existantes. Il y aurait au sein des établissements publics, des GIP et des SCN une subdivision entre ceux ayant le caractère d'agence et ceux ne l'ayant pas. C'est en partie la voie qu'avait empruntée le projet de décret relatif aux agences de service public envisagé dans le cadre de la RGPP, qui créait une sous-catégorie au sein des SCN. Cette option présente l'avantage de préserver la diversité des formes juridiques sous lesquelles il est possible de créer une agence. Elle entraîne cependant une complexité accrue dans un paysage juridique déjà difficile à appréhender. Son apport au regard de la situation actuelle n'apparaît pas évident.

La difficulté de faire de l'agence une catégorie juridique ne doit pas surprendre ; elle est inhérente à la nature du phénomène. L'agence est une notion fonctionnelle et les statuts juridiques ne sont que des instruments pour donner à l'organisme les caractéristiques les plus adaptées à sa mission.

Certaines propositions doivent être mises en œuvre par des dispositions législatives

Plusieurs séries de préconisations formulées dans ce rapport appellent une modification de textes législatifs. C'est d'abord le cas de la mise en œuvre des critères justifiant le recours à une agence et déterminant le choix de son statut juridique. Afin de s'assurer que ces critères sont bien employés, il est nécessaire d'imposer préalablement à la création de toute agence la réalisation d'une étude d'impact, qui devrait exposer notamment en quoi la politique envisagée ne peut être mise en œuvre par les structures existantes.

L'enjeu de l'étude d'impact est de faire reposer la charge de la preuve sur le ministre porteur du projet de création d'une agence. Le principe doit être le recours aux structures administratives existantes et c'est seulement s'il est raisonnablement établi que les objectifs de l'action publique seront mieux atteints par la création d'une agence que celle-ci doit être acceptée ¹⁸⁴.

Une obligation d'accompagner tout projet de loi d'une étude d'impact existe déjà en vertu de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Elle est toutefois formulée en termes très généraux : outre les aspects strictement juridiques (articulation avec le droit européen, modalités d'application dans le temps, etc.), elle prévoit une « *évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées* » ainsi que « *des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* », ce qui n'appelle pas nécessairement de longs développements sur le choix de recourir à une agence. Afin que toute création d'une agence opérée par une loi ¹⁸⁵ soit précédée d'une évaluation, il est nécessaire de compléter la loi organique du 15 avril 2009 par un article précisant le contenu des études d'impact dans le cas où le projet de loi crée un nouvel établissement public de l'État. En outre, il serait souhaitable que les deux assemblées adoptent des dispositions

184. Cette obligation peut être comparée à celle qui s'impose aux collectivités publiques envisageant de conclure un contrat de partenariat : l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 leur impose de faire réaliser une « *évaluation préalable* ». C'est seulement si cette évaluation préalable établit qu'un des critères légaux du recours au contrat de partenariat (urgence, complexité, bilan coûts-avantages plus favorable que celui d'un marché public ou d'une délégation de service public) est rempli que la collectivité est en droit de le conclure.

185. Une loi n'est nécessaire que pour les établissements publics n'appartenant à aucune catégorie existante au sens de l'article 34 de la Constitution. Les établissements publics appartenant à une catégorie existante peuvent être créés par un décret, les GIP par une convention constitutive entre les membres du groupement approuvée par un arrêté ministériel et les SCN par un décret ou un arrêté.

similaires dans leurs règlements intérieurs pour que les agences créées par des propositions de loi¹⁸⁶ fassent l'objet d'une évaluation analogue.

Aucune obligation d'étude d'impact n'existe pour les agences créées par décret ou par arrêté. Pour celles créées par ordonnance¹⁸⁷, si la loi organique du 15 avril 2009 prévoit une application partielle des études d'impact aux projets de loi par lesquels le Gouvernement demande l'habilitation au Parlement, leur contenu est forcément succinct, puisque le projet de loi d'habilitation n'a pas à prévoir les modalités précises de constitution de l'agence. Une loi devrait donc prévoir que la création de tout établissement public, GIP, SCN ou d'une personne privée à laquelle est confiée à titre exclusif la mise en œuvre d'une politique nationale doit être précédée d'une étude d'impact, dont le contenu serait identique à celui prévu par la loi organique pour les projets de loi.

D'autres propositions formulées dans la suite du rapport appellent une traduction normative dans le cadre d'une loi organique ou d'une loi ordinaire.

Proposition n° 4

Imposer préalablement à la création de toute agence la réalisation d'une étude d'impact, comportant 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.

L'adoption de lignes directrices du Premier ministre aux ministres

De nombreuses recommandations formulées dans le présent rapport n'appellent pas de traduction normative. S'agissant des critères justifiant le recours à une agence, la seule obligation pouvant être inscrite dans le droit positif est procédurale : elle consiste à imposer la réalisation d'une étude d'impact exposant les motifs de la création au regard de ces critères. Ces critères ne peuvent en revanche avoir un caractère impératif sur le fond, permettant au juge administratif ou au juge constitutionnel de censurer les textes ayant instauré une agence en les méconnaissant. De même, la règle préconisée selon laquelle des éléments de droit privé ne devraient être introduits dans le régime d'une agence que s'il est établi qu'ils sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission se prête mal à un contrôle juridictionnel.

186. L'Agence du service civique a ainsi été créée par une proposition de loi. On peut aussi mentionner le cas de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, même si de par la nature de ses missions, qui n'ont pas un caractère structurant, elle n'est pas considérée comme une agence au sens du présent rapport.

187. Les cas ont été nombreux ces dernières années : on peut mentionner parmi les plus notables FranceAgriMer, l'Agence nationale de sécurité sanitaire, l'Agence de services et de paiement et Oséo.

Cela ne signifie pas que ces préconisations ne doivent pas avoir de portée contraignante, mais seulement que le droit réglementaire n'est pas l'instrument adapté pour leur en conférer. Elles relèvent plutôt de l'organisation interne du travail gouvernemental et de l'autorité dont dispose le Premier ministre à l'égard des ministres en vertu de l'article 21 de la Constitution, selon lequel il « dirige l'action du Gouvernement ». C'est ce pouvoir qu'expriment les circulaires du Premier ministre aux ministres, telles que la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs. C'est dans un cadre analogue que les préconisations à caractère non normatif de ce rapport doivent s'inscrire.

L'expérience montre cependant que l'autorité effective des circulaires du Premier ministre peut parfois décroître avec le temps. Ainsi, l'instauration des études d'impact par des circulaires du Premier ministre du 21 novembre 1995 et du 26 janvier 1998¹⁸⁸ n'a pas durablement permis la réalisation systématique d'études d'impact de qualité, conduisant par la suite à renvoyer au cas par cas à une décision du secrétaire général du Gouvernement et du cabinet du Premier ministre le choix de réaliser ou non une telle étude. Faute de mécanisme de sanction automatique, le respect des circulaires du Premier ministre dépend en réalité de la détermination du Premier ministre et de son cabinet à les faire appliquer. Par ailleurs, le terme « circulaire » renvoie de manière sans doute trop exclusive à des notions d'autorité et de contrainte, qui doivent certes être présentes mais qui doivent également faire place à une dimension d'appui méthodologique. En effet, si les critères du recours à une agence ou du choix de son statut doivent être respectés, ils sont aussi un élément d'aide à la décision pour les ministres portant un projet de création d'une agence et les administrations travaillant sous leur autorité.

Il est proposé d'inscrire les lignes directrices du recours aux agences dans un instrument original d'orientation plutôt que de substance normative, qualifié de « directive d'organisation et de gestion administrative », présentant une double dimension impérative et d'appui méthodologique. Comme les directives reconnues par la décision du Conseil d'État *Crédit foncier de France*¹⁸⁹, la directive d'orientation et de gestion administrative, adressée par le Premier ministre aux ministres, leur donnerait des orientations générales, dont ils pourraient toutefois s'écarter pour des considérations d'intérêt général liées à des cas particuliers. Elle s'inspirerait également des « directives nationales d'orientation¹⁹⁰ », définies par une circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001, dont l'objet est de donner

188. Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État et circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État.

189. CE, Sect., 11 décembre 1970, n° 78880.

190. Circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001 relative aux directives nationales d'orientation ; JO n° 14 du 17 janvier 2001, page 859 dans laquelle on peut notamment lire : « Les directives nationales d'orientation doivent permettre de substituer, à une succession d'instructions sectorielles, un cadre cohérent et clairement hiérarchisé de priorités pour l'action du Gouvernement dans un domaine déterminé. [...] Ce sera aussi l'occasion, d'une part, de recourir plus largement aux procédures contractualisées entre administrations centrales et services déconcentrés, d'autre part, d'inciter ces derniers à utiliser davantage les souplesses de gestion que leur offrent les différents outils de déconcentration élaborés depuis 1992 ».

à leurs destinataires un cadre cohérent et hiérarchisé de priorités, et des « guides aux ministères » existant dans un certain nombre de pays anglo-saxons¹⁹¹.

Les lignes directrices sur le recours aux agences donneraient aux ministères des éléments de méthode et des exemples de bonnes pratiques sur la réalisation de l'étude d'impact, les étapes de la préfiguration d'une agence ou la méthode de négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens. Elles seraient sans doute, de par leur contenu, sensiblement plus longues que les circulaires habituelles du Premier ministre. Surtout, elles devraient être dotées d'un mécanisme de contrôle extérieur au cabinet du Premier ministre : une instance devrait être saisie de tout projet de création d'une agence afin de donner son avis sur le respect des critères définis par la directive d'organisation. Plusieurs options sont envisageables quant à la détermination de cette instance. Cette mission pourrait être confiée au secrétariat général du Gouvernement, au ministre chargé de la réforme de l'État, au Conseil d'État dans ses formations consultatives ou au Comité interministériel d'évaluation des agences mentionné ci-dessus. Cette dernière option apparaît préférable du fait de l'autonomie du comité à l'égard du processus de décision interministériel et de la possibilité de rendre cet avis public, ce qui lui confèrera une plus grande autorité.

Proposition n° 5

- Inscrire la doctrine du recours aux agences dans une directive d'organisation et de gestion administrative du Premier ministre aux ministères.
- Saisir le Comité interministériel d'évaluation des agences pour tout projet de création d'agence en vue de l'étude d'impact mentionnée en proposition n° 4 et confier à ce comité la mission de vérifier le respect des orientations du Premier ministre. Rendre son avis public.

191. Voir par exemple au Royaume-Uni, Cabinet Office, «Executive Agencies: A Guide for Departments», octobre 2006 et Cabinet Office, «Guidance on Reviews of Non Departmental Public Bodies», juin 2011.

3.2. Organiser un cadre de références, commun aux agences et aux administrations de l'État

Dès lors que l'on considère les administrations de l'État et les agences comme des composantes d'un même réseau, d'un ensemble « État-agences » (voir 2.5.2.), il est nécessaire de prévoir une cohérence de fonctionnement selon des règles relevant d'un cadre commun de références.

Il convient d'emblée de noter que cette conception articulée du rôle respectif de l'administration de l'État et des agences ne tranche pas les questions multiples liées aux fonctions et aux modes de gestion des autres opérateurs. Il va de soi que certaines propositions formulées ici sont de nature à être appliquées à d'autres opérateurs que les agences, mais cette assimilation ne saurait être ni générale ni automatique.

Deux objectifs sont recherchés au travers de la mise en place du cadre commun de références. Il s'agit, d'une part, d'organiser un cadre budgétaire qui permettra aux agences de participer pleinement à la stratégie de performance des politiques publiques que sous-tend la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Elle a également vocation à contrecarrer les vellétés qui pourraient encore exister de créer des agences pour échapper aux contraintes budgétaires communes. D'autre part, en matière de ressources humaines, la mise en place d'un cadre commun de références facilitera la mobilité des personnels entre l'État et les agences et donnera à l'État le moyen de mieux assumer ses fonctions stratégiques de pilotage et d'évaluation.

Mais, au préalable, il convient de manifester clairement que le réseau « État-agences » est animé par des préoccupations d'intérêt général et des valeurs partagées qui en constituent le ciment. En effet, toute réforme de l'État qui a pour ambition de s'inscrire dans la durée doit s'appuyer sur un *corpus* de règles communes figurant dans un document à forte portée à la fois symbolique et pratique et, de plus, accessible à tous. Or ce texte n'existe pas aujourd'hui.

Pour autant, il doit être clair que la définition d'un cadre commun ne doit pas remettre en cause l'autonomie de ces agences, nécessaire à l'accomplissement de leurs missions opérationnelles.

– Affirmer l'application de valeurs communes de service public à l'ensemble des personnels de l'État et des agences

Nombre des valeurs communes aux agents de service public, telles que la responsabilité, l'impartialité, la neutralité ou la discrétion professionnelle figurent déjà dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ou ont été dégagées de longue date par la jurisprudence. Cet ensemble de normes recèle cependant certaines insuffisances. Tout d'abord, leur champ d'application ne s'étend pas aux contractuels de droit privé exerçant dans les agences ayant le statut d'EPIC ou dans les EPA autorisés à les employer. Ces cas de figure étant de plus en plus nombreux (voir 2.2.3.), cela représente une véritable difficulté, notamment pour les établissements où coexistent des personnels de différents statuts. Il est difficile d'admettre qu'au sein de Pôle emploi ou des ARS des personnels de droit public et de droit privé qui exercent les mêmes missions ne soient pas soumis aux mêmes obligations. Quant aux contractuels de droit public, ils

sont placés dans une situation intermédiaire : ils sont concernés par les valeurs dégagées par la jurisprudence pour l'ensemble des agents publics et un décret du 12 mars 2007 leur a expressément étendu d'autres droits et obligations issus de la loi du 13 juillet 1983¹⁹², mais leurs obligations ne sont pas totalement équivalentes à celles des fonctionnaires.

Outre ce problème de champ d'application, il existe d'autres faiblesses de l'ensemble normatif actuel, qui ne sont d'ailleurs pas propres à la problématique des agences. La conciliation entre les valeurs n'est parfois pas évidente¹⁹³. Certaines valeurs largement reconnues aujourd'hui ne figurent pas dans le statut général des fonctionnaires. Tel est le cas des valeurs professionnelles du service public¹⁹⁴ : la responsabilité, l'efficacité, l'exemplarité, l'autonomie, l'innovation, l'exigence face au risque de conflits d'intérêts¹⁹⁵, dont certaines figurent dans les statuts des fonctionnaires de plusieurs de nos partenaires européens, comme l'Espagne ou le Danemark. Les droits et obligations procédant de valeurs dont la place et le poids peuvent évoluer au sein de la société, il est naturel que le dispositif normatif actuel, qui a peu évolué depuis 1983, soit revu et complété. Le projet de loi destiné à prévenir les conflits d'intérêts dans la vie publique, délibéré au Conseil des ministres du 27 juillet 2011, repose en partie sur cette logique.

Il pourrait être envisagé, à l'issue des discussions avec les organisations syndicales représentatives qu'impliquerait nécessairement une telle évolution, de compléter la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, afin d'actualiser la liste des garanties statutaires du service public et d'étendre le champ d'application de ces dispositions à l'ensemble des personnels exerçant au sein de l'État ou de ses agences, quel que soit leur statut. Les assemblées parlementaires pourraient utilement contribuer à l'élaboration de ces dispositions nouvelles, en adoptant une résolution portant sur les valeurs de service public, sur le fondement de l'article 34-1 de la Constitution¹⁹⁶.

Si un tel choix n'était pas retenu, ou dans l'attente de l'adoption de ces dispositions nouvelles, les valeurs de service public communes à l'ensemble des personnels de l'État et de ses agences pourraient être énoncées par une charte.

192. Après que les dispositions de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique ont autorisé les contrats à durée indéterminée dans l'administration, le décret n° 2007-338 du 12 mars 2007 portant modification du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État a créé un article 1-1 nouveau qui prévoit que le dossier des agents contractuels de droit public ne peut faire état des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques des intéressés. Il prévoit, de plus, que ces agents sont tenus au secret professionnel, à l'obligation de discrétion professionnelle, sont responsables de l'exécution des tâches qui leur sont confiées et doivent se conformer aux instructions de leur supérieur hiérarchique.

193. Par exemple entre l'obéissance hiérarchique et l'autorisation de ne pas exécuter des ordres manifestement illégaux ; la liberté d'opinion et le devoir de réserve ; le secret et la discrétion professionnels et l'obligation de satisfaire aux demandes d'information du public.

194. Voir à ce sujet J.-L. Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, avril 2008.

195. *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par J.-M. Sauvé, vice-président du Conseil d'État, janvier 2011, édité par La Documentation française en octobre 2011.

196. Voir, à cet égard, la « Résolution sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte » adoptée par l'Assemblée nationale le 11 mai 2010.

Cette charte rappellerait d'une part les dispositions légales et la jurisprudence pertinente, et n'aurait pas pour le surplus de portée contraignante : il ne s'agirait pas de définir des règles nouvelles mais un ensemble commun de principes auxquels tous les personnels concernés pourraient se référer. Cette charte serait préparée et concertée par une commission nationale composée des représentants de l'État (ministères et agences), de ceux des organisations représentatives des personnels, de membres des organismes professionnels et de représentants de la société civile. Outre qu'il traiterait des valeurs républicaines et professionnelles citées ci-dessus, ce document ferait une place toute particulière à la prévention des conflits d'intérêts. En effet, les agences sont singulièrement exposées à ce risque du fait de leur proximité avec les milieux professionnels auprès desquels elles interviennent très régulièrement.

Sur la base de ce texte, chaque agence pourrait adopter une « charte des valeurs et de la déontologie » adaptée aux spécificités, risques et enjeux qui lui sont propres. Le ministre de tutelle de chacune d'elles sera appelé à approuver la charte par arrêté, au terme d'un processus d'élaboration concertée du texte.

La diffusion de ces documents devrait être accompagnée de guides pratiques, exposant des cas concrets de situations professionnelles critiques assortis des réponses adaptées. Des plans de formation aux valeurs de service public devraient être organisés. La mise en place de « référents » de proximité, et, au niveau central, de « déontologues » placés en position visible au sein de chaque ministère et de chaque agence, sont les conditions de la réussite de cette entreprise innovante et inédite. C'est en effet un « droit souple » qu'il est proposé de faire émerger afin que la culture des valeurs partagées et de la déontologie auxquelles doivent se soumettre les acteurs publics soit le ciment de l'ensemble « administrations de l'État-agences ».

Proposition n° 6

- 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.
- À défaut ou dans l'attente de l'adoption de ces dispositions, 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, adaptée aux spécificités, risques et enjeux qui lui sont propres et qui devra être approuvée par le ministre de tutelle au terme d'un processus d'élaboration concertée du texte.
- Préconiser que les assemblées parlementaires, sur le fondement de l'article 34-1 de la Constitution, participent à l'élaboration de ces instruments en adoptant une résolution portant sur les valeurs de service public.



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

En ne traitant le sujet des agences que de manière ponctuelle et en restant centrée pour l'essentiel sur l'État strictement entendu, la LOLF a amoindri sa capacité à atteindre les objectifs énoncés par son exposé des motifs, «*permettre une amélioration de la gestion publique*» et «*mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement*». Le cadre de gestion publique qu'elle a entendu créer demeure incomplet tant que les agences, qui jouent un rôle croissant dans la mise en œuvre des politiques publiques, en sont absentes. Quant au pouvoir budgétaire du Parlement, les agences lui sont largement soustraites. S'il importe de constater cette situation – le budget de l'État ne permet plus, à lui seul, d'appréhender de manière satisfaisante l'ensemble des politiques publiques de l'État –, le moment n'est-il pas venu de faire des propositions de nature à faire évoluer ce dispositif ?

Le Parlement a d'ailleurs été à l'initiative de nombre des mesures qui ont permis, au cours des dernières années, d'améliorer la prise en compte des agences dans les lois de finances : réalisation d'un «*jaune opérateurs*» annuel annexé à la loi de finances, plafonnement des emplois et des recettes fiscales affectées¹⁹⁷. La présente étude propose aujourd'hui de s'appuyer sur ces progrès pour favoriser la mise en place d'un cadre budgétaire commun à l'État et à ses agences. Comme en matière de valeurs et de ressources humaines, la définition d'un cadre commun ne signifie pas l'uniformité : bien entendu le Parlement ne peut voter le budget des agences comme il vote celui de l'État, sans quoi l'autonomie des agences dotées de la personnalité morale serait privée de contenu. L'enjeu du cadre commun est de garantir que les agences s'inscrivent de manière cohérente dans la trajectoire d'évolution des comptes publics et dans les objectifs des politiques publiques inscrits dans la loi de finances.

Cette proposition est en accord avec une approche intégrée et pluriannuelle des comptes publics. Celle-ci revêt aujourd'hui une impérieuse nécessité, au vu du renforcement récent de la coordination des politiques budgétaires au sein de l'Union européenne. Elle était, à dire vrai, requise dès l'entrée en vigueur du pacte de stabilité et de croissance, les normes de déficit et d'endettement applicables aux États membres de la zone euro portant sur l'ensemble des administrations publiques. La France a dû se doter des instruments de régulation nécessaires, tels que la conférence nationale des finances publiques et la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Sa norme d'évolution des dépenses de l'État a été définie jusqu'en 2008 compte tenu d'un périmètre limité au budget général. La réforme du pacte de stabilité et de croissance décidée par les institutions de l'Union européenne à la suite de la crise économique et financière, mise en

197. Les deux premières mesures sont en effet issues d'amendements parlementaires. La troisième est issue d'un amendement gouvernemental mais fait suite à une proposition de la mission d'évaluation et de contrôle du Sénat.

œuvre par des ensembles de règlements et de directives¹⁹⁸, implique aujourd'hui de franchir de nouvelles étapes. Les agences ont trop longtemps constitué, comme l'a montré le rapport de l'Inspection générale des finances¹⁹⁹, une ligne de fuite dans la maîtrise des finances publiques.

La gestion des finances publiques ne peut plus s'accommoder aujourd'hui de périmètres étroits. Le poids des opérateurs de l'État est devenu majeur dans de nombreux domaines d'action de l'État. En confiant de plus en plus fréquemment la mise en œuvre de ses politiques à d'autres personnes morales que lui-même, l'État a rendu nécessaire une réflexion sur son organisation, son fonctionnement et, donc, nécessairement, sur la pertinence de son cadre budgétaire et comptable²⁰⁰. Avec un budget total de 72,8 milliards d'euros, les agences représentent un enjeu moindre que les organismes de sécurité sociale ou les collectivités territoriales mais qui ne saurait être négligé.

Pour mettre en place ce cadre budgétaire commun, deux approches, non exclusives, sont possibles. La première vise, dans le cadre des lois de finances telles qu'elles sont entendues aujourd'hui, à renforcer encore la prise en compte des agences et à inscrire la gestion de leurs moyens dans un cadre pluriannuel cohérent avec la loi de programmation des finances publiques. La seconde, plus ambitieuse parce qu'elle nécessite la modification de la loi organique du 1^{er} août 2001, vise à inclure les agences, et, au-delà, l'ensemble des organismes relevant de l'État, dans le périmètre de la LOLF. Si le Conseil constitutionnel a déjà admis que la loi de finances pouvait dépasser le cadre strict des moyens de l'État et inclure des dispositions concernant « *les organismes relevant de l'État* » (décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, *Loi de finances rectificative 2011*)²⁰¹, ce serait sans doute extrapoler à l'excès la portée de cette dernière décision que d'estimer que l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction actuelle sur les lois de finances, permet d'élargir le champ de la LOLF sans modification constitutionnelle.

Or le Conseil d'État estime qu'il n'est pas opportun de proposer une nouvelle révision constitutionnelle dans le cadre de son étude, limitée au domaine des agences. Il s'en tient donc à des propositions à cadre constitutionnel et organique constant.

198. Cet ensemble de directives et de règlements est couramment qualifié de « *six pack* » et de « *two pack* ». Le « *six pack* » est composé de cinq règlements et d'une directive du Parlement européen et du Conseil adoptés en novembre 2011. Il en découle notamment : l'instauration d'un « semestre européen », entre les mois de novembre et mai, durant lequel la Commission et le Conseil procèdent à un examen conjoint des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité et de convergence des États membres. Le « *two pack* », en cours d'adoption lors de la finalisation de ce rapport, comporte deux propositions de règlement, qui prévoient notamment l'adoption de règles budgétaires contraignantes sur un objectif à moyen terme.

199. *Op. cit.*

200. Faut-il rappeler que la loi de finances annuelle ne retrace, en 2010, que 35 % des dépenses publiques en raison de la part prise par les dépenses de protection sociale et des collectivités territoriales ? La Cour des comptes, dans son rapport public thématique de novembre 2011, consacré aux dix ans de la LOLF et intitulé *La Mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives*, rappelle que ce pourcentage, en 2001, au moment du vote de la LOLF, était encore de 39 %.

201. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a admis que la loi de finances pouvait comporter « *des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'État* ». Cette décision semble avoir ainsi validé les incursions du législateur financier effectuées, ces dernières années, dans un champ dépassant les limites de l'État, strictement entendu.

Dans cette perspective, quatre mesures sont présentées afin de favoriser la mise en place du cadre budgétaire commun à l'État et aux agences. Elles portent respectivement sur 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 et enfin une consolidation budgétaire organisée par politique publique.

3.3.1. L'affectation des recettes fiscales

Il est tout d'abord nécessaire que l'affectation de recettes fiscales, qui est l'une des ressources fréquentes des agences, ne donne pas lieu à des effets d'aubaine causés par une dynamique des recettes sans liens avec les besoins.

Comme il a été vu dans la deuxième partie, l'affectation de recettes fiscales aux agences présente des difficultés multiples. Elle amoindrit la capacité du Parlement et du Gouvernement à définir les priorités d'allocation des ressources publiques. Elle n'offre aucune garantie d'adéquation entre l'évolution de la recette et les besoins de la politique publique et peut conduire aussi bien à une abondance excessive, se traduisant par la constitution d'importants fonds de roulement, qu'à la pénurie, imposant à l'État d'apporter une subvention d'équilibre. Seul le législateur pouvant modifier le niveau d'une imposition de toute nature, la régulation des excédents occupe une part souvent excessive du débat parlementaire, au détriment de sujets plus stratégiques.

Ces inconvénients ont conduit le Parlement à introduire à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 un plafonnement annuel des recettes fiscales affectées²⁰². Comme cela a été observé pour le plafonnement des emplois, il est probable que ce mécanisme sera reconduit chaque année. Une telle évolution est positive. Elle permet de limiter les effets d'aubaine. En faisant du reversement au budget général en cas de dépassement du plafond la règle, elle devrait limiter les polémiques qui entourent souvent les opérations ponctuelles, assimilées par leurs détracteurs à des « punctions abusives de l'État ».

Le plafonnement a pour conséquence d'amoindrir considérablement la portée de la distinction entre recette fiscale affectée et subvention. Certes, l'attribution d'une recette fiscale permet toujours à une agence d'échapper aux mesures de régulation budgétaire telles que la réserve de précaution, la mise en œuvre de la fongibilité ou les annulations de crédit. Le plafonnement conduira cependant le Parlement à se prononcer chaque année sur le niveau des ressources fiscales allouées aux différents organismes, comme il le fait déjà sur les subventions budgétaires en votant le montant des programmes. Pour déterminer le niveau du plafonnement, des discussions préalables entre les agences, leurs ministres de tutelle et le ministre du budget seront sans doute nécessaires. Les recettes fiscales affectées n'évoluaient jusqu'ici qu'en fonction du dynamisme de leur assiette ; elles entrent désormais dans une logique de négociation budgétaire.

202. On trouve notamment parmi les recettes fiscales plafonnées la taxe générale sur les activités polluantes affectée à l'ADEME, la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision affectée au CNC ou le prélèvement sur les paris sportifs affecté au CNDS.

Cet effacement de la frontière amène à s'interroger sur l'intérêt de conserver la possibilité d'affecter une recette fiscale à une agence. La réintégration des recettes fiscales concernées au budget général et le versement de l'ensemble des ressources des agences sous forme de subvention budgétaire seraient une manière de pousser à son terme la logique de l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Le champ d'application du principe de non-affectation des recettes aux dépenses, qui est une des composantes du principe d'universalité budgétaire, serait ainsi étendu au-delà de l'État *stricto sensu*.

L'affectation de recettes fiscales peut toutefois être justifiée dans certaines situations. S'agissant des organismes de sécurité sociale, les mesures d'allègement et d'exonération des cotisations sociales, qui jouent un rôle déterminant dans les politiques de l'emploi et de l'aménagement du territoire, ont conduit, pour préserver les ressources de la sécurité sociale, à lui affecter des recettes fiscales variées dont le lien avec les dépenses sociales est souvent très ténu et qui représentent aujourd'hui un montant total de 44 milliards d'euros²⁰³. La remise en cause de ces affectations exigerait une refonte globale du financement de la sécurité sociale qui dépasse largement l'objet du présent rapport. S'agissant des agences relevant plus strictement de l'État, l'affectation d'une recette fiscale peut être justifiée lorsqu'elle répond à une logique de redistribution interne au secteur concerné ou qu'elle s'inscrit dans une logique de « pollueur-payeur »²⁰⁴. Ainsi, le CNV perçoit une taxe sur les spectacles de variétés : celle-ci étant proportionnelle aux recettes de billetterie, elle permet de faire financer par les spectacles rencontrant un fort succès commercial ceux qui ne le rencontrent pas immédiatement. De même, FranceAgriMer perçoit des taxes sur les produits de la pêche, les produits laitiers et les céréales, qui financent les actions conduites par l'organisme dans ces filières. Le principe « pollueur-payeur » est illustré quant à lui par la taxe générale sur les activités polluantes, dont le produit avoisine les 500 millions d'euros et qui est affecté à l'ADEME, ou par la taxe sur les installations nucléaires affectée à l'ANDRA. De telles affectations concourent à la mise en œuvre d'une exigence constitutionnelle, l'article 4 de la Charte de l'environnement disposant que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ».

Il paraît donc souhaitable de maintenir les recettes fiscales affectées lorsqu'elles correspondent à ces finalités de redistribution interne à un secteur ou de « pollueur-payeur », mais uniquement dans ces cas de figure. Un tel objectif pourrait être atteint en étendant aux affectations de recettes fiscales à des organismes extérieurs à l'État, comme l'a préconisé la Cour des comptes²⁰⁵, l'exigence de « relation directe avec les dépenses » prévue par l'article 21 de la LOLF pour les comptes d'affectation spéciale.

Une telle exigence conduirait à remettre en cause les affectations existantes pour lesquelles un tel lien ne peut être établi. Il en va notamment ainsi des prélèvements sur les paris sportifs ou les jeux en ligne affectés à l'Institut national

203. Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2011.

204. Voir pour cette typologie le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle du Sénat, *Financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées*, octobre 2011.

205. Cour des comptes, *La Mise en œuvre de la LOLF*, rapport public thématique, novembre 2011.

de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et au Centre des monuments nationaux (CMN). En alignant les possibilités d'affectation de la fiscalité sur celles qui existent au sein du budget de l'État, dans le cadre des comptes d'affectation spéciale tel que défini par l'article 21 de la LOLF, elle ferait disparaître une des mauvaises raisons de créer une agence. Les difficultés de fonctionnement qui pourraient apparaître pour ces agences devraient être résolues par l'abondement de la subvention pour charges de service public favorisé par le rattachement de la recette fiscale au budget de l'État.

Enfin, il doit être signalé que le champ d'application du plafonnement demeure à ce jour incomplet. Parmi les opérateurs de l'État au sens du «jaune opérateurs», il ne couvre pas environ 3 milliards de recettes fiscales, notamment celles affectées aux agences de l'eau, la majorité des recettes affectées au Centre national du cinéma (CNC) et celles affectées à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). En dehors du périmètre de ce jaune, des organismes tels que l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH), qui a fait l'objet dans les années récentes de ponctions répétées de l'État, pourraient utilement rentrer dans le champ d'application du plafonnement.

Proposition n° 7

- Réserver les affectations de recettes fiscales aux cas dans lesquels ces recettes sont en relation directe avec les dépenses, et étendre le plafonnement des recettes affectées à l'ensemble des agences concernées.
- Cette proposition ne concerne ni les organismes de sécurité sociale ni les collectivités territoriales.

3.3.2. Inscrire les agences dans la logique de programmation pluriannuelle des finances publiques

Il s'agit de renouer avec la confiance qui doit présider aux échanges entre l'État et ses opérateurs, au premier rang desquels figurent les agences. La substitution progressive, depuis 2007, des contrats d'objectifs et de performance (COP) aux contrats d'objectifs et de moyens (COM), semble avoir des effets contre-productifs. Les contrats d'objectifs et de moyens ont trouvé leur source dans trois circulaires du Premier ministre²⁰⁶ qui ont, chacune à leur manière, été fondatrices de l'esprit et des outils de la réforme de l'État, en France. Elles ont initié puis largement favorisé le développement de la politique de contractualisation entre l'État et les établissements publics. Dans le contexte difficile des finances publiques, la volonté de limiter les engagements pluriannuels de l'État peut

206. Circulaire du 23 février 1989 sur le renouveau du service public ; circulaire du 26 juillet 1995 sur la réforme de l'État ; circulaire du 3 juin 1998 relative aux programmes pluriannuels de modernisation des administrations.

certaines être comprises. Toutefois, l'absence de toute référence à une allocation de moyens, sur une durée de court à moyen terme, dans un document d'engagement portant sur l'atteinte de résultats, est peu mobilisatrice. Il n'est pas exagéré de dire qu'elle sape la notion même de contractualisation. Il est donc nécessaire de réintroduire la notion de moyens qui a été effacée.

L'expérience du pilotage des organismes de sécurité sociale depuis les ordonnances du 24 avril 1996 montre d'ailleurs que la garantie pluriannuelle des ressources n'est pas incompatible avec la maîtrise des dépenses. Des objectifs pluriannuels de réduction des effectifs ont été inscrits dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre l'État et les organismes de sécurité sociale. La nouvelle série de conventions qui est en cours d'application s'appuie sur les résultats des conventions précédentes qui ont été globalement respectées²⁰⁷.

La proposition qui est faite repose sur l'idée que la visibilité pluriannuelle sur les moyens aidera les agences à planifier leurs efforts de productivité et incitera, à la fois les tutelles et les agences, à procéder régulièrement au réexamen de l'opportunité des dépenses pour opérer les choix nécessaires au sein de celles-ci. La réintroduction des moyens dans les contrats trouve sa justification dans l'approche pluriannuelle.

Compte tenu du renforcement des exigences de programmation des finances publiques dans le cadre de l'Union européenne²⁰⁸, une contractualisation pluriannuelle sur les moyens n'est aujourd'hui concevable que si sa cohérence avec la trajectoire sur laquelle la France s'est engagée est pleinement garantie. À cette fin, il serait souhaitable de compléter le contenu des lois de programmation des finances publiques (LPFP) créées par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celles-ci contiennent aujourd'hui une ventilation des dépenses de l'État par mission mais ne définissent, en ce qui concerne les « organismes divers d'administration centrale²⁰⁹ » (ODAC), que des objectifs agrégés de solde budgétaire et d'évolution des recettes et des dépenses²¹⁰. Il est donc proposé que les LPFP déterminent l'évolution des recettes et des dépenses des ODAC regroupés par mission du budget de l'État. Ainsi, à titre d'exemple, le tableau de l'évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » serait complété en y incluant les budgets d'organismes tels que Pôle emploi et l'ANACT. L'enjeu n'est pas de discuter de l'évolution des moyens de chaque agence prise isolément, ce qui n'est

207. La Caisse nationale d'assurance-maladie, la Caisse nationale des allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance-vieillesse, et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ont toutes conclu avec l'État une convention couvrant, selon les cas, la période 2009-2013 ou la période 2010-2013 ; il s'agit de la « quatrième génération » de COG. Les objectifs portent sur l'augmentation de la qualité du service rendu, la diminution des charges indues (lutte contre les fraudes) et la réduction des dépenses de gestion administratives (3,07 % des dépenses totales du régime général en 2010, contre 3,64 % en 2005).

208. Résultant notamment de la directive du 8 novembre 2011 du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États de l'Union.

209. Cette notion, définie par le règlement n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, est très voisine de celle des opérateurs.

210. Ces données ne figurent d'ailleurs que dans le rapport annexé à la LPFP. Les articles de la LPFP proprement dite ne comportent qu'un objectif agrégé de solde budgétaire commun à l'État et aux ODAC.

pas l'objet de la LPFP, mais de disposer d'une vision consolidée de l'évolution des moyens de chaque politique publique.

Les contrats conclus entre l'État et les agences, qui seraient dénommés conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) pour souligner leur inscription dans la trajectoire d'évolution des comptes publics, seront donc, dans le cadre de la présente proposition, conformes à ce cadre de présentation²¹¹. Toutefois, les LPFP n'étant votées que tous les trois ans, il serait difficilement envisageable de mettre en cohérence avec elles le calendrier de l'ensemble des CPOM. Afin de surmonter la difficulté, les CPOM pourraient se référer à la programmation pluriannuelle par la France dans le cadre du programme de stabilité transmis aux institutions de l'Union européenne, qui est, elle, renouvelée chaque année²¹².

La portée pluriannuelle du dialogue contractuel entre l'État et les agences n'exclut pas de réagir aux événements peu prévisibles susceptibles de perturber la programmation et, le cas échéant, d'adapter, par avenant, le couple objectifs-moyens.

Proposition n° 8

– Afin d'inscrire la gestion des moyens des agences dans un cadre pluriannuel :

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

3.3.3. La mise en cohérence des objectifs assignés aux agences avec les indicateurs de performance de la loi de finances

Les objectifs des politiques publiques dont sont assortis les programmes de la loi de finances sont souvent mis en œuvre par des agences. Celles-ci doivent donc effectivement et formellement participer à la stratégie de performance de leurs programmes de rattachement. Or ce n'est que très imparfaitement le cas, malgré les instructions données en ce sens par la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs. Il est donc proposé de renforcer la prise en compte des objectifs et indicateurs des programmes dans les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) des agences et d'unifier la nomenclature de présentation et d'exécution budgétaire de celles-ci avec celle de l'État.

211. S'agissant du cas particulier des agences ayant le statut de service à compétence nationale (SCN), une telle convention ne peut avoir de portée juridique contraignante puisque le SCN n'a pas la personnalité morale.

212. Celle-ci devrait alors comporter une ventilation des dépenses des ODAC par mission budgétaire identique à celle définie par la LPFP.

Cette proposition s'appuie sur les analyses du huitième et dernier rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)²¹³, publié en décembre 2011, qui fait état, à cet égard, de certaines incohérences dommageables. Il rappelle que la LOLF a pour but de « *mettre des responsabilités et de la performance en face des crédits, et qu'au-delà du strict périmètre budgétaire du programme, il convient de considérer les autres volets de la politique menée sur ressources publiques* ». Ainsi relève-t-il que, s'agissant de la mise en œuvre du programme « Politique de la ville » (programme n° 147 de la LOLF), deux des cinq objectifs²¹⁴ du programme dépassent le contenu budgétaire de celui-ci, puisqu'ils concernent l'ANRU dont le financement est assuré en quasi-totalité par des ressources extra-budgétaires. Cette situation permet de prendre en compte un volet majeur de la politique de la ville, à savoir la rénovation urbaine qui bénéficie de près de 3 milliards d'euros de ressources propres de l'ANRU, à comparer aux 618 millions d'euros de dotation du programme 147 en 2011. Il y a là une différence de cadre budgétaire et une sorte de déphasage, préjudiciable à la conduite cohérente de la politique de l'État dans ce domaine. Certes, l'ensemble de ces actions entre bien dans le champ de responsabilité du secrétaire général du Comité interministériel de la ville (SG-CIV), responsable du programme 147, mais celui-ci, s'il participe à la tutelle de l'agence, n'a pas réellement la maîtrise budgétaire des opérations de l'ANRU.

En outre, le CIAP fait état des incohérences entre les objectifs et les indicateurs de certains programmes et ceux d'opérateurs censés participer à la réalisation de ces programmes. Restant dans le domaine de la politique de la ville, il observe que le pilotage par le SG-CIV des deux agences que sont l'ANRU et l'Acsé, directement impliquées dans la mise en œuvre de cette politique, représente un enjeu majeur et imparfaitement assuré. Le programme d'action de l'Acsé, voté chaque année en conseil d'administration, détaille les objectifs et indicateurs de l'agence. Or ceux-ci, même s'ils « *entretiennent une parenté avec les indicateurs stratégique du projet annuel de performance du programme (PAP), n'en sont pas, toutefois, la déclinaison* ». Le CIAP ajoute que les conventions conclues avec les opérateurs locaux par les délégués territoriaux de l'Acsé, préfets de région et de département, sont établies sans référence au PAP et que le contrat d'objectifs et de performances (COP) de l'agence, qui devrait être le levier majeur de la mise en œuvre du programme, ne traite en fait essentiellement que du fonctionnement de l'agence et très marginalement du dispositif de performance stratégique du programme. Pour ce qui concerne l'ANRU, le CIAP note que le contrat d'objectifs et de performances de l'agence reprend certes les indicateurs du programme 147 mais parmi bien d'autres indicateurs. Il est signalé, en conséquence, que le lien entre les objectifs et indicateurs du programme et ceux de l'agence sont

213. Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a été mis en place par une décision du Comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE) du 15 novembre 2001. Présidé par un inspecteur général des finances et composé de 14 membres issus des corps d'inspection et de contrôle des ministères, il a mené 147 missions d'audit afin d'assurer le contrôle qualité des programmes, la pertinence des résultats affichés. Il a cessé son activité à la fin de l'année 2011 pour laisser la place à des structures d'audit à vocation plus large et plus pérenne qui traduisent le droit commun de l'évaluation, prévu par le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration.

214. Objectif n° 4 : Améliorer la qualité de l'habitat pour les habitants des quartiers concernés par le PNRU et objectif n° 5 : Maîtriser les coûts et les délais du programme de rénovation urbaine.

distendus. La mise en œuvre de la politique de la ville n'est pas, de ce fait, optimale. D'autres exemples de cette situation dommageable sont mentionnés au rapport du CIAP de décembre 2011²¹⁵.

À partir de cette situation, la proposition qui est faite consiste à prévoir dans la directive du Premier ministre, dont il a déjà été question²¹⁶, que les objectifs de performance dont sont assortis les programmes soient rigoureusement transcrits dans les conventions d'objectifs et de moyens. Par ailleurs, cette directive devrait préciser le contenu des projets annuels de performance (PAP), annexés aux programmes, pour qu'y figure une présentation de la manière dont les agences concourent à la réalisation des objectifs du programme.

En outre, les budgets des organismes relevant de l'État, qui resteraient adoptés par leurs organes dirigeants, devraient être présentés selon la même nomenclature (ventilation par action et par titre) que les programmes auxquels ils sont rattachés²¹⁷.

L'objectif recherché est d'assurer l'ancrage des agences au sein du dispositif existant afin d'aller jusqu'au terme de la logique globale de mesure de la performance qu'implique la LOLF. Comme l'État depuis la LOLF, le budget des agences serait ainsi construit selon une logique de politique publique et de résultats et non plus selon une logique de moyens. Certaines agences ont d'ailleurs pris l'initiative de telles évolutions. La convention d'objectifs et de gestion conclue entre la CNAF et l'État pour la période 2009-2012 prévoit ainsi que l'offre de services de la CNAF est structurée selon une logique « mission – programme – action »²¹⁸.

Cette harmonisation avec la présentation du budget de l'État, déjà anticipée par certaines agences, constituerait un progrès important pour la mise en place d'un cadre budgétaire commun relevant d'un mode de gestion cohérent « État-agences » que la présente étude appelle de ses vœux.

Une telle évolution serait également cohérente avec le projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, appelé à remplacer le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. La troisième partie de ce projet de décret, consacrée aux organismes relevant des administrations publiques, prévoit notamment d'aligner les modalités de leur budgétisation sur celles de l'État en introduisant la distinction entre autorisation d'engagement et crédit de paiement.

215. Ainsi, les objectifs et indicateurs de l'Agence nationale des fréquences (ANFr), de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), du Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) et de l'Association française de normalisation (AFNOR) n'assurent pas de manière optimale la déclinaison des objectifs du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ».

216. Il s'agit de la directive d'organisation et de gestion administrative (DOGA) mentionnée au 3.1.1. (proposition n° 5).

217. Ces budgets à la présentation harmonisée avec celle de l'État, si l'on retenait les termes adoptés par les praticiens de la LOLF, pourraient être qualifiés de « BOP agence ».

218. Ainsi, la mission « Soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants » a été décomposée en deux programmes, « Compenser les charges familiales et accompagner les parents dans leur rôle » et « Contribuer à une meilleure égalité des chances et à un renforcement des liens familles / écoles ». Le programme 1 comporte notamment parmi ses actions le versement des prestations familiales et les actions de soutien à la parentalité. L'ensemble des interventions de la branche famille a ainsi été réparti dans cette nomenclature.

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).

3.3.4. Produire une analyse d'exécution budgétaire État-agences par politique publique

Il n'y a pas actuellement de compte d'exécution budgétaire qui retrace une politique publique donnée relevant à la fois de l'État et des agences concernées. Il ne fait pas de doute que l'élaboration d'un tel document est complexe ; toutefois l'utilité de ces données agrégées est certaine, notamment pour disposer, à partir de la constatation de l'exécution, de bonnes conditions de préparation des décisions budgétaires, qu'elles soient annuelles, *infra*-annuelles ou pluriannuelles.

Il est proposé que la direction générale des finances publiques soit chargée d'assurer cette consolidation budgétaire par politique publique. Il conviendra en premier lieu de préfigurer un outil de système d'information pour faciliter la centralisation des comptes des agences ; en second lieu d'assurer l'articulation du calendrier d'élaboration des comptes prévisionnels et définitifs des agences avec celui de l'élaboration des lois de finances initiales, rectificatives et de règlement ; en troisième lieu d'opérer le recensement des créances et des dettes vis-à-vis de l'État. Ce progrès s'appuiera sur la profonde rénovation, actuellement en cours et déjà mentionnée, du décret du 29 novembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité, applicable à l'État et à ses établissements publics. La Cour des comptes, en raison de son expérience en matière d'audit des politiques publiques et de contrôle des comptes, se verrait confier la validation de cette nouvelle présentation budgétaire. Cette mission nouvelle serait un prolongement logique de celle qu'elle assure déjà sur le fondement du 4^e de l'article 58 de la LOLF²¹⁹. La consolidation budgétaire entre l'État et ses agences, telle que proposée, favorisera la cohérence dans la conduite des politiques publiques par tous les acteurs impliqués et la cohésion administrative qui doit aller de pair.

219. Article 58 : « La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : [...] 4^e Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ».

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.

3.4. Prévoir des règles communes de gestion des ressources humaines

Les ressources humaines de l’État et celles des agences doivent être appréhendées comme un ensemble commun. Si, comme il a été dit dans la première partie de l’étude, 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 appréciées. Là encore, la césure entre l’État et les agences est préjudiciable à la cohérence de l’action de l’État global.

Les propositions qui suivent visent à mettre progressivement en place des règles communes qui, comme il a été dit à l’occasion de la présentation du cadre budgétaire, ne cherchent pas à livrer une réponse uniforme et à passer « sous la toise » des situations nécessairement diverses. Guidées par le souci d’accroître la mobilité, ces propositions s’organisent autour de pistes qui sont souvent déjà ouvertes mais qu’il convient d’élargir ou d’approfondir :

- 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.

3.4.1. Réduire le nombre de corps et affirmer leur caractère interministériel et professionnel

Cette proposition, qui s'inscrit dans une évolution générale de la fonction publique excédant le sujet des agences, présente pour ces dernières des enjeux particulièrement aigus. Tout d'abord, les corps des établissements publics regroupent 5 % des effectifs titulaires de la fonction publique de l'État mais représentent 22 % de ses corps²²⁰. Ensuite, la nécessaire fluidité des mouvements entre les services des ministères et les agences implique une réflexion sur la fragmentation statutaire qui concerne les personnels des établissements publics. Nombre d'établissements publics ont leurs corps propres (Office national des forêts, Météo-France, etc.) ou ont organisé le recrutement et la gestion de leurs contractuels en quasi-corps propres (les agences de l'eau, les agences sanitaires, par exemple). La segmentation du champ statutaire et l'étranglement des missions dévolues à chaque corps ou catégorie de personnels incitent à recourir à des dispositifs particuliers, tels que la création d'organismes de gestion des personnels qui figent leur spécificité.

Encouragées par le rapport public du Conseil d'État de 2003 *Perspectives pour la fonction publique*²²¹, les fusions de corps ont été nombreuses ces dernières années mais deviennent maintenant, mécaniquement, si l'on peut dire, plus difficiles. Deux voies de progrès sont proposées, l'une immédiate, l'autre plus prospective.

L'encouragement de la politique de fusion de corps est possible en renforçant le caractère interministériel des corps selon les perspectives ouvertes par l'avis du Conseil d'État des 28 et 29 mai 2009²²². La constitution de corps interministériels, dépassant les périmètres exclusivement ministériels et les logiques de missions étroitement verticales, peut être une alternative à la fusion de corps, souvent difficile à réaliser. Elle n'empêche nullement que la gestion des personnes au sein du corps interministériel soit assurée par chaque ministère d'emploi des personnels. Le rapprochement entre les corps propres des établissements publics et ceux du ministère de tutelle peut emprunter cette voie comme l'ont fait récemment le ministère de l'agriculture et l'Office national des forêts pour les corps d'agents de catégorie B²²³.

De manière plus prospective, les fusions de corps devraient désormais s'inscrire dans une logique différente de regroupement correspondant à une même famille de métiers, dotés de niveaux de qualification identifiés, permettant la constitution, au sein de la fonction publique, de quelques grandes filières professionnelles (administrative, financière et fiscale, technique, éducative et culturelle, sociale et de santé, sécurité...). Chaque filière serait structurée en quatre ou cinq entités statutaires définies selon les standards hiérarchiques de qualification. Il est clair que ces cadres statutaires ne doivent pas conduire à créer des entités artificielles mais correspondre à un même niveau de recrutement et un groupe homogène de fonctions, ainsi que le rappelle le Conseil d'État dans son avis des 28 et 29 mai

220. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, vol. 2, « Politiques et pratiques ». Certes, depuis, le nombre total de corps de la fonction publique de l'État a continué à diminuer, notamment en raison de la mise en place de corps interministériels à gestion ministérielle en catégorie C et B de fonctionnaires. Fin 2011, on comptait 373 corps dans la fonction publique de l'État.

221. La Documentation française, avril 2003.

222. Avis n° 382 741, rapport d'activité 2010, p. 391 et suiv., avril 2010.

223. Décret n° 2012-569 du 24 avril 2012.



2009. Cette architecture, qui n'est pas très éloignée de celle de la fonction publique territoriale, permettrait d'offrir des parcours de carrière diversifiés et décloisonnés dans les services ministériels comme dans les établissements publics. Une fonction publique de métiers organisée en cadres statutaires, réceptacles des anciens corps fusionnés, valoriserait mieux la distinction du grade et de l'emploi, faciliterait la mobilité des fonctionnaires au sein d'espaces professionnels plus larges et favoriserait la professionnalisation dont les agences, davantage tournées vers les missions opérationnelles, sont très demandeuses. On peut penser qu'ainsi le recours fréquent et parfois désordonné par les agences aux contractuels serait moins nécessaire, mieux régulé et correspondrait davantage à des besoins réellement justifiés (voir *infra*).

Proposition n° 11

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

3.4.2. Prévoir un plus fort encadrement des recrutements dérogatoires et spécifiques dans les agences

La mesure proposée consiste à mieux encadrer la faculté assez largement offerte aux agences de recruter des agents contractuels en dérogeant à la règle de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires. Plus précisément, les ministères seraient invités par le Premier ministre à limiter strictement le recours à l'inscription des agences sur la liste annexée au décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif dont le caractère particulier des missions permet le recrutement d'agents contractuels²²⁴. Le ministre chargé de la fonction publique, qui doit recueillir l'avis du

224. Le statut général des fonctionnaires (article 3-2° de la loi n° 84-16 du 10 janvier 1984) autorise que certains emplois ou catégories d'emplois d'établissements publics, soient pourvus par des agents contractuels alors même qu'il s'agit d'emplois permanents qui devraient donc être occupés par des fonctionnaires, conformément à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Pour ce faire, l'établissement public en question doit figurer, en raison du caractère particulier de ses missions et des emplois à pourvoir, sur une liste établie par décret en Conseil d'État après avis du Conseil supérieur de la fonction publique. Sur ce fondement a été pris le décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Il a été modifié, entre 1985 et 2011, à 41 reprises pour compléter la liste des établissements publics dérogatoires. La liste resserée de 18 établissements publics administratifs établie à l'origine en 1984 comporte aujourd'hui 48 établissements dont 21 sont des agences au sens de la présente étude. Une mission d'étude a été confiée à l'Inspection générale de l'administration, à l'Inspection générale des affaires sociales et au contrôle général économique et financier sur la portée et la justification des dérogations consenties aux établissements publics administratifs quant à la règle de l'occupation par des fonctionnaires des emplois permanents (lettre de mission du 28 octobre 2011, signée des ministres de la fonction publique, du budget, de l'intérieur et du travail, de l'emploi et de la santé).

conseil supérieur de la fonction publique sur chaque demande dérogatoire, serait chargé, avec le concours du secrétariat général du Gouvernement, de veiller à la stricte mise en œuvre de la mesure.

La mesure proposée invitera les ministères à réfléchir à d'autres solutions, plus ouvertes et qui favoriseront les échanges croisés entre les différentes structures, services centraux ou autres agences. En effet, les règles de gestion de la mobilité des fonctionnaires se sont considérablement assouplies (simplification des règles régissant le détachement, possibilité d'une intégration après détachement, droit au départ en mobilité) et ne justifient plus aussi nettement qu'il y a trente ans un dispositif dérogatoire. La mesure d'encadrement du recours au « décret-liste » portera donc plus précisément sur la vérification du strict besoin d'agents contractuels en raison de la spécificité des emplois à pourvoir. Elle devra tenir compte naturellement des conclusions de la mission interministérielle dont les auteurs ont été auditionnés dans le cadre de la présente étude.

Par ailleurs, les ministres seront invités par les lignes directrices du Premier ministre sur le recours aux agences à limiter strictement, dans les avant-projets de loi qu'ils soumettent aux arbitrages interministériels, les dérogations législatives au principe d'occupation des emplois permanents des EPA par des fonctionnaires.

Cette évolution doit être complétée par des mesures plus amples tendant à faciliter la mobilité non seulement des fonctionnaires, mais aussi des contractuels eux-mêmes.

Proposition n° 12

– Limiter strictement le recours à l'inscription des agences sur la liste annexée au décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif dont le caractère particulier des missions permet le recrutement d'agents contractuels.

3.4.3. Développer les outils de gestion de ressources humaines communs aux services et aux agences

Le développement de la mobilité entre les agences et les services de l'État implique de sécuriser les parcours professionnels des agents concernés, ce qui relève à la fois d'une approche statutaire et d'une approche « RH ». La première vise à lever les freins à la mobilité des personnels entre les administrations centrales et les agences et la seconde valorise les aptitudes et compétences des personnes. Il faut naturellement jouer sur les deux registres et utiliser harmonieusement leurs potentialités respectives.

– Sur le premier registre, il est proposé de tirer toutes les conséquences des dispositions du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État. Il convient de rappeler que les dispositions de ce décret comptant seulement deux brefs articles prévoient que les fonctionnaires de l'État qui exercent les fonctions afférentes à leur grade dans les services du ministère dont ils relèvent statutairement ont vocation également à les exercer non seulement dans les établissements



publics placés sous la tutelle de ce ministère, mais aussi dans les services et établissements publics de l'État relevant d'autres départements ministériels²²⁵. Dans ces lieux d'exercice de leurs fonctions, ils sont en position normale d'activité (PNA). Ce texte représente une évolution significative puisque jusqu'alors le fonctionnaire, dans ces situations, devait recourir à la position du détachement²²⁶.

Ce dispositif a été particulièrement utile pour mener à bien les nombreuses opérations de réorganisation de services centraux et déconcentrés qui ont accompagné la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et notamment de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE). Mais ses effets positifs ne se limitent pas à la conduite de transferts de personnels dans le cadre de restructurations de services ; ils visent plus généralement à fluidifier la mobilité des personnels de l'ensemble des services et des établissements publics de l'État.

Il est proposé qu'une mission interministérielle composée de plusieurs corps d'inspection générale fasse, à la demande du Premier ministre, un bilan de l'utilisation de ce décret, des facilités et des souplesses qu'il a permises et de celles qu'il peut encore permettre. Seront également analysées les difficultés qu'a pu soulever la distinction des actes de gestion individuelle pris par l'autorité d'accueil de ceux pris par l'autorité de gestion d'origine soumis à l'avis préalable de la commission administrative paritaire compétente²²⁷. En effet, c'est à ce niveau que réside sans doute une limite à la généralisation des dispositions de ce décret.

Il est préconisé que le cadre de références commun de GRH fasse une large place à la position normale d'activité (PNA) pour faciliter les échanges entre les services centraux des ministères et les agences, après que les conclusions auront été tirées de l'étude menée par la mission interministérielle mentionnée ci-dessus. Il est attendu de cette disposition qu'elle limite la pratique fréquente en agence du recours au détachement de fonctionnaires sur des emplois de contractuels dont la finalité, comme on le verra plus loin, est moins statutaire que pécuniaire.

225. Les dispositions de ce décret, attaquées au contentieux, ont été validées par la décision CE, Ass., 28 décembre 2009, Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation (SYNTEF-CFDT), Syndicat unitaire travail emploi formation insertion-Fédération syndicale unitaire, n° 316479, 317271.

226. S'il y a exercice de fonctions différentes de celles du corps d'appartenance, le recours au détachement est nécessaire.

227. Les dispositions du décret du 18 avril 2008 prévoient que, lorsque les fonctionnaires concernés sont affectés hors de leur ministère d'origine, leur affectation est prononcée par décision de l'autorité compétente pour la gestion du corps après avis conforme de l'autorité compétente de l'administration d'accueil. Lorsque l'affectation est prononcée dans un établissement public, le ministère de tutelle en est préalablement informé. Les actes relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans une autre administration de l'État que celle dont ils relèvent peuvent être pris par l'autorité compétente de l'administration d'accueil, à l'exception de ceux qui sont soumis à l'avis préalable de la commission administrative paritaire compétente. Un arrêté des ministres intéressés fixe la liste des actes délégués à l'administration d'accueil.

S'agissant de la mobilité des agents contractuels, il est préconisé d'assurer un suivi attentif de la mise en œuvre des potentialités ouvertes par la récente loi du 12 mars 2012²²⁸. En effet celle-ci a introduit des novations significatives, dont certaines doivent être tout particulièrement mises en valeur et en application. En premier lieu, le fait de changer d'emploi permanent dans un ministère ou un établissement public au cours de la période de six ans requise pour obtenir un contrat à durée indéterminée (CDI) ne fera plus perdre à l'agent, du fait de l'interruption d'affectation, cette perspective. Cette mesure corrige un effet pervers, en termes de mobilité, de la loi du 26 juillet 2005²²⁹, dont les dispositions avaient pu encourager au maintien sur l'emploi détenu. En second lieu, afin de favoriser la mobilité des agents ayant déjà un CDI, il est désormais possible pour une administration ou un établissement public de l'État de recruter en CDI un agent bénéficiant d'un tel contrat, dès lors qu'il s'agit d'exercer des fonctions de même niveau, au sein de la même fonction publique. En troisième lieu, la continuité des contrats des agents est garantie à l'occasion d'un transfert d'autorité ou de compétence entre deux ministères ou établissements publics. Enfin, à titre expérimental, pour une durée de quatre ans, à compter de la publication de la loi, les administrations et établissements publics de l'État sont autorisés à recruter directement en CDI des agents occupant des emplois permanents à temps complet qui ne peuvent être occupés par des fonctionnaires faute de corps de titulaires susceptibles d'exercer les fonctions correspondantes. Cette possibilité existe déjà dans la fonction publique hospitalière.

Deux compléments à cet ensemble déjà très significatif apparaissent souhaitables. Comme il a été indiqué, les contractuels de certaines agences, notamment les agences sanitaires et les agences de l'eau, disposent de « quasi-statuts » organisant un avancement, tenant compte notamment de l'ancienneté. L'interruption de la progression à l'ancienneté lorsque l'agent effectue une mobilité est de nature à décourager cette dernière. C'est pourquoi il serait souhaitable de créer, pour les contractuels disposant de quasi-statuts, un système de détachement analogue à celui des fonctionnaires, dans lequel la durée des fonctions exercées en dehors de l'agence serait prise en compte pour déterminer l'échelon de l'agent concerné à son retour. Le décret du 31 décembre 2003²³⁰ fixant les dispositions applicables aux agents contractuels de droit public de Pôle emploi prévoit un tel mécanisme, qualifié de « congé dans l'intérêt du service ».

Par ailleurs, il conviendrait d'offrir des possibilités de mobilité comparables aux contractuels de droit privé, nombreux dans les agences. En effet, si un régime de mise à disposition des agents contractuels de droit public, créé par un décret du 12 mars 2007²³¹, permet une garantie de retour dans l'organisme d'origine à

228. Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

229. Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

230. Décret n° 2003-1370 du 31 décembre 2003.

231. Décret n° 2007-338 du 12 mars 2007 portant modification du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

L'issue de la mise à disposition – et n'est sans doute d'ailleurs pas assez connu ni utilisé –, il n'existe pas, par nature, de système analogue pour les contractuels de droit privé. Il serait cependant possible de parvenir à un résultat comparable, sans modification législative ou réglementaire, en recrutant les personnels concernés sur des contrats à durée déterminée de droit public. Il s'agirait pour les agences de garantir leur retour à l'issue du contrat à durée déterminée, soit en prenant l'engagement dans le cadre d'un contrat individuel²³² avec l'agent contractuel de droit privé, soit en inscrivant cette faculté dans les conventions collectives qui régissent ces personnels.

L'étape qui vient d'être franchie avec la loi du 12 mars 2012 nécessitera elle-même, le moment venu, un bilan sous l'égide du ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État et concerté entre les employeurs (ministères et agences) et les représentants des personnels. Il permettrait notamment de déterminer, parmi les mesures à caractère expérimental, celles qui doivent être confirmées.

Il appartiendra aux gestionnaires de se saisir de ces réformes statutaires favorisant la mobilité. Cela passe par des pratiques de valorisation de l'expérience et de la compétence et une meilleure connaissance et reconnaissance des aptitudes et des talents des personnels, en s'affranchissant autant qu'il est possible des déterminants liés aux situations statutaires.

Proposition n° 13

– Faire une large place, parmi les règles communes au «réseau État-agences», à la position normale d'activité (PNA) pour faciliter les échanges entre les services centraux des ministères et les agences ; tirer toutes les conséquences des dispositions du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État après avoir confié à une mission interministérielle composée de plusieurs corps d'inspection générale un bilan de l'utilisation de ce décret.

– Créer pour les agents non titulaires de droit public qui disposent d'un «quasi-statut» un mécanisme de détachement qui tienne 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 qui effectueraient des contrats à durée déterminée dans d'autres agences ou au sein de services de l'État.

– Faire ultérieurement un bilan de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 12 mars 2012 sur la mobilité des agents contractuels, avant de consolider celles qui sont, aujourd'hui, expérimentales.

232. Ce contrat de garantie du droit au retour est, quant à lui, un contrat de droit privé.

– Sur le second registre, celui de l'« approche RH », encore en construction dans la fonction publique même si de notables évolutions sont intervenues depuis plusieurs années, il est préconisé de mettre en place un dispositif de valorisation des bonnes pratiques de gestion entre les services centraux et les agences. Il comporterait deux niveaux : l'un, à l'échelon du ministère, animé par le secrétaire général, pour faire connaître et surtout harmoniser les pratiques de gestion des différentes agences du ministère concerné ; l'autre, interministériel, animé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, dans le prolongement du dispositif « l'école de la GRH »²³³ qu'elle a mis en place.

Plus précisément, il est proposé qu'au niveau ministériel la direction des ressources humaines du ministère soit investie par le secrétaire général d'une mission d'information et de coordination de la ressource des agences. Cette mission associera la direction des agences, les directions « métiers » du ministère et la direction des affaires financières. Trois objectifs seraient poursuivis : la connaissance de la carte des emplois des agences et de l'occupation de ceux-ci à deux moments de l'année, l'information sur les règles et procédures mises en place par les agences permettant de garantir la transparence et l'égalité d'accès à leurs emplois, et enfin les règles transversales appliquées par les agences en matière de rémunération.

La mobilisation de ces informations, dès lors qu'elle est fiabilisée et actualisée selon un régime de confiance réciproque, pourra permettre, dans un second temps, le partage des règles communes en matière de gestion de parcours professionnels au sein des agences, entre les agences d'un même ministère et bien entendu entre les agences et les services centraux du ministère. Cette approche doit valoir *a fortiori* pour les agences qui relèvent de plusieurs ministères. Ce lieu de coordination permettra de préciser les modalités et le calendrier du dialogue de gestion entre tutelle et agences en matière d'emploi, de rémunération et de gestion de personnels. La mobilisation de ces données est, en tout état de cause, requise par le dispositif d'objectifs et d'indicateurs de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) dont il a été question plus haut.

233. L'école de la GRH repose sur un fonctionnement en réseau regroupant l'ensemble des ministères et leurs établissements publics et vise à professionnaliser les cadres qui travaillent dans le secteur des ressources humaines. Ses orientations, définies par un comité de pilotage interministériel, ont prévu l'engagement de plusieurs chantiers : professionnalisation des cadres supérieurs, professionnalisation des conseillers en mobilité-carrière des ministères, construction de référentiels de formation, labellisation des formations.

Proposition n° 14

Mettre en place un dispositif de valorisation des bonnes pratiques de gestion entre les services centraux et les agences qui comporterait deux niveaux :

– l'un, à l'échelon ministériel, animé par le secrétaire général du ministère, pour faire connaître et harmoniser les pratiques de gestion des agences du ministère concerné ; la DRH du ministère, investie par le secrétaire général d'une mission de coordination de la ressource humaine des agences, associant la direction des agences, les directions « métiers » du ministère et la direction des affaires financières autour de trois objectifs :

- connaissance de la carte des emplois des agences et de l'occupation de ceux-ci à deux moments de l'année ;
- information sur les règles et procédures mise en place par les agences permettant de garantir la transparence et l'égalité d'accès à leurs emplois ;
- transparence sur les règles transversales appliquées par les agences en matière de rémunérations ;

– l'autre, à l'échelon interministériel, animé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, vise à professionnaliser l'encadrement supérieur du secteur des ressources humaines dans le cadre d'un fonctionnement en réseau regroupant l'ensemble des ministères et leurs agences.

3.4.4. Définir une politique de rémunération entre État et agences à la fois juste et incitative

L'un des principaux obstacles à la mobilité entre les services centraux des ministères et les agences reste le différentiel de rémunération que l'on observe entre les deux types d'entité administrative. À responsabilités et compétences égales, il est quasi systématiquement en faveur des agences. Les causes en sont connues : facilité de recrutement d'agents contractuels, y compris de fonctionnaires détachés sur emploi contractuel, besoins d'une expertise rare, dynamisme de la masse salariale des agences, épargnées pendant longtemps par les contraintes budgétaires qui ont touché les services centraux ou favorisées par des recettes fiscales affectées. Il est nécessaire de résorber cet écart de rémunération qui a l'inconvénient majeur de rendre peu attractif le retour en administration centrale de personnels dont les compétences acquises en agences seraient pourtant très utiles à la tutelle.

Une piste envisageable consisterait à instaurer, par voie réglementaire, une indemnité différentielle garantissant aux personnels des agences, lorsqu'ils quittent celle-ci, le maintien en tout ou partie de leur rémunération. Ce système présente néanmoins plusieurs inconvénients : l'intéressé se trouve bloqué à un niveau de rémunération pour une durée qui peut être assez longue ; la prise de responsabilité dans le nouveau poste, souhaitée par le nouveau recruteur, n'est pas reconnue financièrement et, enfin, la réussite dans le nouveau poste, en même temps qu'elle assure l'augmentation de la rémunération liée à la nouvelle affectation, n'aura pas d'autre effet que de faire baisser l'indemnité différentielle. Cette mesure qui peut être mise en place, faute de mieux, pour régler des situations particulières, ne peut pas être considérée comme une solution porteuse d'avenir.

Deux voies apparaissent en revanche plus prometteuses.

La première solution consiste à développer une large transparence sur les rémunérations des agences et des services centraux. D'une manière générale, l'expérience montre que la publication des rémunérations²³⁴ a un effet régulateur, en raison des comparaisons que cela suscite et de l'interpellation du corps social et professionnel que cela occasionne. Elle permet d'entamer un processus de réévaluation des écarts de rémunération, en vue de distinguer ceux qui sont justifiés par les missions confiées aux agences de celles qui résultent seulement d'un état de fait. L'information sur les rémunérations, qui pourrait concerner l'ensemble des opérateurs, serait rendue publique dans différents supports : le «jaune opérateurs» annexé au projet de loi de finances, des projets annuels de performances des différents programmes budgétaires (où figurerait une comparaison des rémunérations des agences et des services de l'État rattachés à chaque programme), dans les rapports d'activité des opérateurs et, de manière plus synthétique, dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique réalisé par la DGAFP. Des informations nominatives seraient données sur les rémunérations les plus élevées et, pour les échelons inférieurs, de manière agrégée, par groupes cohérents de responsabilités, les rémunérations moyennes, par genre, avec les déciles supérieurs et inférieurs²³⁵.

On peut penser qu'à terme, ce type de mesure peut se révéler efficace pour mettre en place un système concerté entre les instances décisionnelles des services centraux et des agences.

La deuxième solution, qui relève d'une réflexion plus générale sur la politique salariale dans le secteur public, consiste à harmoniser l'architecture des rémunérations en distinguant trois composantes :

- l'étage statutaire, lié au grade détenu pour un fonctionnaire ou le niveau de titres et de formation pour un agent contractuel ;
- l'étage fonctionnel, lié au poste occupé, à sa technicité, la responsabilité qu'il requiert, sa plus ou moins grande exposition aux risques et aux aléas de toute nature ;
- l'étage de la reconnaissance des résultats, qu'ils soient individuels ou collectifs, et de l'engagement personnel²³⁶.

La part de la rémunération réservée à chacun de ces étages peut varier en fonction de la catégorie de l'agent et de la politique salariale conduite par l'entité. Le premier niveau pourrait varier entre 50 et 70 % de la rémunération, le deuxième entre 15 et 30 %, le troisième entre 15 et 20 %.

Appliquée à la politique de mobilité entre des entités où il existe, à responsabilités et compétences égales, une forte asymétrie de situation, la proposition consisterait à procéder à l'ajustement de l'étage principalement concerné par la mobilité envisagée. L'ajustement dépend de la nature, des enjeux et des contraintes

234. Il y a de nombreuses manières de le faire, nominativement, en moyenne, avec ou sans les déciles supérieurs et inférieurs du groupe visé... Le Cabinet Office britannique fait figurer dans les cartouches de l'organigramme qui identifie les personnes et leur place dans la structure le montant de leur rémunération annuelle.

235. Ces données figureraient également dans les bilans sociaux des agences et des administrations centrales.

236. Pour les cadres dirigeants, une quatrième composante peut être attribuée à la «notoriété» et à l'exercice de hautes responsabilités antérieures.

de la mobilité en cause qui est évidemment spécifique à chaque cas d'espèce. Il est également possible que l'ajustement soit réparti de manière plus dosée sur chacune des composantes de la rémunération dans le cadre d'un dialogue entre le DRH et l'intéressé. Quelle que soit la méthode, l'idée reste la même, il est plus facile d'expliquer et contenir les effets pervers liés aux asymétries de situation rencontrées dans l'État et dans les agences lorsque l'on peut s'appuyer sur l'évaluation des composantes de la rémunération et leur évolution plutôt que de raisonner sur un montant de rémunération globale.

Ainsi dans le cadre d'une mobilité en administration centrale de la part d'un personnel venant d'une agence, cette méthode, s'appuyant sur l'étage fonctionnel, permettra avec plus de facilité et de transparence une large valorisation de l'exercice complexe de la tutelle.

Proposition n° 15

– 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, lié au grade détenu pour un fonctionnaire ou le niveau de titres et de formation pour un agent contractuel ; 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, révélés à l'occasion des demandes de mobilité.

– Assurer, dans ce cadre, une valorisation pécuniaire substantielle de l'exercice complexe de la tutelle.

3.5. Rééquilibrer et clarifier les relations entre l'État central et territorial et les agences

3.5.1. Renforcer l'administration centrale afin de la mettre en mesure de jouer son rôle de conception des politiques publiques et de tutelle stratégique des agences

L'une des personnes auditionnées pour la réalisation de ce rapport, ancien responsable d'une agence qui venait alors d'être créée, a déclaré que, si le choix lui en était donné à nouveau, elle préférerait être nommée à la tête de la direction d'administration centrale dont relève l'agence, afin de réinventer le rôle de directeur d'administration centrale. Cette confiance est révélatrice du manque d'attention généralement donné à l'accompagnement du changement dans les administrations centrales concernées par la création d'une agence. Une grande part de l'énergie politique et administrative est souvent consacrée à la mise en place du nouvel organisme, qui concentre toutes les attentions par sa visibilité. Pourtant, une évolution également réussie de l'administration centrale est nécessaire, tant pour le ministre qui doit conserver sous son autorité une capacité d'analyse et de décision que pour l'agence elle-même, qui a besoin d'un interlocuteur avec lequel négocier ses objectifs.

Selon le professeur Jacques Chevallier, « *l'administration centrale est sans nul doute l'un des éléments de l'architecture administrative auquel il est le plus difficile de toucher : on est en effet ici au cœur de l'appareil d'État, là où se rejoignent traditions administratives, contraintes politiques, pesanteurs organisationnelles, stratégies corporatives et trajectoires de carrière ; toute modification des équilibres patiemment construits à ce niveau ne peut que se heurter à de fortes résistances, ouvertes ou larvées*²³⁷ ». L'administration centrale a pourtant connu au cours des deux dernières décennies d'importantes réformes. La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration ont posé le principe selon lequel l'administration centrale ne devait plus exercer de tâche de gestion. La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a affirmé la responsabilité des directeurs d'administration centrale, en tant que responsables de programme, dans la gestion des moyens et la performance des politiques publiques. Des secrétaires généraux chargés de la coordination des administrations centrales, notamment sur les questions ayant trait aux fonctions support, ont été créés dans tous les ministères. La révision générale des politiques publiques a entraîné de profonds changements des structures de plusieurs ministères, notamment à l'environnement, aux affaires étrangères, à l'agriculture, à la culture et à l'outre-mer²³⁸, aboutissant à une réduction substantielle du nombre de directions.

237. J. Chevallier, « La reconfiguration de l'administration centrale », in *Revue française d'administration publique*, n° 116, 2005, p. 715-726.

238. Certains regroupements avaient précédé la RGPP, comme la création de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) et celle de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) par des décrets du 15 novembre 2004 et du 30 décembre 2005.

Il n'en reste pas moins que le consensus autour de l'idée « d'État-stratège » a masqué jusqu'ici le manque de progrès concrets dans la capacité des administrations centrales à assumer un tel rôle. La « *continuité frappante des principes d'organisation de l'administration centrale* » relevée par Jacques Chevallier en 2005 s'observe toujours et n'est pas un indice du changement profond qu'appellerait la mise en place d'un État-stratège. L'organisation pyramidale en services, sous-directions et bureaux, consacrée par le décret du 15 juin 1987, demeure. Les profils des agents des administrations centrales ont peu évolué : si la déconcentration a conduit à une part accrue des agents de catégorie A, l'administration centrale reste structurée par les mêmes corps de fonctionnaires généralistes (administrateurs civils, attachés, secrétaires et adjoints administratifs) ou par des corps spécifiques à certains ministères (corps d'ingénieurs de l'État, enseignants, professions de santé...). L'activité est marquée par les tâches de production de la norme, de répartition des crédits entre les services déconcentrés et de réponse aux commandes des cabinets ministériels.

Travaillant sur le sujet des agences, le Conseil d'État a inévitablement rencontré celui des administrations centrales. Il est convaincu que le thème de la réforme des administrations centrales appelle à lui seul un autre rapport, qui n'a encore jamais été écrit. Il a néanmoins 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. La doctrine juridique le définit comme un ensemble de pouvoirs, qui doivent être prévus par un texte, par lesquels l'autorité de tutelle peut approuver des actes de l'organisme, ou s'y opposer, ou encore se substituer à lui en cas de carence. Ces 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). Bien que le développement de la contractualisation ait aujourd'hui une histoire déjà assez longue²³⁹, elle n'est toujours pas systématique. Lorsqu'ils existent, les contrats ou conventions sont de qualité inégale et se résument trop souvent à une description des missions de l'organisme. Il convient aujourd'hui de mobiliser les administrations centrales pour assurer une couverture complète de l'ensemble

239. Cf. Conseil d'État, *Le Contrat, mode d'action publique et de production de normes*, rapport public 2008.

des agences par des CPOM répondant à certains standards de qualité (définition de véritables priorités en nombre restreint, réalisation mesurable par des indicateurs disponibles, négociation appuyée sur une évaluation externe du contrat précédent ou de la situation de l'opérateur, suivi périodique de l'exécution de la CPOM avec adoption le cas échéant de mesures correctrices), définis par les lignes directrices du Premier ministre sur le recours aux agences. S'agissant des agences ayant le statut de service à compétence nationale (SCN), la convention pluriannuelle ne peut avoir de portée juridique contraignante puisque le SCN n'a pas de personnalité morale au sein de l'État. Elle est cependant très opportune pour définir les objectifs de l'agence et pour inscrire son action dans un cadre pluriannuel.

Proposition n° 16

- Donner comme instruction 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 la directive du Premier ministre sur le recours aux agences.
- Soumettre les projets de CPOM à un avis du Comité interministériel d'évaluation des agences. Le cas échéant, diligenter une mission d'appui à la négociation auprès de l'administration centrale concernée.

Outre cette exigence, plusieurs évolutions peuvent être mises en œuvre rapidement afin de renforcer les administrations centrales. C'est d'abord le développement de parcours de mobilité entre les administrations et les agences, pour lequel tous les outils sont en place, sous réserve des améliorations proposées (voir 3.2.3.). Les administrations centrales doivent être assez attractives pour recruter des personnes ayant une expérience en agence, qu'il s'agisse de ses anciens cadres qui y ont été affectés et dont le retour n'est aujourd'hui pas assez fréquent, ou de personnes n'ayant jamais travaillé dans les administrations centrales. Celles-ci apporteraient, outre l'expérience acquise en agence, un regard neuf sur les pratiques habituelles des services. Ces apports sont indispensables pour que l'administration centrale ne soit pas coupée des réalités que rencontre l'agence dans ses tâches de gestion. Là où il est nécessaire, un effort sur les rémunérations dédié à l'atteinte de cet objectif doit être consenti.

Proposition n° 17

- Développer le recrutement dans les administrations centrales de collaborateurs ayant acquis une expérience en agence, en consentant si nécessaire un effort de rémunération.

Les administrations centrales doivent par ailleurs se doter de moyens dédiés au pilotage des agences, proportionnés à l'importance de celles placées sous leur responsabilité. Une administration qui a dans son périmètre une ou plusieurs grandes agences, comme Pôle emploi, l'AFD ou les agences sanitaires, ne peut se contenter d'une mission ou d'un bureau de quelques agents. La fonction de pilotage doit être identifiée dans l'organigramme des administrations centrales comme l'une des principales. Deux schémas sont envisageables : la centralisation



des moyens de pilotage au sein du secrétariat général du ministère ou la mise en place de structures correspondantes au sein de chaque direction. Le second schéma n'est sans doute souhaitable que dans les directions les plus concernées ; l'essentiel est que la structure dédiée au pilotage atteigne une taille critique qui en fasse un interlocuteur crédible pour l'agence. Les tâches de négociation et de suivi des conventions d'objectifs et de moyens, de contrôle de gestion et de maîtrise d'ouvrage des projets dont les agences assurent la maîtrise d'œuvre doivent devenir, avec l'élaboration des politiques publiques, le cœur de métier des administrations centrales.

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.

D'autres évolutions appellent une réflexion plus approfondie et ne pourraient être mises en œuvre que selon un calendrier plus long. Il convient tout d'abord d'examiner l'opportunité d'une réforme de l'organisation des administrations centrales. Les avantages de la stabilité ne doivent certes pas être négligés. L'organisation en services, sous-directions et bureaux permet d'identifier facilement l'interlocuteur compétent pour chaque sujet. Elle donne des points de repère dans le déroulement de carrière des cadres. L'expérience de certaines entreprises du secteur privé ou public a montré que des organisations trop changeantes ou complexes pouvaient avoir un effet néfaste et contre-productif sur les conditions de travail des personnels. Toutefois, dans un contexte de moyens humains en réduction, l'organisation à trois (et le plus souvent quatre en comptant les chefs de service) niveaux hiérarchiques, imposée par le décret du 15 juin 1987, conduit à ce que les unités de base que sont les bureaux soient souvent de très petite taille et de ce fait particulièrement exposées aux aléas de la gestion des ressources humaines. La liberté d'organisation interne dont disposent les agences contraste par ailleurs avec l'uniformité des administrations centrales. Il serait donc souhaitable d'expérimenter dans certaines directions d'autres formes d'organisation, notamment afin d'assurer le pilotage des agences. Les innovations conduites au ministère de la santé, tant au secrétariat général du ministère qu'à la direction générale de la santé, sont à cet égard intéressantes.

Proposition n° 19

– Expérimenter des formes d'organisation des administrations centrales dérogeant au décret du 15 juin 1987, notamment pour assurer le suivi des agences.

L'avènement d'un État-stratège appelle sans doute également une progression de la qualification des agents de l'administration. Le recentrage sur des tâches de conception des politiques publiques et de pilotage des agences appelle des compétences plus développées et plus diversifiées. La taille des promotions des écoles assurant la formation des cadres de haut niveau de l'État, notamment l'École nationale d'administration, l'École polytechnique et les autres écoles de

formation des corps d'ingénieurs²⁴⁰, doit être définie en conséquence. La réduction de la taille des promotions de l'École nationale d'administration de 30 % depuis dix ans²⁴¹ paraît à cet égard inappropriée. Les impératifs de redressement des comptes publics ne sauraient justifier la diminution du recrutement de cadres de haut niveau, eu égard à la part très minime des montants en jeu dans les dépenses de l'État. La difficulté de donner des perspectives de carrière à des promotions plus importantes dans des ministères qui ont réduit le nombre de leurs directions est une objection plus sérieuse. Elle doit toutefois être surmontée en ne faisant pas de l'ascension dans la hiérarchie le modèle de carrière exclusif et en développant les profils d'expert de haut niveau et de chef de projet.

Une réflexion doit enfin être engagée sur le métier de conception des politiques publiques. L'administration centrale n'est pas seule sur ce terrain et ne saurait l'être : l'élaboration des réformes est également assurée par les corps d'inspection, la Cour des comptes, les instances de concertation tels que le Conseil d'orientation des retraites, le Centre d'analyse stratégique ou, en dehors de l'administration, par des universitaires ou des « *think tanks* ». Il convient toutefois de s'interroger sur la capacité de l'administration à être, aujourd'hui, une force de proposition pour les ministres. Un renforcement du rôle de conception des administrations passe sans doute par des liens plus étroits avec les acteurs précités, une évaluation plus systématique des réformes passées et une plus grande capacité à analyser les retours d'expérience fournis par les agences. La réflexion sur la conception des politiques publiques doit intégrer, d'emblée, les conditions et exigences inhérentes à la mise en œuvre efficace de ces politiques, afin de lever les difficultés nées de l'inégal intérêt pour les mesures d'application souvent observé dans l'administration française. Ce qui est plus globalement en cause ici, c'est la question de la rénovation de l'architecture des compétences dont l'État, au sens large, a besoin et qui doit redéfinir la juste place incombant aux managers, aux généralistes et aux experts.

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 à l'objectif d'une administration centrale stratégique.
- Engager une réflexion sur les métiers de conception et ceux de mise en œuvre de politiques publiques.

240. De nombreuses autres écoles, regroupées dans le « réseau des écoles de service public », concourent à des degrés divers au recrutement des cadres de haut niveau des administrations centrales : École nationale de santé publique, École nationale des finances publiques, École nationale des douanes, École nationale supérieure de la sécurité sociale, etc.

241. Le nombre de postes mis au concours d'entrée de l'ENA était de 120 en 2001 ; il est en 2012 de 80. Ce nombre n'a pas varié depuis 2007.

3.5.2. Revoir les relations entre État territorial et agences en redéfinissant le rôle du préfet par rapport aux délégations territoriales des agences

L'attribution aux préfets de la qualité de délégué territorial a été la voie retenue depuis une dizaine d'années pour définir l'articulation entre les services de l'État et les agences²⁴². La volonté de clarification est légitime : on ne peut se satisfaire de la juxtaposition sur un même territoire des services déconcentrés et des agences, sans que leurs relations ni les prérogatives du préfet à l'égard de ces dernières soient définies. La notion de délégué territorial n'est cependant pas de nature à aboutir à cette clarification. Elle conduit à des constructions trop subtiles pour être efficaces sur le plan opérationnel. On peut difficilement comprendre que le préfet soit le délégué territorial de l'ADEME alors qu'il existe par ailleurs un directeur régional de l'ADEME. De la même manière, il est difficile de qualifier les relations croisées entre FranceAgriMer et les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt. En effet, les directions régionales sont mises à la disposition de l'agence mais cette dernière peut affecter ses propres personnels dans les services mis à sa disposition.

Il est donc proposé de repartir d'une idée simple : le préfet n'est pas le représentant des agences, il est le représentant de l'État et de chacun des membres du Gouvernement ; c'est ainsi que le définit l'article 72 de la Constitution. Cela ne signifie pas que l'action des agences ne concerne pas le préfet, car les agences mettent en œuvre les politiques publiques de l'État. C'est donc parce que le préfet est le représentant de l'État qu'il doit avoir des prérogatives à l'égard des agences. Ces prérogatives doivent servir deux finalités. D'une part, le préfet doit, en tant que garant de la cohérence de l'action de l'État, être en mesure de s'assurer que l'action des agences s'inscrit dans cette cohérence. D'autre part, sans s'immiscer dans la gestion des agences, qui doit rester autonome, le préfet est fondé à vérifier que l'agence met bien en œuvre les orientations stratégiques que l'État lui a confiées dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens.

Le schéma défini par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État pour les ambassadeurs, qui jouent *mutatis mutandis* à l'étranger un rôle comparable à celui des préfets dans les territoires, paraît plus conforme à ces principes que celui du délégué territorial. L'article 1^{er} de cette loi dispose que l'action des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France s'exerce « dans le cadre de la mission de coordination et d'animation » des ambassadeurs²⁴³. Le législateur n'a pas ici éprouvé le besoin de faire de l'ambassadeur le délégué local des agences intervenant à l'étranger pour lui donner un rôle de coordination à leur égard.

242. Comme exposé précédemment, elle leur a été attribuée successivement pour l'ANRU, l'Acisé, l'ANAH, FranceAgriMer, l'ADEME et le CNDS.

243. La formule complète, issue d'un compromis entre les parlementaires partisans de l'affirmation de l'autorité de l'ambassadeur et ceux qui souhaitaient s'en tenir à un rôle de coordination, est la suivante : « leur action à l'étranger s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, dans le cadre de la mission de coordination et d'animation de ces derniers [...] ». Pour les raisons déjà exposées, il n'est pas proposé de donner au représentant de l'État une autorité hiérarchique sur les agences, qui serait peu cohérente avec leur autonomie.

Ces principes étant définis, deux cas de figure se rencontrent. Le premier est celui dans lequel l'agence ne dispose pas de services territoriaux propres et doit faire appel aux services déconcentrés de l'État. La relation devrait alors être organisée dans le cadre d'une mise à disposition des services déconcentrés. Une convention de mise à disposition serait conclue entre le préfet et l'agence. Elle définirait les moyens mis à la disposition de l'agence, les modalités selon lesquelles celle-ci donne des instructions aux services et les informations communiquées au préfet. C'est dans le cadre de cette convention que le préfet pourrait, le cas échéant, recevoir une délégation pour être ordonnateur des crédits de l'agence ou pour conclure en son nom des conventions avec les collectivités territoriales ou d'autres partenaires. Afin que les relations entre le préfet et l'agence ne soient pas à géométrie variable selon les régions ou les départements, les textes constitutifs de chaque agence définiraient le contenu obligatoire des conventions de mise à disposition.

Dans le second cas de figure, l'agence dispose de services territoriaux propres ou est une agence territoriale sans tête de réseau nationale (cas des agences régionales de santé et des agences de l'eau). Le préfet doit alors être en mesure d'assurer la coordination des interventions de l'agence avec celle des services déconcentrés et des autres agences. Le fait que le préfet puisse, depuis le décret n° 2010-146 du 16 février 2010, associer les responsables d'établissement public en tant que de besoin au comité de l'administration régionale (CAR) est un élément positif. Toutefois, compte tenu du nombre de sujets à examiner en CAR, cette association ne peut satisfaire l'ensemble des besoins de coordination opérationnelle. Le préfet devrait donc se voir reconnaître, comme l'ambassadeur, un rôle général de coordination et d'animation à l'égard des agences. Des protocoles conclus entre le préfet et les agences, à l'exemple des protocoles passés entre les ARS et les préfets de département, pourraient préciser les modalités de cette coordination et les informations communiquées par les agences aux services de l'État. Le préfet devrait également, en tant que représentant de l'État, être le garant de la mise en œuvre sur le territoire des orientations stratégiques résultant de la convention nationale d'objectifs et de moyens. À cette fin, le système existant pour Pôle emploi, qui comporte la conclusion d'une convention entre le directeur régional et le préfet de région mettant en œuvre les objectifs de la convention tripartite nationale et déterminant « *la programmation des interventions de l'institution* », pourrait être généralisé à l'ensemble des agences disposant de services territoriaux propres.

En revanche, il ne paraît pas souhaitable de prévoir, comme l'a fait le décret n° 2012-509 du 18 avril 2012, que le préfet doive être systématiquement contresignataire des conventions passées entre les agences et les collectivités territoriales. La liberté contractuelle est l'un des attributs de la personnalité morale et il n'y a pas de raison qu'une agence ne puisse contracter sans obtenir le contresigné du préfet. Toutefois, le préfet doit être informé, et ce aux différents stades de la négociation afin d'être en mesure de présenter, dès l'amont de la discussion, des observations à l'agence, notamment en vue d'assurer la coordination des positions prises avec les autres interventions de l'État à l'égard de la collectivité territoriale concernée.

Le cas des ARS doit faire l'objet d'observations spécifiques. Le législateur a souhaité donner aux ARS une plénitude de compétences en matière de santé, sous la seule réserve des attributions du préfet en matière de sécurité des personnes et d'ordre public. L'article 2 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 exprime cette spécificité en disposant que « *le préfet de région est responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé* ». Il n'est pas souhaitable, alors que les ARS n'existent que



depuis deux ans, de revenir sur ce qui constitue un choix structurant de politique publique. Cette spécificité ne signifie toutefois pas que les ARS doivent échapper à l'exigence de coordination interministérielle des politiques publiques ; elles sont d'ailleurs membres du CAR. Le rôle de coordination et d'animation du préfet doit donc être également affirmé à leur égard.

Les propositions formulées ici, touchant, par leur généralité, aux règles constitutives du statut des établissements publics, devraient être mises en œuvre par une loi. Elles trouveraient leur place dans la loi relative aux agences de l'État formulée ci-après (voir 3.6.2.). Dans ce cadre, les dispositions de l'article 59-1 du décret du 29 avril 2004 relatives au rôle de délégué territorial du préfet devraient faire l'objet d'un réexamen²⁴⁴.

L'esprit de ces propositions n'est ni de rompre tout lien entre le préfet et les agences ni d'entraver l'autonomie de celles-ci par des interventions excessives de l'État. Il est de refonder les relations entre ces institutions sur de nouvelles bases, chacun agissant dans son rôle, le préfet en tant que représentant de l'État, l'agence dans le cadre de son autonomie. Le recours à des instruments conventionnels (conventions de mise à disposition, protocoles de coordination, conventions déclinant les conventions nationales d'objectifs et de moyens) est sans doute le plus adapté pour organiser les relations tout en respectant l'autonomie 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.
- Lorsque l'agence ne dispose pas de services territoriaux propres et fait appel aux services déconcentrés de l'État, conclure entre le préfet et l'agence une convention de mise à disposition définissant les moyens mis à la disposition de 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, conclure entre le préfet et l'agence une convention programmant les interventions de celle-ci et déclinant la convention nationale d'objectifs et de moyens passée avec l'État. Prévoir que l'agence informe en temps utile le préfet des négociations avec les collectivités territoriales et que le préfet peut lui adresser des observations.
- De même que pour les ARS, prévoir qu'en cas de crise ou d'événement pouvant constituer un trouble à l'ordre public les personnels des agences sont placés pour emploi sous l'autorité du préfet.
- Inscrire l'ensemble de ces préconisations dans une loi.
- Conformément à l'article 1^{er} de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, doter l'ambassadeur d'instruments analogues pour exercer son rôle de coordination et d'animation sur les agences intervenant à l'étranger.

244. Voir ci-dessus (2.3.3.) la position du Conseil d'État en formation consultative sur cette disposition.

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

Le dialogue entre le pouvoir exécutif et les agences, on vient de le voir, est essentiel. Toutefois, il ne peut suffire à donner tout son contenu à la gouvernance de l'agence. La bonne gouvernance des agences justifie que le conseil d'administration²⁴⁵, soit en mesure de jouer son rôle de lieu de dialogue stratégique entre l'État et les autres parties prenantes, que le Parlement soit impliqué dans le contrôle et l'évaluation de l'action des agences et que la transparence et la concertation avec les citoyens et usagers soient accrues.

3.6.1. Le conseil d'administration doit devenir un lieu de dialogue stratégique entre l'État et les autres parties prenantes

Le conseil d'administration doit être le lieu privilégié où se discute la stratégie de l'agence. Cette évidence ne correspond toutefois que très rarement à la réalité. L'État tuteur, nécessairement représenté, devrait y retrouver des interlocuteurs impliqués et légitimes, avec lesquels un dialogue effectif peut s'engager sur les grandes orientations pluriannuelles de l'agence. Celles-ci doivent figurer dans la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens dont le conseil d'administration décide la conclusion avec l'État et dont il devrait discuter périodiquement la mise en œuvre, procéder aux ajustements périodiques nécessaires afin de veiller à ce que le cap défini soit gardé.

Malheureusement, les conseils d'administration sont le plus souvent des instances d'expression formelle, composés fréquemment d'un nombre pléthorique d'administrateurs²⁴⁶, soit peu impliqués, soit porteurs d'une logique de représentation plus que de participation à l'administration. Les représentants de l'État sont excessivement nombreux et souvent peu loquaces²⁴⁷.

Pour inverser cette tendance, plusieurs propositions sont faites. Elles s'organisent autour d'un choix qui, à l'évidence, doit tenir compte de la diversité des agences. Certaines d'entre elles ne peuvent pas ne pas avoir un nombre relativement élevé d'administrateurs pour assurer une représentation suffisante des groupes professionnels ou des élus, comme c'est le cas par exemple à l'ANRU ou l'Acisé. D'autres pourraient avoir un conseil d'administration au sein duquel les représentants de l'État disposeraient de la moitié des droits de vote²⁴⁸ ou d'une minorité substantielle, afin que l'État ne soit pas mis anormalement en

245. Dans l'hypothèse où l'agence a la personnalité morale, ce qui est le cas le plus fréquent.

246. On compte par exemple 49 membres, dont 15 représentants de l'État, dans le CA de l'Agence nationale des services à la personne. L'ANSP ne comptant qu'une vingtaine de salariés, il y a donc plus de deux fois plus d'administrateurs que d'employés.

247. 18 sur 36 au CA de l'ANRU; 13 représentants de l'État à l'Acisé sur 31 membres du CA (ils étaient même 24 sur 48 avant la modification de la composition par le décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010); 13 sur 26 au CA de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE); 13 sur 30 au CA de l'Institut français; 7 sur 15 au CA de l'ADEME.

248. Cette disposition a été notamment prévue lors de la transformation de l'AFSSAPS en Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

difficulté. D'autres encore pourraient avoir une organisation différente de leur instance administrative suprême.

Le choix pourrait être le suivant : chaque fois que cela est possible, il serait proposé de prévoir des conseils d'administration restreints à un nombre limité d'acteurs ayant vocation à exercer un rôle décisionnel. La diminution de la taille des conseils passe d'abord par la réduction du nombre des représentants de l'État. Une limitation de principe à trois représentants au maximum des administrations de l'État devrait être instaurée. D'autres modalités que la participation au conseil d'administration doivent être trouvées pour les administrations concernées par l'activité de l'agence, mais qui ne le sont pas à un degré justifiant cette participation : elles peuvent être associées en amont à des réunions de préparation du conseil d'administration entre directions d'administration centrale et recevoir pour information les documents destinés aux membres ainsi que les procès-verbaux. Cette limitation pourrait être prévue par décret pour les établissements publics ; elle ne relève pas en effet des règles constitutives d'une catégorie d'établissement public, le nombre de représentants de l'État au sein de chaque conseil étant défini par des dispositions réglementaires. Si l'on souhaite appliquer ce principe de limitation avec plus de souplesse, en y apportant des dérogations dans des cas particuliers, il pourrait être recouru aux lignes directrices du Premier ministre sur le recours aux agences pour affirmer cette orientation. Le Comité interministériel d'évaluation des agences (voir 3.1.3.) assurerait le suivi de cette mesure dans son rapport annuel.

Lorsqu'il n'est pas estimé possible ou opportun de réduire la taille du conseil d'administration pour des raisons tenant au respect ou à la préservation d'équilibres entre différentes composantes de l'instance, il est proposé de transformer le conseil d'administration en conseil de surveillance. Dans cette perspective, un rôle plus important est donné au directeur de l'agence en matière administrative et financière et le conseil consacre une part beaucoup plus importante de son activité à la définition des grandes orientations stratégiques. C'est un dispositif qui est proche du modèle actuel des agences régionales de la santé (ARS) ou de la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

Lorsque la solution précédente paraît trop radicale et donc trop difficile à mettre en œuvre, compte tenu, par exemple, du contexte dans lequel évolue l'agence, une troisième voie est proposée pour compléter la gamme des solutions adaptées à la diversité des rôles et des conditions d'intervention des conseils d'administration. Elle consiste à opérer une dissociation entre le conseil d'administration et un conseil d'orientation. Le conseil d'administration peut être alors davantage resserré, n'associant à l'État que quelques parties prenantes principales pour assurer les attributions administratives et budgétaires de l'agence. Le conseil d'orientation quant à lui, plus largement composé, peut s'ouvrir à davantage de personnalités qualifiées et propose les orientations stratégiques au conseil d'administration²⁴⁹. Le risque de cette formule est la césure qui peut s'instaurer entre

249. C'est la voie retenue par l'Agence française du développement (AFD) qui dispose d'un CA de seulement 16 membres et un conseil d'orientation stratégique présidé par le ministre chargé de la coopération et également par « France expertise internationale » qui a un conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée, comprenant notamment des représentants des entreprises qualifiées dans le domaine de l'expertise technique internationale.

les deux instances. La direction de l'agence et le président du conseil d'administration doivent alors, dans ce cas-là, y être particulièrement sensibles.

Parmi les formules proposées, quelle que soit la solution retenue selon les caractéristiques de l'agence, deux autres mesures doivent compléter le dispositif de responsabilisation envisagé. En premier lieu, lorsque plusieurs ministères assurent la tutelle d'une agence, il convient qu'un ministre chef de file soit clairement désigné par les textes constitutifs²⁵⁰. S'agissant des agences en place, la désignation doit procéder d'un arbitrage du Premier ministre afin de lever les incertitudes propices à des flottements sur l'exercice de la tutelle²⁵¹. Cette mesure, bien que parfois difficile à prendre, est indispensable pour que la tutelle soit clairement exercée et que l'agence ne soit pas tentée de se satisfaire de cette situation ambiguë et s'affranchir ainsi de la réalisation d'objectifs qu'elle estimerait de second rang. Plus précisément, cette formule nécessitera concrètement la désignation d'un directeur d'administration centrale chef de file au sein des administrations de l'État.

En second lieu, s'agissant du choix du président du conseil d'administration, il est proposé que la directive précitée du Premier ministre rappelle les critères que doit mettre en œuvre l'autorité de tutelle. Ce sera un homme ou une femme d'expérience, disposant du recul nécessaire par rapport à l'action administrative dont il connaît les enjeux et les arcanes. Il est capable d'interpeller la tutelle sans excès mais avec fermeté en cas de besoin ; il est aussi à l'écoute de la direction tout en étant en situation d'être le garant de la ligne conforme aux orientations de la convention pluriannuelle. L'exercice de ces fonctions repose sur un équilibre subtil qui ne peut se réduire à une improvisation lors des deux ou trois séances annuelles du conseil. Il réclame un investissement certain en temps et en énergie. Autrement dit, contrairement à une pratique trop fréquente, le choix du président du conseil d'administration de l'agence ne peut pas relever de considérations de circonstance ni résulter de la consultation du carnet d'adresses du directeur de cabinet du ministre ou de celui du secrétaire général du ministère. Ce doit être un choix attentif et motivé. Il peut s'agir aussi bien d'un haut fonctionnaire, d'un homme ou d'une femme politique ou d'un représentant des partenaires sociaux.

Les exigences relevées ci-dessus posent la question de la rémunération du président du conseil d'administration. À cet égard, il convient tout d'abord de noter que les situations en la matière sont diverses. Si, dans la majorité des cas, les présidents ne sont pas rémunérés, il en existe où ils le sont. On notera que deux décrets pris en application de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État prennent deux positions opposées à cet égard, l'un concernant l'Institut

250. Si à l'occasion de la création récente de l'Institut français, les textes constitutifs (loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010) ont clairement désigné le ministère des affaires étrangères comme chef de file alors que le ministère de la culture nourrissait quelques attentes fondées sur l'expérience de l'association CulturesFrance à laquelle, en partie, se substitue l'Institut français, en revanche l'établissement public à caractère industriel et commercial dénommé « CampusFrance » est placé, par le même texte de loi, sous la tutelle conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

251. Par exemple, entre les ministères de l'agriculture, de la santé ou du travail s'agissant de l'ANSES, entre le ministère de l'économie et des finances et celui des affaires étrangères s'agissant de l'AFD.

français²⁵², l'autre concernant l'agence CampusFrance²⁵³. Il est proposé qu'un inventaire des situations soit établi avant que ce point délicat reçoive une réponse cohérente, ce qui ne veut pas dire qu'elle soit nécessairement uniforme.

Les critères de choix du directeur de l'agence sont quant à eux plus classiques et fondés sur les capacités managériales intrinsèques de l'intéressé et sur sa capacité à comprendre et maîtriser les enjeux correspondant à l'activité de l'agence. Enfin, les critères de choix des administrateurs eux-mêmes sont évidemment plus variés selon la nature des structures ou organismes dont il faut assurer la représentation. Il est opportun que l'administration de tutelle, la direction et le président veillent à ce qu'une acculturation se fasse. Sans aller jusqu'à proposer des formations obligatoires, une action de sensibilisation et de « professionnalisation » des fonctions d'administrateur de l'agence est souhaitable. Elle peut prendre la forme de séminaires rassemblant pendant une journée les membres du CA, de la direction et de la tutelle. Les lignes directrices devraient le préconiser.

Proposition n° 22

– Afin de faire des conseils d'administration un lieu de dialogue stratégique :

- prévoir des conseils d'administration restreints à un nombre limité d'acteurs ayant vocation à exercer un rôle décisionnel ; le Comité interministériel d'évaluation des agences (prévu à la proposition n° 3) assure le suivi de cette mesure qui figure dans la directive d'organisation et de gestion administrative du Premier ministre ;
- lorsqu'il n'est pas possible ou opportun de réduire la taille du conseil d'administration, étudier l'alternative suivante : transformer le conseil d'administration en conseil de surveillance qui consacre une part beaucoup plus importante de son activité à la définition des grandes orientations stratégiques ou opérer une dissociation entre le conseil d'administration et un conseil d'orientation qui propose les orientations stratégiques au conseil d'administration ;
- 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 ce sujet une réponse cohérente et adaptée ;
- prévoir des actions de professionnalisation des fonctions d'administrateur de l'agence.

252. Article 8 du décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français : « Les membres du conseil d'administration exercent leurs fonctions à titre gratuit, à l'exception du président. »

253. Article 6 du décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à CampusFrance : « Le mandat des membres du conseil d'administration est gratuit, sous réserve du remboursement des frais de déplacement et de séjour dans les conditions prévues par le décret du 3 juillet 2006. »

3.6.2. Favoriser le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement

Il pourrait être tentant pour qui veut accroître le rôle du Parlement à l'égard des agences de s'inspirer de l'exemple des États-Unis, pays dans lequel les pouvoirs du Congrès sont particulièrement développés. Le Congrès exerce un contrôle très poussé sur le budget des agences et peut assortir le vote des crédits de conditions sur la politique mise en œuvre ; il dispose d'un pouvoir d'évocation des textes réglementaires publiés par les agences, qu'il peut modifier. Un tel rôle ne serait cependant conforme ni à la conception française de la séparation des pouvoirs ni à la logique d'autonomie des agences. Les agences mettent en œuvre des politiques publiques définies par le Gouvernement et c'est d'abord à lui qu'elles doivent rendre des comptes. Il ne revient pas au Parlement de se substituer au Gouvernement dans la définition des politiques publiques et dans la tutelle des agences.

En revanche, le Parlement doit être en mesure d'exercer pleinement le rôle que lui confie l'article 24 de la Constitution, selon lequel il « *contrôle l'action du Gouvernement* » et « *évalue les politiques publiques* ». Compte tenu du rôle croissant des agences dans un certain nombre de politiques, la fiction selon laquelle le contrôle parlementaire pourrait se contenter du dialogue avec les ministres et leurs administrations, qui répondraient des agences placées sous leur supervision, est de moins en moins tenable. Un dialogue direct entre le Parlement et les agences est souhaitable.

Il convient d'abord de développer ces échanges dans le cadre des différentes procédures budgétaires, comme il a été proposé précédemment (voir 3.3.). Dans le cadre défini par la LOLF, l'examen des lois de finances permet au Parlement de tenir un débat d'orientation à la fois sur les moyens et sur les objectifs assignés aux agences. Le Parlement doit disposer lors de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement d'une meilleure information sur la manière dont les agences contribuent aux objectifs fixés par les projets annuels de performance. Certains responsables d'agence pourraient être auditionnés conjointement avec les responsables de programme ou de manière séparée.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit à l'article 13 de la Constitution une procédure d'avis préalable des commissions parlementaires pour certaines nominations décidées par le Président de la République, « *en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* », avec un pouvoir d'opposition à la majorité des trois cinquièmes. La loi organique du 23 juillet 2010, qui détermine les emplois concernés, s'applique à un certain nombre d'agences et la procédure d'audit préalable a été mise en œuvre au cours des deux dernières années, notamment pour Pôle emploi, l'Agence française de développement (AFD) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). On peut relever cependant qu'un certain nombre d'agences jouant un rôle essentiel et dont les responsables sont nommés en Conseil des ministres n'ont pas été incluses : il en va ainsi des directeurs de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), de l'Agence nationale de la recherche (ANR), de l'Agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), de l'Office national des forêts (ONF) ou encore du président du Centre national



du cinéma (CNC)²⁵⁴. L'absence du directeur général de l'ANSM, qui exerce au nom de l'État des compétences régaliennes de police sanitaire très étendues, est particulièrement regrettable. Il serait donc souhaitable de compléter la loi organique afin d'y inclure l'ensemble des agences dont l'importance des prérogatives et des moyens humains et financiers justifie que le Parlement se prononce sur la nomination de leurs dirigeants.

Proposition n° 23

– 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 ; seraient concernés notamment les emplois de directeur de la CNSA, de l'ANR, de l'ANSM et de l'ONF et de président du CNC.

Afin que le Parlement puisse se prononcer sur le sujet des agences au cours d'un débat d'ensemble, il est proposé de rassembler l'ensemble de ces dispositions dans un projet de loi organique et un projet de loi relatifs aux agences de l'État.

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.

– Le projet de loi organique comprendrait 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.

– Le projet de loi ordinaire comporterait les dispositions relatives :

- aux études d'impact devant accompagner les textes autres que les projets de loi ;
- 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 et de l'ambassadeur.

3.6.3. 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

L'implication des parties prenantes dans les décisions publiques est souvent, comme on l'a vu, l'une des fonctions premières des agences ; ce rôle est illustré par de nombreux exemples comme la participation des associations de personnes

254. À l'inverse, y figure le président du conseil d'administration de l'AFITF, dont le rôle est comme on l'a vu très limité.

âgées et handicapées au conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ou des organisations professionnelles agricoles dans la gouvernance de FranceAgriMer. Cette représentation institutionnelle n'épuise cependant pas le sujet de la participation des usagers des agences aux décisions qui les concernent. Les agences doivent, comme les autres administrations, développer la transparence de leurs actions et être attentives à la satisfaction de leurs usagers. Les travaux conduits à la suite de l'affaire du Médiateur ont montré une exigence accrue d'accès à l'information sur le fonctionnement des comités et commissions de ce qui était alors l'AFSSAPS. Le fait que de nombreuses agences soient construites sur un partenariat avec un milieu professionnel déterminé, et donc *a priori* plus ouvertes sur l'extérieur que les administrations traditionnelles, ne doit pas conduire à penser que ces exigences seraient satisfaites de manière automatique. Trois axes de progrès peuvent être identifiés : faire de la mesure de la satisfaction des usagers un instrument de pilotage, étendre la politique d'*open data* à toutes les agences quel que soit leur statut et développer la concertation sur les décisions prises par les agences.

Plusieurs agences disposent d'une certaine pratique en matière de recueil de la satisfaction des usagers. On peut citer notamment les enquêtes de satisfaction auprès des usagers de Pôle emploi ou des organismes de sécurité sociale, qui font partie des principaux indicateurs de suivi des conventions nationales d'objectifs. Une première étape consisterait à généraliser cette pratique : la mesure de la satisfaction des usagers devrait être inscrite dans les conventions d'objectifs de toutes les agences pour lesquelles cette donnée est pertinente²⁵⁵. L'expérience des organismes de sécurité sociale montre cependant que la simple mention d'un indicateur global n'est pas suffisante. Pour que la mesure de la satisfaction des usagers soit un véritable levier de gouvernance et d'amélioration de la qualité de service, il est nécessaire de la mesurer à un rythme annuel, à un niveau local dans les agences dotées d'un réseau territorial, et de développer une analyse des causes de l'insatisfaction afin d'identifier des mesures correctrices²⁵⁶.

Il est aujourd'hui largement admis que la mise à disposition des données publiques, dans le cadre d'une politique dite d'*open data*, est susceptible d'entraîner des retombées favorables sur les plans économique, de l'évaluation des politiques publiques et de la transparence de l'action de l'administration. Les gouvernements américain et britannique ont lancé au cours des dernières années des initiatives remarquées²⁵⁷. La France, qui dispose de longue date d'un cadre législatif sur l'accès aux documents administratifs avec la loi du 17 juillet 1978, a adopté le 26 mai 2011 un décret relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs et a lancé son propre site data.gouv.fr en décembre 2011.

Nombre d'agences détiennent de par leur activité des données de grand intérêt : Pôle emploi sur le marché du travail, la Caisse nationale d'assurance-maladie sur

255. Certaines conventions d'objectifs ne comportent aujourd'hui aucune mention en ce sens, comme celles de l'Acsé ou de l'AGEFIPH.

256. Voir à ce sujet D. Giorgi, *Vingt recommandations sur les enquêtes de satisfaction et l'amélioration de la qualité de service aux assurés du régime général de sécurité sociale*, IGAS, décembre 2011, dont les préconisations sont transposables en dehors du domaine de la sécurité sociale.

257. Sites data.gov aux États-Unis et data.gov.uk au Royaume-Uni.

les dépenses de santé, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie sur la consommation d'énergie des entreprises et des ménages, etc. Certaines sont d'ailleurs activement engagées dans la politique d'*open data* : l'Institut géographique national (IGN), dont les données topographiques présentent des enjeux économiques importants, a ainsi rendu disponibles depuis 2011 plusieurs répertoires de données²⁵⁸. Le décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 et la circulaire du Premier ministre du même jour relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État data.gouv.fr et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques ne s'imposent toutefois qu'aux administrations de l'État et à ses établissements publics administratifs. Les conditions dans lesquelles l'ensemble de ces données pourrait être communiqué doivent faire l'objet d'une réflexion complémentaire, notamment en raison de l'activité d'un nombre non négligeable d'agences dans un champ concurrentiel.

Comme le Conseil d'État l'a analysé dans son précédent rapport thématique annuel²⁵⁹, le développement d'internet et des réseaux sociaux ouvre de nouvelles possibilités de concertation avec les usagers et les autres parties prenantes. Les agences devraient être incitées à y recourir plus largement. Lorsqu'elles sont dotées de pouvoirs normatifs ou de programmation de leurs interventions, elles pourraient recourir à des consultations ouvertes sur internet analogues à celles prévues par l'article 16 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. La directive d'orientation et de gestion administrative (voir 3.1.4.) et les conventions d'objectifs et de moyens pourraient inciter les agences à développer ces pratiques de concertation ouverte.

Proposition n° 25

- Inscrire systématiquement dans les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) une mesure de la satisfaction des usagers, dans toutes les agences pour lesquelles cette donnée est pertinente, selon des modalités de nature à en faire un véritable levier de gouvernance (périodicité adaptée, mesure territoriale, analyse des causes de l'insatisfaction).
- 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.

258. Le « référentiel à grande échelle » est diffusé au seul coût de production et de diffusion pour tout usage relevant d'une mission de service public ne revêtant pas de caractère industriel ou commercial. D'autres bases de données, comme le « répertoire géographique des communes » ou les données de l'inventaire forestier, sont téléchargeables et réutilisables gratuitement.

259. Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, La Documentation française, 2011.

Conclusion

« Retisser ensemble ce qui est séparé »²⁶⁰

« Les agences : une nouvelle gestion publique ? ». Il est permis, au terme de l'étude, de lever l'interrogation qui ponctue son titre. La réponse serait assurément négative si le succès que les agences ont incontestablement rencontré en France depuis la fin des années 1980 ne reposait que sur les facilités de gestion qui leur sont prêtées et sur les attributs d'une modernité supposée, tels qu'ils ont été analysés, notamment en première partie du rapport. La réponse est en revanche résolument affirmative dès lors que l'agence, telle qu'elle vient d'être définie dans son périmètre, son contenu et son mode d'emploi, permet d'apporter des solutions concrètes au double défi qui obscurcit l'horizon de l'action publique : celui interne à l'administration toujours à la recherche d'une meilleure efficacité au regard des exigences du service public et celui, plus particulier, inhérent au rapport entre le politique et l'administration. Dans cette double perspective, il est possible de dire que les agences apportent, en France, en 2012, des réponses qui peuvent préfigurer une nouvelle forme de gestion publique.

Comme il a été dit, l'agence, c'est l'État ; c'est, pour l'État, une autre forme d'agir. Au-delà de la distinction des personnes morales, l'État et les agences forment un ensemble articulé, l'État central constituant la tête de ce réseau. Cela signifie que, selon les nécessités, les volontés et les opportunités liées à la mise en œuvre d'une politique publique, sont sollicités soit les services centraux ou déconcentrés soit l'agence impliquée dans la conduite de la politique concernée, ou tout à la fois les trois composantes, dans le respect des principes d'une bonne coordination à laquelle s'attache la présente étude.

La distinction classique et encore largement utilisée entre la conception des politiques publiques et leur mise en œuvre n'a plus son entière pertinence tant les agences participent, par leur expertise, à la définition des politiques publiques. L'État central, de son côté, peut être amené à agir directement ou par l'intermédiaire des services déconcentrés. L'adaptation aux situations complexes prime. Le Conseil d'État estime que cette organisation en réseau est la bonne conception, ouvrant une large gamme de ressources. L'étude en a proposé les contours, le contenu juridique, les modalités de recours ; elle a explicité les attentes placées en elle.

260. Edgar Morin ; entretien dans *Le Monde* du 5 mai 2012. Dans cet entretien, Edgar Morin explique que la complexité de nos sociétés implique de dépasser, à tous les niveaux, les schémas simples et confortables qui se bornent à définir en opposant, à dire ce qui est en disant ce qui n'est pas. Il invite à « retisser ensemble ce qui est séparé » pour apporter de nouvelles réponses aux questions que posent les sociétés contemporaines.

Au fond, cette nouvelle organisation publique vise à conjurer un risque, repose sur un choix structurel et se donne un outil conceptuel.

Le risque est celui, si l'on conserve les paradigmes anciens, de l'affaiblissement de l'État ou, par contrecoup, d'un raidissement autoritaire et d'une ossification.

Le choix repose sur le refus de l'administration pyramidale et bureaucratique et sur l'adhésion à une organisation polycentrique fondée sur le principe de la responsabilité contractualisée.

L'outil conceptuel est celui, on l'a dit, du réseau « État-agences ». Il correspond moins à un ensemble de structures organiques qu'à un cadre de références commun, notamment en matière budgétaire et de gestion de ressources humaines, susceptible de « *retisser ensemble ce qui est séparé* » et de répondre à la complexité de l'administration et à celle du rapport avec le politique et le citoyen.

S'agissant de l'action de l'administration, l'agence apparaît comme une réponse à la menace permanente du risque bureaucratique qui sape l'efficacité attendue des services et accroît les coûts, estimés trop importants par rapport à la qualité du service rendu. La mesure des résultats d'une politique publique en fonction des objectifs assignés, l'identification de la responsabilité des personnes et équipes représentent des changements, voire des renversements de perspective opportuns.

S'agissant de la complexité des rapports entre le politique, les citoyens et l'administration, l'agence apporte une réponse plus ouverte que celle fondée sur le lien wébérien de la soumission de l'ordre administratif à l'ordre politique. Elle renforce la crédibilité de l'action publique, d'une part, en la mettant à l'abri des interventions intéressées, notamment dans les cas où l'expertise doit être le ressort de la décision, et, d'autre part, en mettant à distance le politique qui peut ainsi, à juste titre, ne pas être immédiatement en première ligne face à des choix trop techniques pour l'engager directement, par exemple en matière de santé publique ou de risques environnementaux. L'État, au sens large du terme, peut être mieux accepté lorsque c'est l'agence qui intervient. De plus, si l'agence est adaptée à un modèle administratif en pleine évolution, elle l'est encore davantage à une société en mutation, souvent mal à l'aise avec son administration dont elle attend beaucoup mais dont elle se méfie aussi parfois. L'adaptation vient de ce que l'agence trouve aisément sa place au sein d'une organisation plus polycentrique que pyramidale où les groupes d'intérêts agissent, se surveillent et se confrontent. Ce dernier aspect conduit à relever un lien avec l'étude annuelle du Conseil d'État de 2011²⁶¹ qui avait préconisé le renforcement de l'association des « parties prenantes » à la décision publique. Les agences, par nature, se trouvent au contact des milieux professionnels et favorisent la participation de ceux-ci à la mise en œuvre des politiques publiques. Les deux études relèvent de champs de préoccupation différents mais ressortissent, l'une et l'autre, à la réforme de l'État. 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 remembrer l'État sans l'uniformiser, le diversifier sans le disperser. C'est dans le cadre de cette aspiration d'ensemble que sont développées les analyses et propositions qui précèdent.

261. *Consulter autrement, participer effectivement*, rapport annuel 2011 du Conseil d'État, La Documentation française, juin 2011.

Récapitulatif des mesures proposées

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

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

Proposition n° 22

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

Proposition n° 23

Affirmer le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement. 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.



ANNEXES

1. Liste des agences au sens de la présente étude. Classement par ordre alphabétique

Acronymes

Assoc.	Association
ETP	Équivalent temps plein
EPA	Établissement public administratif
EPIC	Établissement public industriel et commercial
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
SA	Société anonyme
SCN	Service à compétence nationale

*Les données accompagnées des symboles « * » et « ° » sont exprimées respectivement en équivalents temps plein travaillé (ETPT) et en effectifs physiques.*

Agence bibliographique de l'enseignement supérieur (ABES)

Texte : Décret du 24 octobre 1994 portant création de l'ABES

Statut : EPA *Budget (millions €) :* 5,62 *Effectifs (en ETP) :* 66,4

Ministère de rattachement : Enseignement supérieur

Missions :

- Pilote la gestion du catalogue collectif des bibliothèques de l'enseignement supérieur ;
- Assure la coordination du traitement documentaire des collections et veille en particulier à la normalisation du catalogue et de l'indexation ;
- Met en œuvre une stratégie nationale définie par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence BIO)

Texte : Loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique

Statut : GIP *Budget (millions €) :* 4,56 *Effectifs (en ETP) :* 14

Ministère de rattachement : Agriculture / écologie

Missions :

- Développe les filières de l'agriculture biologique en vue d'une meilleure structuration du secteur ;
- Assure la gestion du fonds de structuration des filières en agriculture biologique (Fonds Avenir Bio).

Agence de biomédecine (ABM)

Texte : Loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique

Statut : EPA *Budget (millions €):* 68,66 *Effectifs (en ETP):* 273

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Participe à l'élaboration et à l'application de la réglementation et formule des recommandations pour les activités relevant des domaines de la greffe, de la reproduction, de l'embryologie et de la génétique humaines ;
- Suit, évalue et contrôle les activités médicales et biologiques ;
- Délivre les autorisations pour les recherches in vitro sur l'embryon et les cellules embryonnaires ;
- Agrée les praticiens réalisant de l'assistance médicale à la procréation.

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

Texte : Ordonnance du 21 août 1967 ratifiée par la loi du 31 juillet 1968

Statut : EPA *Budget (millions €):* 1 197 *Effectifs (en ETP):* 515,62

Ministère de rattachement : Affaires sociales / budget

Missions :

- Assure la gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général ;
- Pilote le réseau des URSSAF.

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Texte : Loi du 19 décembre 1990 portant création de l'ADEME

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 749,68 *Effectifs (en ETP):* 1 202

Ministère de rattachement : Écologie

Missions :

- Participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable ;
- Exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation.

Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)

Texte : Arrêté du 19 février 2010 (ancienne ANT créée en 1982)

Statut : SOC *Budget (millions €):* 48,19 *Effectifs (en ETP):* 154

Ministère de rattachement : Travail

Missions :

- Exerce une expertise spécialisée en matière de formation professionnelle ;
- Coordonne les parcours professionnels conformément aux orientations définies par l'État, les conseils régionaux et collectivités d'outre-mer ;
- Procède à une évaluation des projets professionnels ainsi qu'au versement des indemnités et aides de l'État et des collectivités d'outre-mer.

Agence de mutualisation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE)

Texte : Arrêté du 22 janvier 1992

Statut : GIP *Budget (millions €):* 22,87 *Effectifs (en ETP):* 118

Ministère de rattachement : Enseignement supérieur

Missions :

- Assure l'élaboration du système d'information des établissements universitaires ;
- Est chargée de missions d'expertise, d'animation de réseaux et de formation relative aux métiers des établissements ;
- Propose aux établissements adhérents un accord-cadre relatif à la mission d'assistance et de conseil dans la conduite d'un audit organisationnel.

Agence de services et de paiement (ASP)

Texte : Ordonnance du 25 mars 2009

Statut : EPA *Budget (millions €):* 19632,80 *Effectifs (en ETP):* 2311

Ministère de rattachement : Agriculture / économie

Missions :

- Assure la gestion administrative et financière d'aides publiques du secteur relevant du ministère de l'agriculture ;
- Assure des missions d'assistance technique et administrative à la mise en œuvre de politiques publiques.

Agence des aires marines protégées

Texte : Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux

Statut : EPA *Budget (millions €):* 19,28 *Effectifs (en ETP):* 95

Ministère de rattachement : Écologie

Missions : Anime le réseau des aires marines protégées françaises et contribue à la participation de la France à la constitution et à la gestion des aires marines protégées décidées au niveau international.

Agence des participations de l'État (APE)

Texte : Décret du 9 septembre 2004 portant création de l'APE

Statut : SCN *Budget (millions €)* 0,16 *Effectifs (en ETP):* 55

Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Exerce la mission de l'État actionnaire dans les entreprises et organismes contrôlés ou détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'État ;
- Propose au ministre chargé de l'économie la position de l'État actionnaire en ce qui concerne la stratégie des entreprises et organismes.

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

Texte : Arrêté du 8 septembre 2009 portant création du GIP ASIP Santé

Statut : GIP *Budget (millions €):* 67,37 *Effectifs (en ETP):* 120

Ministère de rattachement : Santé

Missions : Définit, promeut, homologue des référentiels, des standards, des produits ou des services contribuant à l'interopérabilité, à la sécurité et à l'usage des systèmes d'information de santé et de télésanté et surveille leur bonne application.

Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)

Texte : Arrêté du 23 avril 2007 portant création d'un SCN dénommé « Agence du patrimoine immatériel de l'État »

Statut : SCN *Budget (millions €):* 2,25 *Effectifs (en ETP):* 27 °

Ministère de rattachement : Économie / budget

Missions :

- Propose au ministre chargé de l'économie les orientations relatives à la stratégie de gestion des actifs immatériels de l'État;
- Pilote le recensement des actifs immatériels des administrations et des établissements publics de l'État;
- Coordonne la mise en œuvre des grandes orientations en matière de gestion des actifs immatériels.

Agence du service civique (ASC)

Texte : Décret du 12 mai 2010 relatif au service civique

Statut : GIP *Budget (millions €):* 22,71 *Effectifs (en ETP):* 18

Ministère de rattachement : Jeunesse

Missions :

- Définit les orientations stratégiques et les missions prioritaires du service civique;
- Assure la gestion des agréments et du soutien financier apporté par l'État à l'accueil des personnes volontaires en service civique.

Agence Europe éducation formation France (A2E2F)

Texte : Décisions des 29 septembre 2006 et 25 novembre 2006

Statut : *Budget (millions €):* 87,47 *Effectifs (en ETP):* 42

Ministère de rattachement : Enseignement supérieur / éducation nationale / travail

Missions :

- Met en œuvre en France le Programme européen pour l'Éducation et la Formation tout au long de la vie (EFTLV);
- Est chargée d'attribuer les financements européens aux programmes déployés dans le cadre de ce Programme : Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, etc.

Agence française de développement (AFD)

Texte : Décret du 17 avril 1998 relatif à l'Agence française de développement

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 3 191,23 *Effectifs (en ETP):* 1 715

Ministère de rattachement : Affaires étrangères / économie / intérieur

Missions :

- Gère pour le compte de l'État des opérations financées sur des crédits qui lui sont attribués par les ministres ;
- Participe dans les collectivités locales à l'application et au contrôle de la réglementation des relations financières avec l'étranger ;
- Finance des projets d'investissement contribuant au développement des États concernés.

Agence française de l'adoption

Texte : Loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption

Statut : GIP *Budget (millions €):* 2,63 *Effectifs (en ETP):* 41

Ministère de rattachement : Affaires sociales

Missions :

- Informe, conseille et sert d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de 15 ans ;
- Est autorisée à intervenir comme intermédiaire pour l'adoption dans l'ensemble des départements.

Agence française de l'information multimodale et de la billettique (AFIMB)

Texte : Arrêté du 26 juillet 2010

Statut : SCN *Budget (millions €):* 1,10 *Effectifs (en ETP):* 2*

Ministère de rattachement : Écologie

Missions : A pour objet de proposer et de mettre en œuvre, au plan national, un schéma d'organisation des systèmes et services d'information multimodale, à l'intention des usagers, et de billettique permettant d'assurer l'harmonisation et la continuité de ces services.

Agence française pour les investissements internationaux (AFII)

Texte : Loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 26,13 *Effectifs (en ETP):* 127

Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Assure la promotion, la prospection et l'accueil des investissements internationaux en France ;
- Propose au Gouvernement des mesures susceptibles de renforcer l'attractivité du pays.

Agence France Trésor (AFT)

Texte : Arrêté du 8 février 2001 portant création d'une agence de la dette

Statut : SCN *Budget (millions €):* 4,31 *Effectifs (en ETP):* 38*

Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Est chargée de la gestion de la dette et du contrôle des risques ;
- Est chargée de la gestion de la trésorerie de l'État et des relations avec les correspondants du Trésor ;
- Participe aux relations avec les producteurs et les diffuseurs d'analyse économique, de

nature monétaire ou relative aux évolutions des marchés de taux d'intérêt.

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

Texte : Loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

Statut : GIP *Budget (millions €):* 52 *Effectifs (en ETP):* 98

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Conçoit et diffuse des outils et des services permettant aux établissements de santé et médico-sociaux d'améliorer leur performance et la qualité de leur service ;
- Appuie l'administration centrale dans sa mission de pilotage stratégique de l'offre de soins et médico-sociale.

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

Texte : Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007

Statut : GIP *Budget (millions €):* 3,70 *Effectifs (en ETP):* 29

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Valide des procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles destinées à guider les évaluations internes et externes des établissements sociaux et médico-sociaux ;
- Habilité et contrôle des organismes privés effectuant les certifications externes d'établissements sociaux et médico-sociaux.

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Textes : Loi de finances rectificative pour 1970 (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat)

Décret du 29 septembre 1971 relatif à l'ANAH

Statut : EPA *Budget (millions €):* 582,66 *Effectifs (en ETP):* 117

Ministère de rattachement : Logement

Missions :

- Pilote la politique nationale de développement et d'amélioration du parc de logements privés ;
- Délivre des subventions aux propriétaires occupants, aux propriétaires bailleurs de logements locatifs et aux copropriétaires.

Agence nationale de la recherche (ANR)

Textes : Loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche

Décret du 1^{er} août 2006 portant organisation et fonctionnement de l'ANR

Statut : EPA *Budget (millions €):* 715,24 *Effectifs (en ETP):* 151

Ministère de rattachement : Recherche

Missions :

- Assure, dans le cadre de la politique de recherche définie par le Gouvernement, le financement et la promotion du développement des recherches fondamentales, appliquées et finali-

sées, l'innovation et le transfert technologiques ainsi que le partenariat entre le secteur public et le secteur privé;

– Met en œuvre la programmation définie par sa tutelle.

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

Texte: Décret du 7 juillet 2009 portant création d'un service à compétence nationale

Statut: SCN *Budget (millions €):* 0,90 *Effectifs (en ETP):* 250 °

Ministère de rattachement: Premier ministre

Missions:

- Conçoit, fait réaliser et met en œuvre les moyens interministériels sécurisés de communications électroniques nécessaires au Président de la République et au Gouvernement;
- Anime et coordonne les travaux interministériels en matière de sécurité des systèmes d'information.

Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)

Texte: Arrêté du 17 octobre 2000 portant approbation de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public

Statut: GIP *Budget (millions €):* 0,70 *Effectifs (en ETP):* 13,5

Ministère de rattachement: Éducation nationale / affaires sociales / travail

Missions:

- Veille à la prise en compte des questions relatives à l'illettrisme au sein des programmes de recherche des membres du groupement d'intérêt public et commande les enquêtes et travaux nécessaires;
- Fait procéder à l'évaluation de l'impact des politiques et des actions menées en matière d'illettrisme.

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

Textes: Loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé

Décret du 27 avril 2012

Statut: EPA *Budget (millions €):* 140 *Effectifs (en ETP):* 980

Ministère de rattachement: Santé

Missions:

- Procède à l'évaluation des bénéfices et des risques liés à l'utilisation des produits à finalité sanitaire destinés à l'homme et des produits à finalité cosmétique;
- Encourage la recherche, assure la coordination et met en place, par voie de convention, des études de suivi des patients et de recueil des données d'efficacité et de tolérance;
- Participe à la demande du ministre chargé de la santé à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles nationales, des règles de l'Union européenne et des accords internationaux, ainsi qu'à la représentation de la France dans toute instance internationale.

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

Texte : Ordonnance du 7 janvier 2010 portant création de l'ANSES

Statut : EPA *Budget (millions €)* : 120,68 *Effectifs (en ETP)* : 1 248

Ministère de rattachement : Agriculture / santé / écologie / travail

Missions :

- Réalise l'évaluation des risques, fournit aux autorités compétentes toutes les informations sur ces risques ainsi que l'expertise et l'appui scientifiques et techniques nécessaires à l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires et la mise en œuvre des mesures de gestion des risques ;
- Définit, met en œuvre et finance des programmes de recherche scientifique et technique ;
- Propose aux autorités toute mesure de nature à préserver la santé publique ;
- Participe aux travaux des instances européennes et internationales.

Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)

Texte : Décret du 29 mars 2011 portant création de l'ANTAI

Statut : EPA *Budget (millions €)* : 113,59 *Effectifs (en ETP)* : 26

Ministère de rattachement : Intérieur

Missions :

- Agit en qualité de prestataire de services de l'État, de collectivités territoriales ou de tout organisme public ou privé chargé d'une mission de service public ;
- Participe à la définition des normes techniques relatives au traitement automatisé des infractions ;
- Contrôle et évalue l'application de ces normes.

Agence nationale des chèques-vacances (ANCV)

Texte : Ordonnance du 26 mars 1982 portant création des chèques-vacances

Statut : EPIC *Budget (millions €)* : 28,1 *Effectifs (en ETP)* : 226 °

Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Est habilitée à financer des opérations de nature à faciliter les activités de loisirs des bénéficiaires, notamment par des aides destinées aux équipements de tourisme et de loisirs à vocation sociale.

Agence nationale des fréquences (ANFr)

Texte : Loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications

Statut : EPA *Budget (millions €)* : 38,12 *Effectifs (en ETP)* : 322

Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Assure la planification, la gestion et le contrôle de l'utilisation, y compris privative, du domaine public des fréquences ;
- Coordonne l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles.

Agence nationale des services à la personne (ANSP)

Texte : Décret du 14 octobre 2005 relatif à l'ANCV

Statut : EPA *Budget (millions €):* 18,95 *Effectifs (en ETP):* 21

Ministère de rattachement : Économie / travail

Missions :

Coordonne l'ensemble des initiatives relatives à la promotion et au développement des services à la personne ainsi qu'au développement de l'emploi dans ce secteur ;

Coordonne le développement du chèque emploi-service universel et habilite les émetteurs de ces chèques.

Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Texte : Décret du 22 février 2007 portant création de l'ANTS

Statut : EPA *Budget (millions €):* 200,1 *Effectifs (en ETP):* 116

Ministère de rattachement : Intérieur

Missions :

– Définit, s'agissant des titres sécurisés, les normes techniques et les dispositifs correspondants, contrôle et évalue leur application, contribue à leur évolution et veille à leur interopérabilité ;

– Procède pour le compte des administrations de l'État aux achats des titres sécurisés ;

– Peut être chargée par son autorité de tutelle d'émettre des recommandations sur la politique générale de l'État en matière de titres sécurisés.

Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

Texte : Loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat

Décret du 22 avril 1974 pour l'amélioration des conditions de travail

Statut : EPA *Budget (millions €):* 20,65 *Effectifs (en ETP):* 83

Ministère de rattachement : Travail

Missions : Coordonne la recherche des causes des accidents du travail, et fait connaître les remèdes susceptibles d'en diminuer le nombre et la gravité.

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)

Texte : Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances

Statut : EPA *Budget (millions €):* 452,05 *Effectifs (en ETP):* 121

Ministère de rattachement : Ville

Missions :

– Met en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France ;

– Participe aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– Mène directement des actions ou accorde des concours financiers, après optimisation des crédits de droit commun, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés ;

– Veille à une mise en œuvre équitable de ces crédits sur l'ensemble du territoire national.

Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)

Texte: Arrêté du 7 novembre 1979 portant création au sein du commissariat à l'énergie atomique d'une agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs

Statut: EPIC *Budget (millions €):* 237 *Effectifs (en ETP):* 474

Ministère de rattachement: Écologie

Missions:

- Est chargée des opérations de gestion à long terme des déchets radioactifs ;
- Conçoit, implante et réalise les nouveaux centres de stockage à long terme et effectue toutes études nécessaires à cette fin ;
- Est consultée sur les programmes de recherche et développement ainsi que sur les projets de réglementation relatifs à la gestion des déchets radioactifs.

Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)

Texte: Loi du 31 décembre 1987 portant création de l'ANPEEC

Statut: EPIC *Budget (millions €):* 7,68 *Effectifs (en ETP):* 45 °

Ministère de rattachement: Logement

Missions: Est chargée d'une mission générale d'élaboration des règles régissant les conditions d'activité des associations à caractère professionnel ou interprofessionnel agréées.

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Texte: Loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Statut: EPIC *Budget (millions €):* 194,58 *Effectifs (en ETP):* 90

Ministère de rattachement: Ville

Missions:

- Contribue à la réalisation du programme national de rénovation urbaine en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux EPIC compétents et aux organismes publics ou privés qui conduisent des opérations à ce titre ;
- Passe des conventions pluriannuelles avec les collectivités et organismes destinataires de ces subventions.

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

Texte: Loi du 6 juillet 1990 portant création de l'AEFE

Statut: EPA *Budget (millions €):* 998,64 *Effectifs (en ETP):* 10314

Ministère de rattachement: Affaires étrangères

Missions:

- Assure en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger les missions de service public relatives à l'éducation ;
- Gère les établissements d'enseignement situés à l'étranger, dépendant du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la coopération et placés en gestion directe, pour lesquels elle reçoit des crédits de l'État.

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

Texte : Décret du 11 février 2005 portant création d'un SCN dénommé « Systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État »

Statut : SCN *Budget (millions €) :* 185,26 *Effectifs (en ETP) :* 180

Ministère de rattachement : Budget

Missions :

- Conçoit le développement et la coordination du déploiement des nouveaux systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État ;
- Coordonne les adaptations des applications informatiques existantes nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ;
- Assure la gestion du système d'information budgétaire, financière et comptable ;
- Définit la politique d'information et de formation qu'implique le déploiement dans les services de l'État du système d'information en liaison avec les ministères utilisateurs.

Agence pour la création d'entreprises (APCE)

Texte : Déclaration le 30 mai 1997

Statut : Assoc. *Budget (millions €) :* 8,65 *Effectifs (en ETP) :* 53

Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Intervient dans le processus d'aide à la création, à la transmission et au développement des entreprises ;
- Assure la triple mission de promouvoir l'esprit d'initiative, d'informer sur les mesures prises en faveur de la création/transmission d'entreprises et sur les dispositifs en place aux niveaux national et local, et d'orienter les entrepreneurs dans leurs démarches.

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

Texte : Décret du 12 janvier 2010 instituant la dénomination de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice créée en 2001

Statut : EPA *Budget (millions €) :* 10,36 *Effectifs (en ETP) :* 110

Ministère de rattachement : Justice

Missions :

- Réalise, pour le compte du ministère de la justice et de ses établissements publics, toute étude et analyse préalable relative aux investissements immobiliers et à l'entretien et à la valorisation du patrimoine du ministère de la justice ;
- Assure la réalisation d'opérations de construction, de réhabilitation ou de maintenance ;
- Mène à bien toute mission d'assistance dans le domaine de la gestion et de la valorisation du patrimoine immobilier.

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

Texte : Décret du 26 décembre 2000 portant création de l'ATIH

Statut : EPA *Budget (millions €) :* 12,99 *Effectifs (en ETP) :* 98

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Apporte son concours aux travaux relatifs aux nomenclatures de santé ;
- Procède au calcul des tarifs et des coûts de prestation des établissements de santé.

Agences de l'eau

Texte : Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et la répartition des eaux

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 1 802 *Effectifs (en ETP)*: 1 855

Ministère de rattachement : Écologie / budget

Missions :

- Contribue, notamment par voie de fonds de concours au budget de l'État, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement;
- Attribue des subventions et des prêts aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins.

Agences régionales de santé (ARS)

Texte : Décret du 31 mars 2010 portant création des ARS

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 1 152 *Effectifs (en ETP)*: 9 330

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Mettent en œuvre au niveau régional la politique de santé publique;
- Organisent la veille sanitaire.

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

Texte : Arrêté du 27 avril 2010 portant approbation d'une modification de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public

Statut : GIP *Budget (millions €)*: 27 *Effectifs (en ETP)*: 81

Ministère de rattachement : Économie / affaires étrangères

- Assure, dans les domaines économique et financier:
 - . l'organisation, avec les pays étrangers partenaires, de missions de coopération technique et d'échange d'experts;
 - . la participation à la formation des fonctionnaires ou experts désignés par ces pays;
 - . la participation à des programmes d'assistance technique sur financement multilatéral ainsi que sur financement français ou des pays demandeurs;

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

Texte : Loi du 10 juillet 1987

Statut : Assoc. *Budget (millions €)*: 539 *Effectifs (en ETP)*: 300 °

Ministère de rattachement : Affaires sociales

Missions :

- Gère le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, destiné à favoriser toutes les formes d'insertion professionnelle des handicapés en milieu ordinaire de travail;
- Met en place et consolide des politiques régionales concertées de formation des personnes handicapées.

Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Texte : Statuts du 11 janvier 1949

Statut : Assoc. *Budget (millions €):* 886 *Effectifs (en ETP):* 9 150

Ministère de rattachement : Emploi

Missions :

– Participe à la réalisation d’une politique active de l’emploi au niveau régional et national et contribue à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, notamment au travers d’accompagnements individuels ou collectifs, au niveau des entreprises et des territoires.

Atout-France – Agence de développement touristique de la France

Texte : Loi du 22 juillet 2009 relative au développement et à la modernisation des services touristiques

Statut : GIE *Budget (millions €):* 77,75 *Effectifs (en ETP):* 346

Ministère de rattachement Économie

Missions :

– Définit la stratégie nationale de promotion de la « destination France » conformément aux orientations arrêtées par l’État ;
– Concourt à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur du tourisme.

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Texte : Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Statut : EPA *Budget (millions €):* 162,22 *Effectifs (en ETP):* 28

Ministère de rattachement : Logement / économie

Missions :

– Gère un fonds de garantie de prêts au logement social ;
– Concourt, par ses participations aux frais de l’union et des fédérations groupant les organismes d’habitations à loyer modéré et aux frais de la fédération groupant les sociétés d’économie mixte, à assurer leur meilleur fonctionnement, la coordination de leurs activités, leurs investissements pour le développement des actions en faveur du logement social.

Caisse nationale d’assurance-vieillesse (CNAV)

Texte : Ordonnance du 21 août 1967

Statut : EPA *Budget (millions €):* 94 624 *Effectifs (en ETP):* 3 700 °

Ministère de rattachement : Affaires sociales / budget

Missions :

– Est chargée de l’organisation et de la gestion de la retraite du régime général de la sécurité sociale ;
– Définit les orientations de l’assurance-retraite et veille à leur mise en œuvre.

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

Texte : Ordonnance du 21 août 1967

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 161 675 *Effectifs (en ETP)*: 1 999

Ministère de rattachement : Affaires sociales / budget

Missions :

- Organise et dirige le service médical de l'assurance-maladie ;
- Assure la mise en œuvre des accords « conventionnels » passés entre l'Union nationale des caisses d'assurance-maladie (UNCAM) et les syndicats représentatifs des professions de santé, en particulier pour la mise en place du parcours de soins coordonnés ;
- Détermine et coordonne l'activité des organismes du réseau des branches maladie et accidents du travail.

Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Texte : Loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 19 145,1 *Effectifs (en ETP)*: 89

Ministère de rattachement : Affaires sociales

Missions :

- Contribue au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire ;
- Assure une mission d'expertise et d'animation dans le suivi de la qualité du service rendu.

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Texte : Ordonnance du 21 août 1967

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 74,57 *Effectifs (en ETP)*: 400

Ministère de rattachement : Affaires sociales / budget / logement

Missions :

- Gère le réseau des 123 caisses d'allocations familiales ;
- Assure le financement de l'ensemble des régimes de prestations familiales ;
- Assure la gestion du fonds des prestations familiales, du fonds national de l'action sanitaire et sociale, et du fonds national de la gestion administrative.

CampusFrance (Agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques)

Texte : Loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État

Statut : EPIC *Budget (millions €)*: 23,32 *Effectifs (en ETP)*: 241

Ministère de rattachement : Affaires étrangères / enseignement supérieur

Missions : Assure la promotion à l'étranger de l'offre française de formation et d'expertise en matière éducative et scientifique, coordonne et aide à élaborer la réponse française aux appels d'offres internationaux.

Centre des monuments nationaux (CMN)

Texte : Décret du 21 avril 2000 relatif au CMN

Statut : EPA *Budget (millions €):* 82,14 *Effectifs (en ETP):* 936

Ministère de rattachement : Culture

Missions :

- Présente au public les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde ;
- Développe la fréquentation et favorise la connaissance des monuments nationaux ;
- Gère dans chaque région les travaux d'entretien et de conservation des monuments nationaux et les aménagements immobiliers réalisés dans ces monuments.

Centre national d'études spatiales (CNES)

Texte : Loi du 19 décembre 1961 portant création du CNES

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 1 865 *Effectifs (en ETP):* 2 418

Ministère de rattachement : Défense / recherche

Missions :

- Propose au Gouvernement la politique spatiale de la France au sein de l'Europe et la met en œuvre ;
- Développe et oriente les recherches scientifiques et techniques poursuivies dans le domaine des recherches spatiales.

Centre national de la propriété forestière (CNPF)

Texte : Ordonnance du 6 novembre 2009

Statut : EPA *Budget (millions €):* 39,09 *Effectifs (en ETP):* 464

Ministère de rattachement : Agriculture

Missions :

- Développe, oriente et améliore la gestion forestière des bois, forêts et terrains privés dans le cadre de la politique forestière définie par les lois et règlements ;
- Élabore les schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées.

Centre national des arts plastiques (CNAP)

Texte : Décret du 15 octobre 1982 portant création du CNAP

Statut : EPA *Budget (millions €):* 11,14 *Effectifs (en ETP):* 21

Ministère de rattachement : Culture

Missions :

- Assure le soutien et la promotion de la création artistique dans ses différentes formes d'expression plastique ;
- Met en œuvre des actions de formation du public et des professionnels dans son domaine d'activité.

Centre national des variétés, de la chanson et du jazz (CNV)

Texte : Loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 27,78 *Effectifs (en ETP):* 26

Ministère de rattachement : Culture

Missions :

- Soutient la création, la promotion et la diffusion des spectacles de variétés ;
- Réalise des programmes d'intervention, développe des activités commerciales dans l'intérêt de la profession et met en œuvre un centre de ressources sur l'environnement artistique.

Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

Texte : Loi du 25 octobre 1946 portant création du CNC

Statut : EPA *Budget (millions €)* : 817,23 *Effectifs (en ETP)* : 458

Ministère de rattachement : Culture

Missions :

- Contribue au financement et au développement du cinéma et des autres arts ;
- Collecte, conserve, restaure et valorise le patrimoine cinématographique.

Centre national du livre (CNL)

Texte : Décret du 19 mars 1993 relatif au CNL

Statut : EPA *Budget (millions €)* : 41,25 *Effectifs (en ETP)* : 47

Ministère de rattachement : Culture

Missions :

- Encourage tous les modes d'expression littéraire et contribue au développement économique du livre ;
- Peut assurer des prestations de service à titre onéreux et acquérir tout droit de propriété littéraire ou artistique.

Centre national pour le développement du sport (CNDS)

Texte : Décret du 2 mars 2006 portant création du CNDS

Statut : EPA *Budget (millions €)* : 232,66 *Effectifs (en ETP)* : 22

Ministère de rattachement : Sport

Missions : Contribue au développement de la pratique du sport, promeut la santé par le sport, améliore la sécurité des pratiques sportives et renforce leur encadrement.

Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

Texte : Décret du 17 décembre 1947 portant reconnaissance d'utilité publique de la fondation dite Centre scientifique et technique du bâtiment

Statut : EPIC *Budget (millions €)* : 92,40 *Effectifs (en ETP)* : 909 °

Ministère de rattachement : Écologie

Missions :

- Rassemble, développe et partage avec les acteurs de la construction les connaissances scientifiques et techniques déterminantes pour garantir la qualité et la sécurité des bâtiments et de leur environnement ;
- Exerce quatre activités complémentaires : la recherche, l'expertise, l'évaluation technique et la diffusion des connaissances.

Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

Texte : Loi du 15 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

Statut : EPA *Budget (millions €)* : 10,5 *Effectifs (en ETP)* : 214

Ministère de rattachement : Intérieur

Missions :

- Administre le régime des agréments professionnels des activités privées de sécurité ;
- Veille à la discipline de la profession et prépare un code de déontologie ;
- Émet son avis sur tout sujet en rapport avec les activités privées de sécurité.

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

Texte : Loi du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Statut : EPA *Budget (millions €):* 41,69 *Effectifs (en ETP):* 132

Ministère de rattachement : Écologie

Missions :

- Mène une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique ;
- Peut procéder à toutes opérations foncières, exproprier tous droits immobiliers et exercer, à défaut du département, le droit de préemption ;
- Est substitué à l'État dans la gestion des immeubles qui lui sont affectés.

Défense Mobilité (Agence de reconversion de la défense)

Texte : Arrêté du 10 juin 2009 portant création de l'agence de reconversion de la Défense

Statut : SCN *Budget (millions €):* 66,3 *Effectifs (en ETP):* 743

Ministère de rattachement : Défense

Missions :

- Propose au ministre de la défense, compte tenu des impératifs de gestion du personnel militaire, la politique générale de la reconversion de ce personnel, et la met en œuvre ;
- Assure l'accompagnement vers l'emploi, le financement, le contrôle et l'évaluation des actions engagées.

Direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC)

Texte : Décret du 11 décembre 2008 créant la direction de la sécurité de l'aviation civile

Statut : SCN *Budget (millions €):* 28,02 *Effectifs (en ETP):* 1 288*

Ministère de rattachement : Transports

Missions :

- Est chargée de veiller au respect des normes applicables au domaine de l'aviation civile en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement ;
- Procède à la délivrance des autorisations, définit les méthodes et procédures relatives à l'exercice de ses missions et apporte son expertise technique, son concours à la direction du transport aérien pour le suivi économique et financier des entreprises de transport aérien ;
- Coordonne et contrôle la mise en œuvre du programme de sécurité de l'État en matière d'aviation civile.

Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)

Texte : Loi du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur

Statut : EPA *Budget (millions €):* 46,29 *Effectifs (en ETP):* 35

Ministère de rattachement : Santé

Missions : Est chargé de diffuser des informations, d'assurer la gestion administrative et financière de la réserve sanitaire, de mettre en place les formations nécessaires et l'organisation appropriée pour maintenir en permanence la capacité opérationnelle de la réserve sanitaire et de fournir à l'État l'expertise logistique nécessaire.

Établissement français du sang (EFS)

Texte : Loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 855,8 *Effectifs (en ETP)*: 8 720

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Est chargé de gérer le service public transfusionnel et ses activités annexes ;
- Promeut le don du sang, les conditions de sa bonne utilisation et veille au strict respect des principes éthiques ;
- Élabore, actualise et met en œuvre des schémas d'organisation de la transfusion sanguine ;
- Coordonne l'activité des laboratoires liés à ces activités.

Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)

Texte : Loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 13,57 *Effectifs (en ETP)*: 101

Ministère de rattachement : Transports

Missions :

- Délivre, renouvelle, restreint, suspend ou retire toutes les autorisations requises pour l'exercice d'une activité ferroviaire qui lui sont confiées par la réglementation ;
- Assure le suivi et le contrôle des autorisations ;
- Propose toute évolution de la réglementation ;
- Apporte son concours à des études ou des activités en rapport avec la sécurité ferroviaire.

Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)

Texte : Loi du 14 novembre 1988 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV)

Statut : EPIC *Budget (millions €)*: 20 *Effectifs (en ETP)*: 44

Ministère de rattachement : Ville

Missions :

- Favorise l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones urbaines sensibles ;
- Assure la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones.

Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)

Texte : Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 212,47 *Effectifs (en ETP)*: 5

Ministère de rattachement : Fonction publique

Missions : Favorise l'insertion professionnelle des personnes handicapées au sein des trois fonctions publiques, ainsi que la formation et l'information des agents en prise avec elles.



FranceAgriMer

Texte : Ordonnance du 25 mars 2009 relative à la création de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer

Statut : EPA *Budget (millions €):* 1 525 *Effectifs (en ETP):* 1 295

Ministère de rattachement : Agriculture

Missions :

- Renforce l'efficacité économique des filières, notamment en contribuant à la mise en place d'une politique de développement durable et de qualité ;
- Met en œuvre les mesures communautaires afférentes à ses missions.

France expertise internationale (FEI)

Texte : Loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 22,4 *Effectifs (en ETP):* 50

Ministère de rattachement : Affaires étrangères

Missions :

- Assure la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises auprès des organisations internationales, des États étrangers et d'autres organismes étrangers en vue d'exécuter tout projet financé par ces entités ;
- Agit avec les opérateurs publics européens dans le cadre de groupements européens d'intérêt économique ;
- Exécute des missions pour le compte de l'Union européenne ;
- Conduit ou coordonne, à la demande de tout maître d'ouvrage, des actions de formation d'experts techniques internationaux.

Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Texte : Loi du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale

Décret du 22 février 2002 relatif à l'IRSN

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 289,36 *Effectifs (en ETP):* 1 676

Ministère de rattachement : Défense / écologie

Missions :

- Exerce des missions d'expertise et de recherche en matière de radioprotection ;
- Apporte un appui technique à la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, au délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense et aux autorités et services de l'État qui en font la demande ;
- Propose à la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection des mesures d'ordre technique, sanitaire et médical propres à assurer la protection de la population en cas d'incident impliquant des rayons ionisants.

Institut de veille sanitaire (InVS)

Texte : Loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 66,80 *Effectifs (en ETP)*: 407

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Assure la surveillance et l'observation permanente de l'état de santé de la population ;
- Alerte les pouvoirs publics en cas de menace pour la santé publique, quelle qu'en soit l'origine, et leur recommande toute mesure ou action appropriée ;
- Mène à bien toute action nécessaire pour identifier les causes d'une modification de l'état de santé de la population, notamment en situation d'urgence ;
- Participe à la mise en place, à la coordination, et, en tant que de besoin, à la gestion des systèmes d'information et à la cohérence du recueil des informations.

Institut français

Texte : Loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de la France

Statut : EPIC *Budget (millions €)*: 47,34 *Effectifs (en ETP)*: 94

Ministère de rattachement : Affaires étrangères

Missions :

- Concourt, en faisant appel au réseau culturel français à l'étranger, à la politique culturelle extérieure définie par le ministre des affaires étrangères, en étroite concertation avec les ministres concernés ;
- Assure la promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française, le soutien à une large circulation des écrits, des œuvres et des auteurs, en particulier francophones, la promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française.

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

Texte : Décret du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'IFREMER

Statut : EPIC *Budget (millions €)*: 224,84 *Effectifs (en ETP)*: 1 579

Ministère de rattachement : Écologie / enseignement supérieur / recherche

Missions :

- Assure la conduite et la promotion des recherches fondamentales et appliquées ainsi que des actions de développement technologique et industriel destinées à connaître, évaluer et mettre en valeur les ressources des océans et à rationaliser leur exploitation ;
- Propose au Gouvernement des programmes de recherche ou de développement et les exécute soit par ses moyens propres, soit par contrats ;
- Apporte à l'État et aux autres personnes morales de droit public son concours pour l'exercice de leurs responsabilités ;
- Assure, dans les limites déterminées par le ministre chargé de la recherche et le ministre chargé de la mer, la maîtrise d'œuvre d'opérations complexes d'intérêt général.

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

Texte : Décret du 27 octobre 2011 relatif à l'Institut national de l'information géographique et forestière

Statut : EPA *Budget (millions €):* 169,2 *Effectifs (en ETP):* 1 620

Ministère de rattachement : Écologie

Missions :

- Décrit, d'un point de vue géographique et physique, la surface du territoire national et l'occupation de son sol, élabore et met à jour l'inventaire permanent des ressources forestières nationales ;
- Met en œuvre des programmes nationaux ou internationaux d'observation et de surveillance des écosystèmes dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé du développement durable.

Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)

Texte : Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006

Statut : EPA *Budget (millions €):* 21,01 *Effectifs (en ETP):* 262

Ministère de rattachement : Agriculture

Missions :

- Met en œuvre des dispositions législatives et réglementaires relatives aux signes d'identification de la qualité et de l'origine ;
- Propose la reconnaissance des produits susceptibles de bénéficier de ces signes d'identification ;
- Définit les principes généraux du contrôle et approuve les plans de contrôle ou d'inspection ;
- S'assure du contrôle du respect des cahiers des charges et, le cas échéant, prend les mesures sanctionnant leur méconnaissance.

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

Texte : Décret du 7 décembre 1990 portant création de l'INERIS

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 70,13 *Effectifs (en ETP):* 674

Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Réalise ou fait réaliser des études et des recherches permettant de prévenir les risques que les activités économiques font peser sur la santé, la sécurité des personnes et des biens, ainsi que sur l'environnement ;
- Participe à l'élaboration de normes et de réglementations techniques nationales ou internationales.

Institut national de la propriété industrielle (INPI)

Texte : Loi du 19 avril 1951 créant un Institut national de la propriété industrielle

Statut : EPA *Budget (millions €):* 195,8 *Effectifs (en ETP):* 745

Ministère de rattachement : Économie

Missions :

- Forme à la propriété industrielle et œuvre pour son développement ;
- Participe à l'élaboration du droit de la propriété industrielle et représente la France dans les instances communautaires et internationales compétentes.

Institut national de police scientifique (INPS)

Texte : Loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 11,70 *Effectifs (en ETP)*: 626*

Ministère de rattachement : Intérieur

Missions :

- Réalise tous les examens, recherches et analyses d'ordre scientifique et technique demandés par les autorités judiciaires ou les services de police et de gendarmerie aux fins de constatation des infractions pénales et d'identification de leurs auteurs ;
- Développe et promeut, au plan national et international, les techniques et les procédés mis en œuvre à cette fin.

Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)

Textes : Loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé

Loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique

Statut : EPA *Budget (millions €)*: 109,34 *Effectifs (en ETP)*: 149

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Met en œuvre, pour le compte de l'État et de ses établissements publics, les programmes de santé publique ;
- Exerce une fonction d'expertise et de conseil en matière de prévention et de promotion de la santé ;
- Assure le développement de l'éducation pour la santé, y compris de l'éducation thérapeutique, sur l'ensemble du territoire, en tant que mission de service public ;
- Participe, à la demande du ministre chargé de la santé, à la gestion des situations urgentes ou exceptionnelles ayant des conséquences sanitaires collectives ;
- Établit les programmes de formation à l'éducation à la santé.

Institut national du cancer (INCa)

Texte : Loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique

Statut : GIP *Budget (millions €)*: 87,41 *Effectifs (en ETP)*: 168

Ministère de rattachement : Santé

Missions :

- Apporte son expertise en cancérologie aux administrations de l'État, aux caisses d'assurance-maladie et aux autres agences et établissements publics ;
- Définit des référentiels de bonnes pratiques et de prise en charge en cancérologie ainsi que des critères d'agrément des établissements et des professionnels de santé pratiquant la cancérologie ;
- Participe à la mise en place et à la validation d'actions de formation médicale et paramédicale ;
- Met en œuvre, finance, coordonne des actions particulières de recherche et de développement.

Météo-France

Texte : Décret du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo-France

Statut : EPA *Budget (millions €):* 378,21 *Effectifs (en ETP):* 3 495

Ministère de rattachement : Écologie

Missions :

- Exerce les attributions de l'État en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens ;
- Exerce auprès de certains services un rôle d'expertise dans les domaines de sa compétence ;
- Met en œuvre un système d'observation, de traitement des données, de prévision, d'archivage et de diffusion lui permettant d'accomplir ses missions ;
- Met en œuvre la coopération technique en matière météorologique.

Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale

Texte : Arrêté du 9 novembre 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale »

Statut : SCN *Budget (millions €):* NC *Effectifs (en ETP):* 87,5

Ministère de rattachement : Affaires sociales

Missions :

- Réalise l'évaluation et l'audit des organismes locaux et régionaux de sécurité sociale ainsi que la veille sur ces organismes, le contrôle de légalité sur les décisions des organismes locaux et régionaux de sécurité sociale, l'agrément des agents de direction et le contrôle des mutuelles et des organismes locaux et régionaux de sécurité sociale ;
- Contribue à l'audit des objectifs et des indicateurs des programmes de qualité ;
- Assure une fonction d'appui visant à développer des projets concourant à la performance de la gestion de la sécurité sociale.

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Texte : Décret du 25 mars 2009 substituant la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations »

Statut : EPA *Budget (millions €):* 174,88 *Effectifs (en ETP):* 866

Ministère de rattachement : Intérieur / justice

Missions :

- Est chargé, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France ;
- Participe également à toutes actions administratives, sanitaires et sociales (entrées et séjours de courte durée, accueil des demandeurs d'asile, intégration en France des étrangers...).

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Texte : Loi du 25 juillet 1952 portant création de l'OFPRA

Statut : EPA *Budget (millions €):* 33,46 *Effectifs (en ETP):* 404

Ministère de rattachement : Intérieur

Missions :

- Reconnaît la qualité de réfugié ou accorde le bénéfice de la protection subsidiaire ;
- Exerce la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides ainsi que celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire et est habilité à délivrer aux réfugiés et apatrides les pièces nécessaires pour leur permettre d'exécuter les divers actes de la vie civile ;
- Assure le respect des garanties fondamentales offertes par le droit national, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux ;
- Coopère avec le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés et facilite sa mission de surveillance.

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

Texte : Loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (succède au Conseil supérieur de la pêche)

Statut : EPA *Budget (millions €):* 151,89 *Effectifs (en ETP):* 904

Ministère de rattachement : Écologie

Missions :

- Mène et soutient au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole ;
- Apporte son appui aux services de l'État, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques ;
- Garantit une solidarité financière entre les bassins, conduit ou soutient des programmes de recherche et d'études qui sont communs à tous les bassins ou revêtent un intérêt général, en particulier sous la forme de concours financiers à des personnes publiques ou privées.

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

Texte : Loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse

Statut : EPA *Budget (millions €):* 109,17 *Effectifs (en ETP):* 1 774

Ministère de rattachement : Agriculture / écologie

Missions :

- Apporte à l'État son concours pour l'évaluation de l'état de la faune sauvage ainsi que le suivi de sa gestion et sa capacité d'expertise et son appui technique pour l'évaluation des documents de gestion de la faune sauvage et de l'amélioration de la qualité de ses habitats ;
- Apporte également son concours à l'État pour l'élaboration des orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats ;
- Est chargé, pour le compte de l'État, de l'organisation matérielle de l'examen du permis de chasser ainsi que de la délivrance de celui-ci.

Office national des forêts (ONF)

Texte : Loi du 23 décembre 1964

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 717,67 *Effectifs (en ETP):* 9 459

Ministère de rattachement : Écologie / agriculture

Missions :

- Assure la prévention et la gestion des risques naturels dans le domaine forestier ;
- Exerce des missions de surveillance et effectue des prestations de services pour les collectivités et des clients privés.

Opérateur national de paye (ONP)

Texte : Décret du 15 mai 2007 portant création d'un SCN à caractère interministériel dénommé « Opérateur national de paye »

Statut : SCN *Budget (millions €):* 34,87 *Effectifs (en ETP):* 110*

Ministère de rattachement : Budget

Missions :

- Conçoit et met en œuvre le système d'information relatif à la paye des agents de l'État et le système d'information interministériel destiné à favoriser l'analyse et le pilotage de la paye et des ressources humaines ;
- Conçoit, développe, maintient et diffuse les spécifications et les référentiels communs auxquels doivent se conformer les systèmes d'information des ressources humaines de l'État.

Oséo – Financement de la croissance et de l'innovation des PME

Texte : Ordonnance du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public Oséo

Statut : SA *Budget (millions €):* 2044 *Effectifs (en ETP):* 1637

Ministère de rattachement : Économie / enseignement supérieur

Missions :

- Assure la promotion et le soutien de l'innovation ;
- Contribue aux transferts de technologies, et favorise la création, le développement et le financement des petites et moyennes entreprises.

Pôle emploi

Texte : Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi

Statut : EPA *Budget (millions €):* 5037,87 *Effectifs (en ETP):* 47015

Ministère de rattachement : Travail

Missions :

- Assure la prospection du marché du travail, développe une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procède à la collecte des offres d'emploi, aide et conseille les entreprises dans leur recrutement, assure la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participe activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle ;
- Accueille, informe, oriente et accompagne les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel.

Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées (RMN)

Texte : Décret du 13 janvier 2011 relatif à l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées

Statut : EPIC *Budget (millions €):* 157,83 *Effectifs (en ETP):* 1021

Ministère de rattachement : Culture

Missions :

- Contribue à la connaissance et à la diffusion des collections des musées, et en premier lieu de celles des musées nationaux ;
- Acquiert pour le compte de l'État, sur décision du ministre chargé de la culture, à titre gratuit ou onéreux, des biens culturels présentant un intérêt ou une valeur artistique, archéologique, ethnologique ou historique ;
- Exerce, selon toute modalité appropriée, les activités commerciales utiles à l'exécution de ses missions.

Service des achats de l'État (SAE)

Texte: Décret du 17 mars 2009 portant création du SAE

Statut: SCN *Budget (millions €):* 6,19 *Effectifs (en ETP):* 56*

Ministère de rattachement: Budget

Missions:

- Définit et met en œuvre la politique des achats courants de l'État;
- Élabore les stratégies d'achat en recourant à l'analyse du marché économique, aux modes de contractualisation les plus efficaces, à la standardisation des besoins et à la globalisation des procédures d'achats au niveau approprié;
- Conclut les marchés, accords-cadres, ou tout autre contrat destiné à répondre aux besoins des administrations de l'État en matière de travaux, services et fournitures courants.

Service des retraites de l'État (SRE)

Texte: Décret du 26 août 2009 portant création du SRE

Statut: SCN *Budget (millions €):* 35,66 *Effectifs (en ETP):* 442*

Ministère de rattachement: Budget

Missions:

- Met en œuvre la gestion administrative et financière du régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État;
- Assure une expertise juridique, statistique et financière en matière de pensions de l'État et traite les contentieux en cette même matière;
- Assure la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information relatifs au compte individuel de retraite;
- Étudie et met en œuvre les procédures et l'organisation permettant de renforcer la qualité et l'efficacité de la production des pensions, retraites et émoluments relevant de sa compétence.

Service technique des remontées mécaniques et des transports (SRMTG)

Texte: Décret du 17 décembre relatif au service technique des remontées mécaniques et des transports guidés

Statut: SCN *Budget (millions €):* 0,63 *Effectifs (en ETP):* 43,6

Ministère de rattachement: Transport

Missions:

- Délivre les avis et attestations ainsi que les agréments de vérification des remontées mécaniques;
- Conduit des études, recherches et expertises en matière de transports publics guidés et de remontées mécaniques;
- Exerce une mission d'animation, d'assistance et de conseil auprès des services du ministère.

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

Texte: Décret du 9 mai 1990 portant création d'une cellule de coordination chargée du TRACFIN

Décret du 6 décembre 2006, transforme TRACFIN en service à compétence nationale

Statut: SCN *Budget (millions €):* 4,95 *Effectifs (en ETP):* 74 °

Ministère de rattachement: Économie

Missions:

- Recueille, traite et diffuse le renseignement sur les circuits financiers clandestins et le blanchiment de l'argent ;
- Anime et coordonne, au niveau national et international, les moyens d'investigation pour la recherche des auteurs et complices des infractions, collabore avec les ministères, organismes nationaux et internationaux pour faire échec aux circuits financiers clandestins et au blanchiment de l'argent ;
- Assure la représentation commune, au niveau national ou international, des services ou organismes.

UBIFRANCE (Agence française pour le développement international des entreprises)

Texte: Loi pour l'initiative économique de 2003

Statut: EPIC *Budget (millions €):* 156,31 *Effectifs (en ETP):* 1 388

Ministère de rattachement: Économie

Missions: Favorise le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toute action d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international.

Union d'économie sociale du logement (UESL)

Texte: Loi du 30 décembre 1996 relative à l'Union d'économie sociale du logement

Statut: SA coopérative à capital variable *Budget (millions €):* 4 196

Effectifs (en ETP): NC

Ministère de rattachement: Logement

Missions: Assure la mise en œuvre des politiques nationales d'emploi des ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Voies navigables de France (VNF)

Texte: Loi de finances pour 1991

Loi du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France

Statut: EPA *Budget (millions €):* 324,71 *Effectifs (en ETP):* 382

Ministère de rattachement: Écologie

Missions:

- Assure l'exploitation, l'entretien, la maintenance, l'amélioration, l'extension et la promotion des voies navigables ainsi que de leurs dépendances ;
- Est chargé de la gestion hydraulique des voies qui lui sont confiées et concourt au développement durable et à l'aménagement du territoire ;
- Gère et exploite, en régie directe ou par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou de sociétés qu'il contrôle, le domaine de l'État qui lui est confié ainsi que son domaine privé.

2. 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)

* **CampusFrance** (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)

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

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

* **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)

FranceAgriMer

INAO (Institut national de l'origine et de la qualité)

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

* **ONF** (Office national 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)

Agence des aires marines protégées

* **Agences de l'eau**

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 SUPÉRIEUR 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)



* **CampusFrance** (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)

OFPRA (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)

3. Liste des personnalités auditionnées

* Les fonctions mentionnées en italique sont celles exercées au moment de l'audition.

Date	Lieu	Personne auditionnée
12 juillet 2011	Conseil d'État	M. Jean-François GIRARD <i>Conseiller d'État, ancien directeur général de la santé</i>
		M. Stéphane LE BOULER <i>Directeur de cabinet du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), Paris-Sorbonne</i>
13 juillet 2011	Conseil d'État	M. Philippe JOSSE <i>Conseiller d'État, ancien directeur du budget</i>
18 juillet 2011	Conseil d'État	M. Bruno LASSERRE <i>Conseiller d'État, président de l'Autorité de la concurrence</i>
20 juillet 2011	Conseil d'État	M. Didier TABUTEAU <i>Conseiller d'État, ancien directeur de l'Agence française du médicament</i>
21 juillet 2011	Conseil d'État	M. Jean-Richard CYTERMANN <i>Inspecteur général de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche</i>
27 juillet 2011	Conseil d'État	M. Rémy FRENTZ <i>Directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances</i>
27 juillet 2011	Conseil d'État	M. Jean-Pierre DUPORT <i>Préfet de région (h)</i>
27 juillet 2011	Conseil d'État	M. Jacques CHEVALLIER <i>Professeur de droit – Paris-II Directeur du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA)</i>
28 juillet 2011	Conseil d'État	M. Jean-Marie BERTRAND <i>Rapporteur général – Cour des comptes</i>
28 juillet 2011	Conseil d'État	M. Patrick HETZEL <i>Directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle</i>
29 juillet 2011	Conseil d'État	M. Thierry WAHL <i>Inspecteur général des finances</i>
		M. Jean-François JUERY <i>Inspecteur des finances</i>
6 septembre 2011	Conseil d'État	Mme Caroline VARLEY <i>Chef de projet – division de la politique de la réglementation – OCDE</i>
6 septembre 2011	Conseil d'État	M. Ronan STEPHAN <i>Directeur général de la recherche et de l'innovation</i>
		Mme Catherine GAUDY <i>Adjointe au directeur général de la recherche et de l'innovation</i>
7 septembre 2011	Conseil d'État	M. Jean BASSÈRES <i>Chef de l'Inspection générale des finances</i>
7 septembre 2011	Conseil d'État	Mme Emmanuelle WARGON <i>Secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales</i>
9 septembre 2011	Conseil d'État	M. Marc-Hervé CABANE <i>Président du conseil d'administration de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)</i>

12 septembre 2011	Conseil d'État	M. François-Daniel MIGEON <i>Directeur général de la modernisation de l'État</i>
19 septembre 2011	Conseil d'État	M. Jean-Ludovic SILICANI <i>Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes</i>
19 septembre 2011	Conseil d'État	M. Fabien BOVA <i>Directeur général de FranceAgriMer</i>
27 septembre 2011	Conseil d'État	M. Philippe BELAVAL <i>Directeur général des patrimoines – ministère de la culture</i>
29 septembre 2011	Conseil d'État	M. Daniel DUBOST <i>Chef de service de France domaine</i>
30 septembre 2011	Conseil d'État	M. André BARILARI <i>Inspecteur général des finances (h), ancien président du CIAP</i>
7 octobre 2011	Conseil d'État	M. Dominique LIBAULT <i>Directeur de la sécurité sociale</i>
11 octobre 2011	Conseil d'État	M. Guillaume BOUDY <i>Secrétaire général du ministère de la culture et de la communication</i>
11 octobre 2011	Conseil d'État	M. Bruno GENEVOIS <i>Président de l'Agence française de lutte contre le dopage</i>
12 octobre 2011	Conseil d'État	M. Jean-Michel BÉRARD <i>Conseiller d'État – ancien préfet de région</i>
18 octobre 2011	Conseil d'État	Philippe VAN DE MAELE <i>Président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)</i>
19 octobre 2011	Conseil d'État	M. Christophe LECOURTIER <i>Directeur général de UBIFRANCE</i>
19 octobre 2011	Conseil d'État	M. Xavier LEFORT <i>Directeur général délégué de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)</i>
3 novembre 2011	Conseil d'État	M. Christian CHARPY <i>Directeur général de Pôle emploi (ministère du travail, de l'emploi et de la santé)</i>
4 novembre 2011	Conseil d'État	M. Pierre SALLENAVE <i>Directeur Général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)</i>
9 novembre 2011	Conseil d'État	M. Frédéric VAN ROEKEGHEM <i>Directeur général de la Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés</i>
14 novembre 2011	Conseil d'État	M. Jean-Dominique COMOLLI <i>Directeur général de l'Agence des participations de l'État</i>
15 novembre 2011	Conseil d'État	M. Éric JALON <i>Directeur général des collectivités territoriales</i>
18 novembre 2011	Conseil d'État	M. Dov ZERAH <i>Directeur général de l'Agence française de développement</i>
24 novembre 2011	Conseil d'État	M. Jean-Michel SEVERINO <i>Ancien président de l'Agence française de développement</i>
20 décembre 2011	Nantes	M. Jean DAUBIGNY <i>Préfet de région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique</i>
		Mme Sandrine GODFROID <i>Secrétaire générale pour les affaires régionales (Pays de la Loire)</i>
		Mme Audrey PÉROCHEAU <i>Directeur adjoint, Pôle emploi Pays de la Loire</i>



11 janvier 2011	Conseil d'État	Mme Marie-Sophie DESAULLE <i>Directrice générale de l'Agence régionale de santé Pays de la Loire</i>
25 janvier 2012	Sénat	Mme Nicole BRICQ <i>Sénateur, rapporteur général de la commission des finances du Sénat</i>
3 février 2012	Conseil d'État	M. Denis PIVETEAU <i>Conseiller d'État, ancien Directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</i>
8 février 2012	Conseil d'État	M. Didier HOUSSIN <i>Président de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, ancien Directeur général de la santé</i>
6 février 2012	Assemblée nationale	M. Gilles CARREZ <i>Député, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale</i>
9 février 2012	Conseil d'État	M. Jean-Yves GRALL <i>Directeur général de la santé</i>
20 février 2012	Conseil d'État	M. Jean-Pierre WEISS <i>Directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)</i>
14 mars 2012	Conseil d'État	Mme Marie-Anne LEVEQUE <i>Chef de mission au contrôle général économique et financier</i> M. Pierre BOURGEOIS <i>Administrateur civil – Inspection générale de l'administration</i>
12 avril 2012	Londres – Institute for Government	M. Jill RUTTER <i>Programme Director</i> Mme Amy NOONAN <i>Manager of the public chairs Forum</i>
	National Audit Office (NAO)	M. Nick SLOAN <i>Director</i> M. Marcial BOO <i>Director, Strategy, Knowledge and Communication</i> M. Fawcett RAYMOND <i>Audit Manager, Cross Government, VFM Team</i>
	Londres – Cabinet Office	M. Tim CROUCH <i>Senior Policy Adviser, Public Bodies Policy and Implementation</i> Mme Lisa GILL <i>Senior Policy Adviser, Public Bodies Policy and Implementation</i> Mme Sara ROWDEN <i>Senior Policy Adviser, Public Bodies Sponsorship and Governance</i> M. Alastair DAVIES <i>Policy Adviser, Public Bodies Sponsorship and Governance</i>
12 avril 2012	Londres – ambassade de France	M. Bernard EMIÉ <i>Ambassadeur de France à Londres</i>
7 mai 2012	Conseil d'État	M. Knut REXED <i>Ancien directeur général du Statskontoret (Agence suédoise pour la gestion publique); consultant à l'OCDE</i>
16 mai 2012	Conseil d'État	M. Philippe BAS <i>Conseiller d'État, ancien ministre de la santé, ancien président du conseil d'administration de l'ANSES</i>

4. Les agences européennes

En droit de l'Union européenne, la problématique des agences se pose en des termes comparables à ceux exposés dans l'étude annuelle, alors même que leur existence n'est ni définie ni même évoquée dans le Traité de Lisbonne. Malgré cela, les institutions de l'Union considèrent qu'elles relèvent de la catégorie des « organes et organismes de l'Union » telle que mentionnée pour la première fois dans le Traité de Lisbonne.

Néanmoins, il résulte d'un examen attentif du droit de l'Union européenne et du statut des différentes agences de l'Union que plusieurs critères fonctionnels permettent de les identifier : la création par un acte de droit dérivé (règlement, décision)²⁶² pour une durée suffisamment pérenne²⁶³ ; la qualité d'organisme de droit public européen doté de la personnalité juridique²⁶⁴ ; une grande autonomie impliquant une véritable souplesse de gestion (organe distinct des institutions européennes ; budget propre²⁶⁵ ; missions de nature technique, scientifique, ou administrative précisément déterminées et exercées à titre exclusif²⁶⁶).

Malgré les incertitudes qui s'attachent à leur interprétation concrète, ces critères ont vocation à permettre d'identifier les agences européennes et d'en dresser une liste. Ils conduisent par là même à exclure certaines entités de la catégorie « agences européennes ». Dès lors qu'il est satisfait à ces critères, la qualification expresse d'agence dans leurs actes constitutifs n'est même pas requise. En effet, si le mot « agence » figure parfois dans les dispositions des statuts, il n'y est pas toujours fait référence, ainsi qu'en témoignent les actes constitutifs du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle.

Le développement des agences européennes a été considérable depuis plus d'un demi-siècle.

De la première créée en 1960²⁶⁷, l'Agence d'approvisionnement d'Euratom, à la plus récente instituée en 2011²⁶⁸, l'Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, trois générations d'agences se seront succédé : les agences

262. Il convient de noter que certaines agences sont expressément mentionnées par les traités, soit dans l'acte de création (agence d'approvisionnement d'Euratom), soit dans le fonctionnement d'une politique (AED).

263. Si les agences exécutives sont parfois créées pour une durée déterminée, il n'en demeure pas moins qu'une certaine pérennité les caractérise.

264. L'attribution de la personnalité morale est un critère indispensable à la qualification d'agence. Elle garantit aux agences une certaine autonomie qui se trouve renforcée par l'existence d'une autonomie structurelle et financière.

265. Chaque agence dispose d'un budget propre dont les recettes sont constituées, dans la grande majorité des cas, par une subvention inscrite au budget général de l'Union européenne et particulièrement pour les agences exécutives.

266. Certaines agences ont, en outre, des missions d'expertise ou de réglementation.

267. Agence d'approvisionnement d'Euratom, opérationnelle depuis le 1^{er} juin 1960 et toujours en activité : elle trouve son origine dans le traité Euratom, raison pour laquelle elle n'est pas incluse dans les agences de première génération.

268. L'Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice a été créée par le règlement UE n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil.

exécutives, les agences de régulation et celles qu'il est permis de qualifier « de réglementation ».

Le rôle des agences dans l'exercice de la fonction exécutive au niveau européen n'a cessé de s'accroître : même si le financement qui leur est octroyé ne représente qu'environ 1 % du budget total de l'Union, leur personnel comprend, pour sa part, 15 % des emplois administratifs de l'Union européenne.

La distinction entre agences dites « de régulation » et « d'exécution » a été introduite par la Commission européenne dans son Livre blanc du 25 juillet 2001²⁶⁹. Critiquée dans son principe même par le Parlement européen et par une partie de la doctrine, elle demeure encore la classification la plus usitée.

Toutefois, dans les développements qui suivent, il sera recouru à la distinction entre les agences exécutives, celles de régulation et celles, toutes récentes, dites « de troisième génération », qualifiées pour certaines « de réglementation ».

Les **agences exécutives** sont des organes chargés d'accomplir, pour le compte de la Commission, des missions d'exécution du droit de l'Union dans des domaines techniques disparates (recherche, transport, santé, consommation...). Elles sont chargées d'accomplir certaines tâches relatives à la gestion d'un ou de plusieurs programmes communautaires²⁷⁰. Elles ont pour fondement juridique le règlement-cadre 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 et sont à ce jour au nombre de six. Elles ne peuvent exercer des compétences « *qui impliquent une marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques* ».

La catégorie des **agences de régulation** est définie de façon négative puisqu'elle recouvre les autres agences qui n'entrent ni dans le champ des agences exécutives, ni dans celui des agences « de troisième génération ».

La Commission considère que les agences de régulation **participent à l'exercice de sa fonction exécutive en adoptant des actes qui contribuent à la régulation d'un secteur déterminé**, réunissant et mettant généralement en réseau au niveau de l'Union européenne des activités relevant, à l'origine, des ordres juridiques nationaux. Qualifiées de « traditionnelles », en raison de leur ancienneté, ou de « décentralisées », elles sont réparties dans plusieurs États membres.

Les agences dites « de troisième génération » sont en réalité très proches de la catégorie des agences de régulation. Elles ne s'en distinguent que par l'ampleur et la nature quasi régaliennes des fonctions qui leur sont dévolues et par la reconnaissance très récente de leur statut d'agence, même si elles ont parfois été créées depuis longtemps : Europol, Eurojust et les trois autorités européennes de surveillance instituées pour faire face à la crise financière. Ces cinq structures se sont vu reconnaître la qualité d'agence postérieurement au 1^{er} janvier 2010.

Certes, les agences européennes ont initialement répondu à un besoin d'expertise. Toutefois, leurs limites sont rapidement apparues et, face à certaines critiques,

269. Livre blanc sur la gouvernance européenne, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final.

270. Selon le règlement : « programme communautaire », toute action, ensemble d'actions ou autre initiative qui, selon l'acte de base ou l'autorisation budgétaire concernés, doit être mise en œuvre par la Commission, en faveur d'une ou de plusieurs catégories de bénéficiaires déterminés, en engageant des dépenses.

un moratoire a été décidé. Néanmoins, des circonstances exceptionnelles ont conduit récemment à un nouveau recours aux agences de l'Union européenne.

I. Les agences européennes ont initialement répondu à un besoin d'expertise

Le choix politique consistant à créer une agence non pas au niveau national, mais à celui de l'Union s'inscrit classiquement dans le respect du principe de subsidiarité qui a pour objet de confier au niveau le plus approprié le soin d'entreprendre une politique publique déterminée.

Dans son rapport annuel de 2007, le Conseil d'État²⁷¹ relevait déjà que :

« Dans une Europe élargie, il devient difficile pour la Commission d'assurer la régulation quotidienne voulue par certains secteurs. Plusieurs raisons l'expliquent :

- la coexistence de vingt-sept systèmes juridiques et administratifs nationaux, plus ou moins harmonisés ;
- les risques d'hétérogénéité dans l'application de la législation communautaire ;
- la fragmentation des connaissances disponibles ;
- l'expertise technique requise dans certains domaines d'intervention de l'Union ;
- le besoin de visibilité de l'action communautaire par les citoyens ;
- la nécessité d'une régulation en liaison avec les professionnels concernés.

Ces facteurs ont progressivement conduit à la création d'agences européennes selon un rythme qui est allé en s'accéléralant au cours des trois dernières décennies. [...]

Leur taille, leur secteur d'activité, leur fonctionnement, leurs relations avec les institutions européennes et avec les agences nationales, ainsi que leurs pouvoirs sont, aujourd'hui, extrêmement variables. »

Ainsi les agences européennes ont vocation à répondre à des objectifs aussi bien **politiques** que **techniques**, voire parfois **symboliques**. Mais c'est rapidement le besoin d'expertise technique qui a conduit à un recours toujours accru à cette modalité de la gestion publique.

Les agences permettent la mobilisation d'une expertise technique et scientifique dont les administrations ne disposent pas nécessairement. Tel est le cas, notamment, aux fins de répondre aux crises d'ordre sanitaire ou environnemental.

En outre, les agences présentent le mérite de concilier une grande souplesse de décision au niveau politique avec les exigences de l'« État de droit ». Grâce à une externalisation des tâches et par la voie de délégations de compétences consenties par les institutions de l'Union (Conseil, Parlement, Commission...), les agences permettent à ces dernières de se concentrer sur leurs attributions essentielles, tout en assurant une gestion plus réactive, simplifiée et efficace. Dans cette mesure,

271. Rapport public 2007 du Conseil d'État, *L'Administration française et l'Union européenne : quelles influences ? quelles stratégies ?*, p. 279-281.

les agences apparaissent comme un facteur de meilleure « gouvernance » de l'Union européenne.

Cette souplesse n'exclut pas toutefois un contrôle juridictionnel, ainsi que l'a jugé la Cour dès son arrêt du 23 avril 1986, *Les Verts*²⁷². En effet, en leur qualité d'organismes de l'Union européenne, leurs actes sont soumis au contrôle de la Cour de justice, en vertu de l'article 263 TFUE²⁷³. Il en est de même pour le recours en carence contre une abstention illégale d'une agence, puisque l'article 265 TFUE prévoit qu'il s'applique aux « *organes et organismes de l'Union qui s'abstiennent de statuer* ». Enfin, l'article 267 TFUE énonce la possibilité, pour la Cour, de statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des actes des organismes de l'Union européenne, en ce compris les actes des agences.

L'aspect politique ou symbolique réapparaît parfois dans la problématique des agences de l'Union européenne, notamment au stade de leur implantation physique. Par une présence sur le territoire de tel ou tel État membre, elles expriment des choix et assurent une plus grande visibilité de l'action de l'Union européenne. L'implantation du siège des agences sur le territoire de différents États membres a pour effet de renforcer le lien entre l'Union et ses citoyens.

Enfin, la souplesse qui préside aux modalités de fonctionnement des agences a également un impact sur les pays tiers. L'accès à ces dernières et la participation à leurs travaux leur sont plus aisés, contrairement à la situation qui prévaut pour les institutions de l'Union.

L'ensemble de ces considérations a été repris par la Commission européenne en ces termes : « *l'atout des agences réside souvent dans leur capacité à tirer parti d'un savoir-faire sectoriel de haute technicité, dans leur plus grande visibilité pour les secteurs concernés (et parfois même pour le public) ainsi que dans les économies de coûts qu'elles permettent aux entreprises de réaliser. Pour la Commission, la création d'agences constitue aussi un moyen utile de recentrer ses ressources sur ses missions essentielles* »²⁷⁴.

II. C'est précisément pour ces motifs que les agences européennes ont connu un développement considérable

En effet, la création d'agences constitue ainsi souvent l'étape décisive de la mise en œuvre d'une politique européenne et traduit une volonté politique forte de répondre à certains besoins spécifiques.

272. CJCE, *Les Verts c/ Parlement*, 23 avril 1986, aff. n° 294/8083.

273. Tout d'abord, la question s'est posée de savoir si un recours en annulation pouvait être exercé à l'encontre des actes des agences. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que « *tout acte émanant d'un organisme communautaire destiné à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers doit être susceptible d'un contrôle juridictionnel* » (TPICE, 8 octobre 2008, aff. T-411/06, *Sogelma c/ Agence européenne pour la reconstruction*). Cette jurisprudence a été cristallisée par le TFUE. Notons que les décisions individuelles de certaines agences (en l'espèce, les autorités européennes de surveillance) sont parfois susceptibles de recours devant une commission *sui generis* avant de relever de la compétence de la CJUE.

274. Voir note 269.

Dès les années 1960 ont été instituées les premières agences de ce qui était alors la Communauté économique européenne, le recours à cette nouvelle modalité de gestion publique se poursuivant lors de la décennie suivante notamment dans le domaine des relations sociales²⁷⁵. Ce champ d'application *rationae materiae* encore restreint se comprend aisément eu égard au caractère limité des compétences alors transférées au niveau européen. **Ce sont les agences de « première génération ».**

Au cours des années 1990, il est procédé à une nouvelle vague de créations d'agence. Huit sont ainsi instituées entre 1993 et 1995²⁷⁶, témoignant de la dynamique nouvelle de la réalisation du marché intérieur à la suite de l'Acte unique européen et de la volonté de déconcentration. Au nombre de ces agences figurent notamment l'Office d'harmonisation du marché intérieur, chargé des marques, dessins et modèles de l'Union européenne, ainsi que l'Agence européenne pour l'environnement (EEA). **Ces agences dites « de deuxième génération »** répondent à la volonté d'accomplir de nouvelles missions techniques ou scientifiques.

Plus récemment ont été créées **les agences dites « de troisième génération »** qui répondent essentiellement aux nouveaux besoins des institutions européennes en matière de réglementation et viennent renforcer la déconcentration géographique engagée lors de la mise en place des agences de deuxième génération. Certaines d'entre elles avaient en effet un siège provisoire à Bruxelles, et c'est à partir du mois de décembre 2003 que leur nouveau siège a été fixé sur le territoire de certains États membres.

Parmi ces dernières, certaines assument de véritables missions de réglementation, comme les autorités européennes de supervision en matière bancaire et financière. D'autres exercent des attributions d'ordre quasiment régalien, même si elles n'ont pas à proprement parler de compétence normative. Ainsi en est-il d'Eurojust et d'Europol.

Finalement, ce seront 43 agences qui auront été créées par l'Europe en un demi-siècle, témoignant tout à la fois d'une très forte croissance, mais également d'une certaine disparité.

Dans un tel contexte, de nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre de cette nouvelle modalité de gestion publique, parfois regardée comme provoquant des démembrements excessifs des institutions de l'Union.

275. Voir, par exemple, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, créés en 1975.

276. L'Agence européenne pour l'environnement (EEA); la Fondation européenne pour la formation (ETF); l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA); l'Agence européenne des médicaments (EMA); l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) (OHMI); l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA); l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV); le Centre de traduction des organes de l'UE (CdT).

III. Pour répondre à ces critiques, il a été décidé de procéder à un moratoire relatif aux agences

Le recours croissant aux agences européennes, comme le relève le Sénat français dans son rapport d'information du 7 octobre 2009²⁷⁷, a fait apparaître la nécessité d'une évaluation constante de leur efficacité, tout en relevant plusieurs points faibles de leur organisation. De nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre des motifs ayant présidé à la création et aux modalités d'organisation des agences européennes²⁷⁸. Par suite, la Commission européenne, le 18 mars 2009, a jugé opportun de ne pas procéder à l'institution de nouvelles agences de régulation avant l'achèvement d'une évaluation globale de leur action. C'est ce qu'il est convenu d'appeler «le moratoire agences européennes».

Parmi les critiques formulées, la première tient à la redondance de certaines agences, considérées comme ayant des objets par trop similaires, avec pour conséquence la dilution et le manque de transparence de la part du budget de l'Union consacrée à la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles. De plus, il s'ensuit un chevauchement des compétences matérielles de nature à opacifier la répartition des missions entre les agences et affaiblir leur apport scientifique ou technique²⁷⁹.

La seconde critique essentielle concerne l'incidence budgétaire des agences au niveau de l'Union, l'ensemble de leurs ressources s'élevant à plus de 2 milliards d'euros en 2009²⁸⁰. Or, la répartition des subventions est très inégale et certaines agences bénéficient d'un soutien plus marqué que d'autres. Cette disparité budgétaire traduit un choix politique parfois jugé arbitraire, ou à tout le moins insuffisamment transparent²⁸¹, présidant à l'élaboration d'une hiérarchie des politiques sectorielles. Ce n'est qu'en 2010 que la Commission européenne, aux fins d'une meilleure transparence, a créé une annexe, laquelle précise au sein du cadre financier pluriannuel les moyens affectés aux différentes catégories d'agences²⁸². En outre, le rapport de la Cour des comptes de l'Union européenne de 2008²⁸³ a relevé que les agences ne fournissaient pas de précisions suffisantes sur les ressources utilisées pour la mise en œuvre de leurs programmes annuels. Nombreux sont ceux qui, comme la Cour des comptes de l'Union, appellent de leurs vœux la mise en place d'indicateurs de performance et de contrats d'objectifs aux fins de parvenir à une meilleure gestion des agences.

277. Rapport d'information n° 17 du Sénat, du 7 septembre 2009, au nom de la commission des affaires européennes (1) et de la commission des finances (2), sur l'évaluation de l'activité des agences européennes.

278. Delphine Dero-Bugny, «Agences européennes», *JCI. Europe traité*, Fasc. 245.

279. Rapport d'information n° 17 du Sénat, du 7 septembre 2009, précité, p. 20, citant l'exemple de l'AFSSA et de l'EFSA.

280. Programmation budgétaire et financière 2009 : http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/synth_chiffree/synthchif_2009_fr.pdf.

281. Voir note 278.

282. *Ibid.*, p. 29, 30.

283. Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, n° 5/2008, *Agences de l'Union : obtenir des résultats*, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>, sur la pertinence des indicateurs et l'absence d'une évaluation *ex ante* des programmes annuels, p. 21, 27.

Bien plus, la multiplication d'agences s'accompagne d'un accroissement de transferts de compétences économiques, allant même parfois jusqu'à la limite du régalién ou du politique. Ces transferts sont susceptibles d'avoir des répercussions sur l'équilibre institutionnel même au sein de l'Union européenne²⁸⁴. Ce dernier, pourtant reconnu comme une garantie fondamentale du Traité par la Cour de justice de l'Union, implique qu'une délégation de compétences à des autorités autres que celles mentionnées dans le droit originaire de l'Union doit respecter cette exigence. Il en résulte que les autorités déléguantes ne peuvent ni attribuer des pouvoirs trop étendus, ni conférer des pouvoirs autres que ceux qu'elles détiennent elles-mêmes en vertu des traités.

C'est pour l'ensemble de ces motifs qu'en 2009 la Commission européenne a souhaité procéder à une évaluation approfondie²⁸⁵ des agences de régulation aux fins de dresser le bilan de leur activité et de redéfinir leur rôle dans le système de gouvernance de l'Union européenne. Ce rapport, commandé par la Commission européenne au groupe de travail interinstitutionnel, avait pour objet d'émettre un avis sur l'avenir d'un modèle de gouvernance reposant sur les agences. Le 12 juin 2012, après avoir identifié la situation actuelle et les solutions proposées, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu un accord informel confirmant ce moratoire et la Commission européenne a immédiatement décidé d'instaurer un contrôle sur les agences, sans pour autant porter une atteinte excessive à leur autonomie²⁸⁶.

Dans l'attente de cette évaluation, elle a décidé de ne plus présenter de propositions tendant à la création de nouvelles agences de régulation²⁸⁷, aux fins de prendre en compte les conclusions du rapport mentionné ci-dessus et d'éviter la complexification d'un contexte mal identifié. Cette prise de position s'apparente à une véritable clause de « *standstill* ». Cependant, le moratoire ne constitue en aucun cas un obstacle à la création de nouvelles agences dans les domaines de l'énergie, des télécommunications, de la justice et des affaires étrangères, lorsqu'une proposition en ce sens a été antérieurement présentée.

Quant aux agences exécutives, la communication de la Commission européenne en date du 11 mars 2008 rappelle qu'elles « *occupent une place beaucoup mieux définie dans le cadre institutionnel de l'Union et sont régies par une base juridique unique* ». Toutefois, il est immédiatement précisé que, si apparaissent de

284. Le principe de l'équilibre institutionnel au sein de l'Union européenne a été rappelé dans l'arrêt *Meroni* et ne fait pas l'objet d'une consécration explicite dans le Traité FUE.

285. Communiqué de presse sur l'ouverture du dialogue interinstitutionnel concernant les agences, 18 mars 2009, IP/09/413 : « *Le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sont convenus de lancer un dialogue interinstitutionnel sur les agences réglementaires en vue d'évaluer la situation existante, et plus particulièrement la cohérence, l'efficacité, la responsabilité et la transparence de ces agences, et de trouver un terrain d'entente sur les moyens d'améliorer leurs travaux.* »

286. *Breakthrough as EU institutions agree common approach on agencies*, www.eu2012.dk.

287. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Agences européennes – Orientations pour l'avenir {SEC (2008) 323} /* COM/2008/0135 final, conclusions : « *de n'envisager la création d'aucune nouvelle agence de régulation tant que l'exercice d'évaluation ne sera pas terminé (fin 2009)* ».

nouveaux besoins, il serait préférable, jusqu'en 2013, d'étendre les compétences des agences déjà existantes plutôt que de créer de nouvelles agences²⁸⁸.

Ce moratoire ne se justifie pas uniquement par la volonté de remédier aux conséquences jugées fâcheuses de la multiplication excessive des agences, mais également par la nécessité d'élaborer un système plus cohérent présidant à leur mode de création et de fonctionnement. Il traduit l'expression d'une volonté politique d'encadrement des agences ainsi que d'un usage plus raisonnable de cette nouvelle forme de gouvernance publique. La Commission européenne entend forger une vision commune applicable à l'ensemble des agences, indépendamment des considérations tenant à leurs spécificités ou à la diversité de leur organisation.

Des circonstances exceptionnelles ont conduit récemment au recours aux agences de l'Union européenne

Conscients des difficultés que suscite une institution peut-être trop systématique d'agences européennes, le Parlement et le Conseil, c'est-à-dire le législateur de l'Union européenne, ont décidé d'avoir recours à une approche « raisonnée » pour la création de nouvelles agences.

C'est ainsi que, pour l'avenir, il ne sera recouru aux agences qu'aux fins de mettre en œuvre des politiques « phares » de l'Union. Parmi ces enjeux majeurs figurent la lutte contre la criminalité transfrontière et la gestion de la crise financière. Ils seront examinés successivement ci-après.

- Régalien par excellence, le concept d'espace pénal judiciaire européen a longtemps été considéré, en quelque sorte, comme un « tabou » au sein des institutions de l'Union européenne. Mais sous l'impulsion, successivement, de la jurisprudence constructive de la Cour de justice de l'Union européenne, puis de la forte volonté politique suscitée notamment par les événements du 11 septembre 2001, ces matières sont progressivement devenues des enjeux s'intégrant pleinement dans les perspectives de la construction européenne.

La première étape avait déjà été franchie dès 1999, lors du « sommet de Tampere », au cours duquel le Conseil européen avait, pour la première fois, consacré l'essentiel de ses travaux à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il avait en particulier décidé la création de ce qui n'était alors qu'une simple « unité », dénommée Eurojust, et destinée à renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée. Sa mission consistait à encourager et améliorer la coordination entre les autorités nationales en matière d'enquêtes et de poursuites concernant deux États membres ou plus. Pour ce faire, elle disposait d'un pouvoir d'instruction des requêtes émanant des autorités compétentes des États membres et des informations fournies par les autres agences ou organes compétents au niveau européen (Réseau judiciaire européen, Europol et OLAF).

Toujours dans le domaine régalien, la coopération policière, formellement engagée en 1976 avec la création du groupe dit « TREVI²⁸⁹ », portant principalement sur la lutte contre le terrorisme, a été renforcée par la signature de la convention

288. *Ibid.*, « [...] la Commission envisagera dans un premier temps la possibilité d'étendre les tâches d'une agence exécutive existante pour couvrir un nouveau programme ».

289. Groupe TREVI : Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale.

de 1995 qui a institué Europol. Mais il faudra attendre 1999 pour qu'Europol exerce réellement l'ensemble de ses missions et 2010 pour qu'il se voie conférer le statut d'agence. Europol a pour principal objet de gérer l'échange et l'analyse des renseignements relatifs aux activités criminelles. Sa mission est d'améliorer l'efficacité des services répressifs des États membres de l'Union et leur coopération dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les formes graves de criminalité internationale et le terrorisme.

La menace terroriste persistant, ainsi qu'en témoignent les attentats de Madrid et de Londres, sont apparues plus clairement les failles de la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Ces matières sont alors devenues des enjeux politiques d'emblée majeurs s'intégrant pleinement à la construction européenne.

En effet, la sécurité des citoyens et l'aptitude de l'Union européenne à se défendre efficacement contre la grande criminalité sont désormais au cœur des préoccupations de tous. En témoignent le programme de Stockholm ainsi que les réformes mises en œuvre par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Cette impulsion politique s'est traduite par un renforcement de l'Union sur le plan institutionnel. En effet, le 1^{er} janvier 2010, Europol, comme il a déjà été dit, et Eurojust ont été érigés en agences de l'Union européenne²⁹⁰.

Ces deux agences ont vu leurs compétences élargies et elles ont acquis la personnalité juridique.

L'espace de liberté, de sécurité et de justice (titre V du TFUE) est appelé à se développer substantiellement. En effet, l'Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice est venue renforcer les moyens institutionnels de cette politique européenne. La Commission envisage, dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 28 mars 2012²⁹¹, de « combattre la criminalité à l'ère numérique » par l'établissement d'un Centre européen de lutte contre la cybercriminalité qui aurait le statut d'agence.

Bien plus, l'article 86 TFUE prévoit la possibilité pour le Conseil européen statuant à l'unanimité de créer un parquet européen « à partir d'Eurojust ». Même si le sens de ce syntagme reste à définir, ainsi que l'a relevé l'étude du Conseil d'État relative au parquet européen, adoptée par son Assemblée générale plénière le 24 février 2011, tout laisse à penser qu'Eurojust a vocation à se renforcer et, le cas échéant, à disposer d'un statut *sui generis*.

Le parquet européen illustre à lui seul les deux préoccupations politiques majeures de l'Union en matière d'agences, puisque son champ d'application est double : la protection des intérêts financiers de l'Union et la lutte contre la grande criminalité transfrontière.

290. D'une part, par la décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création d'Europol et, d'autre part, par la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

291. Communication COM (2012) 140 final de la Commission du 28 mars 2012 « Combattre la criminalité à l'ère numérique : établissement d'un Centre européen de lutte contre la cybercriminalité ».

En effet, la crise économique et financière exige une réponse efficace de l'Union européenne, et c'est la raison pour laquelle des agences d'un nouveau type, dites « de troisième génération », ont vu le jour.

- Remédier aux lacunes de la supervision européenne révélées par la crise financière : les autorités européennes de surveillance.

Étroitement liée à la réalisation du marché intérieur, la stabilité financière n'est pas une préoccupation nouvelle en droit de l'Union européenne.

En revanche, la crise a renforcé la volonté politique du législateur européen au moyen de ce qu'il est convenu d'appeler « Paquet supervision financière » du 24 novembre 2010, composé de cinq règlements et d'une directive, lesquels instituent trois « autorités européennes de surveillance » (AES) : l'Autorité bancaire européenne, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et l'Autorité européenne des marchés financiers. Ces autorités, en dépit du fait que les règlements les instituant ne les aient pas qualifiées comme telles, n'en constituent pas moins des agences puisqu'elles satisfont aux critères qui caractérisent ces dernières.

L'agence est en effet l'instrument juridique le plus approprié pour concilier à la fois la nécessité de préserver les compétences des États membres et l'objectif d'efficacité qui implique une intervention au niveau européen.

Certes, il s'agit d'un schéma qui respecte la logique de construction « à petit pas ». Ces trois agences ont été créées à partir du renforcement de structures déjà existantes, les comités européens de surveillance, ne bénéficiant ni de véritables garanties d'indépendance, ni de moyens suffisants.

Le rapport « de Larosière » du 25 février 2009²⁹² aura clairement fait apparaître la nécessité de renforcer ces comités en mettant en lumière leurs limites, leurs lacunes et leur incapacité à mener une action d'envergure face à la crise financière en raison de leur manque de ressources et de personnel. Le législateur de l'Union européenne a suivi ses recommandations en dotant les AES d'une véritable autonomie fonctionnelle et d'une indépendance réelle organique²⁹³.

Cette autonomie des AES est de nature juridique, administrative et financière. Elles disposent tout d'abord d'une personnalité juridique, peuvent recruter du personnel et ont un budget propre.

Mais l'aspect essentiel de cette réforme de 2010 réside dans l'affirmation de l'indépendance organique de ces agences au regard non seulement des autres institutions de l'Union européenne et des Gouvernements nationaux, mais également des opérateurs économiques.

Les règlements fondateurs de chacune des autorités contiennent respectivement un article qui dispose que les membres des AES exercent leurs fonctions « *en toute indépendance et objectivité dans le seul intérêt de l'ensemble de l'Union*

292. Ce rapport, confié au groupe de travail présidé par M. de Larosière, était destiné à émettre un avis sur l'avenir de la supervision financière au niveau de l'Union européenne. Il a été remis le 25 février 2009.

293. *Le Système européen de surveillance financière*, étude par Francesco Martucci, Jérôme Lasserre Capdeville, Jean-Philippe Kovar, Europe n° 6, juin 2011, étude 6.

et ne sollicitent ni ne suivent aucune instruction des institutions ou organes de l'Union, des Gouvernements des États membres ou d'autres entités publiques ou privées». Ce ferme positionnement théorique s'est concrétisé par plusieurs mesures effectivement de nature à réaliser cet objectif. Par exemple, les modalités de nomination et les conditions d'exercice des membres de ces autorités sont strictement encadrées.

En outre, toutes dispositions ont été prises aux fins de lutter contre les conflits d'intérêts : les membres exerçant les fonctions de directeur et de président sont contraints « *de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages* ».

Les critiques formulées à l'encontre des agences et tenant à leur prétendu « défaut de légitimité démocratique » ont bien été entendues et les règlements instituant les trois AES prévoient que ces dernières doivent présenter au Parlement européen un rapport annuel d'activité et un programme pluriannuel de travail. Plusieurs commissions parlementaires surveillent en permanence leurs actions, dans le respect de leur autonomie.

Enfin, les attributions des AES ont été étendues. Outre celles déjà confiées aux comités européens de surveillance, les autorités se voient conférer des compétences normatives et des compétences dites « décisionnelles individuelles ». Plus précisément, elles peuvent prendre des décisions individuelles à l'égard des régulateurs nationaux ou des opérateurs financiers, en cas de violation du droit de l'Union, de circonstances exceptionnelles ou de différends entre les régulateurs nationaux.

*

* *

Pour conclure, il est permis de se poser la question de savoir quel sera l'avenir des agences européennes. Tout laisse à penser que l'ère du foisonnement est révolue et que leur institution sera désormais encadrée par des analyses d'impact précises remises au secrétariat général de la Commission européenne aux fins de mettre le législateur de l'Union pleinement à même de décider. C'est vraisemblablement dans les domaines de l'espace pénal européen, de la coopération policière et de la supervision financière économique et bancaire que, eu égard à l'extrême technicité des questions posées et à l'ampleur des enjeux, s'effectuera un développement mieux ordonné des agences européennes dans le respect tout à la fois de leur nécessaire autonomie mais aussi des principes de bonne administration et d'effectivité.



5. Les agences en Allemagne

Si l'on assiste depuis les années 1980-1990 à la création de nombreuses agences exécutives dans plusieurs pays de l'OCDE et à la théorisation de ce mouvement sous l'influence du «*New Public Management*», l'Allemagne est rarement mentionnée comme une référence en matière d'«*agencisation*» de son administration. Néanmoins, le pays a une longue tradition de recours à des agences et à d'autres autorités non ministérielles, aussi bien au niveau central qu'au niveau décentralisé. En effet, les premières agences fédérales y ont été introduites durant la seconde moitié du XIX^e siècle.

Le caractère fédéral de l'État allemand semble expliquer le manque de visibilité des agences de ce pays, une grande partie des politiques publiques étant mise en œuvre au niveau des États fédérés. De plus, le Gouvernement fédéral est souvent considéré comme en retard sur le plan des réformes ou comme un conservateur en ce qui concerne la réforme de la gestion publique²⁹⁴. L'étude du recours aux agences en Allemagne, sous le prisme du fédéralisme, est cependant particulièrement intéressante tant celui-ci permet *in fine* à l'État central de raffermir son contrôle sur la mise en œuvre des politiques publiques, traditionnellement déléguée aux États fédérés.

Dès la seconde moitié du XIX^e siècle, lorsque les premières autorités impériales ont été instituées, les États constitutifs de l'Empire allemand ont montré une grande réticence vis-à-vis des délégations de pouvoirs exécutifs au niveau fédéral, si bien que la création d'agences directement subordonnées aux autorités impériales a été utilisée pour surmonter cette opposition. Une des fonctions essentielles de ces autorités autonomes était d'assurer une mise en œuvre uniforme de la législation impériale au sein des États fédérés. La seconde logique qui a présidé à la création de ces agences a été la nécessité d'intégrer au sein de l'administration fédérale une expertise technique et scientifique afin de répondre à la complexité nouvelle de la société dans un contexte de développement économique et social.

La spécialisation de l'administration fédérale n'a pas été interrompue par l'avènement de la république en 1918. Afin de limiter le nombre de ministères fédéraux et de permettre à ces derniers de se dédier exclusivement à l'élaboration d'orientations stratégiques de politiques publiques, il était alors d'usage de déléguer les fonctions de mise en œuvre et les missions opérationnelles à des organes autonomes.

La Constitution de 1949 (*Grundgesetz*) a recréé un système fédéral de gouvernement supprimé durant la dictature nazie. Les fonctions ont donc été réparties entre les différents niveaux de gouvernement selon le principe du fédéralisme exécutif : l'administration fédérale est chargée de la formulation des politiques publiques, à laquelle participent les Gouvernements locaux à travers le *Bundesrat*, tandis que la mise en œuvre des lois est largement assurée par les États fédérés.

294. Tobias Bach et Werner Jann, «Des animaux dans un zoo administratif : le changement organisationnel et l'autonomie des agences en Allemagne», in *Revue internationale des sciences administratives*, 2010/3, vol. 76.

Au sein de l'administration fédérale, plusieurs entités distinctes des ministères, du reste restreints en taille et assumant peu de tâches opérationnelles, participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'action publique. Ainsi, des autorités fédérales supérieures (*Bundesbehörden*) constituent, à côté des ministères, des entités dotées d'agents de l'État et financées par le budget général. Créées par voie législative sans que l'approbation des États fédérés, à travers le *Bundesrat*, soit nécessaire, ces agences assument essentiellement des fonctions de police administrative (par exemple, l'Office fédéral de lutte contre les cartels (*Bundeskartellamt*) ou encore l'Office fédéral de l'environnement (*Umweltbundesamt*) sont des autorités fédérales supérieures).

Ces agences opérant au niveau fédéral n'ont pas, en règle générale, de bureaux régionaux ou locaux ; les exceptions à ce principe sont mentionnées dans la Constitution allemande (articles 87, 87 b et 87 d) et touchent aux domaines des douanes, de l'administration des finances, de l'armée, de la police des frontières, des services de l'immigration, etc.

Le mouvement de création de ces agences a été particulièrement foisonnant pendant les années 1950, durant lesquelles vingt autorités fédérales supérieures ont été créées. Par la suite, et jusqu'à la fin des années 1980, seule une poignée d'agences ont été instituées alors même qu'un rapport établi en 1972 par le groupe chargé d'un projet interministériel de réforme du fonctionnement gouvernemental et administratif (*Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform*) recommandait de déléguer à des agences un plus grand nombre de compétences ne correspondant pas au « cœur de métier » des ministères. Dans les années 1990, neuf autorités ont été instituées, issues du fractionnement ou, plus largement, de la fusion d'organisations préexistantes. Durant la décennie suivante, la plupart des nouvelles agences créées ont également procédé à la fusion d'organisations ministérielles, illustrant ainsi une forme de méfiance constante vis-à-vis de l'accroissement du poids de l'administration fédérale. Aujourd'hui, il existe environ 80 autorités fédérales supérieures (*Bundesbehörden*) en Allemagne, contre 40 en 1960 et près d'une centaine au début des années 1980. Selon le même principe, l'administration des États fédérés est très structurée et comprend des agences chargées de la mise en œuvre des politiques définies au niveau du *Land*.

Peuvent également être considérées comme des agences les institutions fédérales exerçant des fonctions consultatives ou de prestation de services, les « *nichtrechtsfähige Bundesanstalt* », qui sont financées par le budget fédéral et au sein desquelles exercent des agents de l'État. De même, les commissariats fédéraux (*Bundesbeauftragte*), chargés de fonctions de surveillance, comme le commissariat fédéral à la protection des données et au droit à l'information (*Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*), semblent pouvoir être comparés à certaines agences françaises.

Enfin, les trente-six « autorités fédérales intermédiaires » (*Bundesmittelbehörden*) assurent la liaison entre un ministère fédéral et une administration fédérale de niveau inférieur dans les champs spécifiques définis par la Constitution et sont responsables de la mise en œuvre régionale d'une politique publique. Ces autorités intermédiaires, inhérentes à l'organisation fédérale de l'Allemagne, dégagent les lignes de cohérence nécessaires entre la politique fédérale et celle des *Länder*. Néanmoins, le périmètre régional de mise en œuvre de ces politiques publiques ne se superpose pas à celui des États fédérés, les régions concernées étant plus larges que les seize *Länder* qui composent l'Allemagne ; la direction fédérale



des finances publiques dispose ainsi de cinq bureaux régionaux. Sous l'autorité directe de leur ministre de tutelle, elles sont financées par le budget fédéral.

Il existe également un nombre important d'organismes qui constituent l'« administration indirecte²⁹⁵ » de l'Allemagne. Davantage éloignés du contrôle politique, ces organismes ne correspondent pas vraiment aux agences au sens de la présente étude. Il s'agit par exemple des organismes statutaires (*Körperschaften*) liés au système d'assurance sociale, indépendants au plan juridique, sur lesquels le Gouvernement n'exerce qu'un contrôle de légalité, qui sont dirigés par un conseil d'administration et se financent majoritairement par leurs propres ressources ; on peut citer à titre d'exemple l'Agence fédérale du travail (*Bundesagentur für Arbeit*).

Aujourd'hui, en Allemagne, les agences sont plus que jamais considérées comme de pures entités administratives situées en dehors de la sphère politique²⁹⁶, ce qui explique que leur soient déléguées des tâches essentiellement opérationnelles, ne nécessitant pas de supervision politique étroite par le Parlement. La délégation de certaines activités aux agences et le contrôle moindre exercé par le Parlement sur ces organes ne sont pas considérés comme des anomalies démocratiques dans la mesure où « *les principes de légalité et de responsabilité ministérielle assurent une chaîne continue de légitimité démocratique*²⁹⁷ ». Les agences sont en effet toujours placées sous la responsabilité des ministres qui peuvent formuler des directives à leur intention, décider de leur organisation, de leur budget, du recrutement de leurs responsables, de la délégation du pouvoir décisionnel, de la possibilité de recourir à la contractualisation, etc. À cet égard, il faut distinguer la supervision juridique (*Rechtsaufsicht*), véritable contrôle de légalité des actes des agences, de la supervision fonctionnelle (*Fachaufsicht*), plus étendue et qui s'apparente à un contrôle d'opportunité. Les agences sont soumises à ces deux types de contrôle, tandis que d'autres organismes autonomes ne sont soumis qu'au contrôle de légalité.

En 2005, un rapport du *Bundesrechnungshof* – la Cour des comptes allemande – a critiqué l'exercice de la tutelle des ministères sur les agences. La réponse globale à cette question est toujours sur l'agenda gouvernemental. Toutefois, un certain nombre de lignes de gouvernance ont pu être dégagées au niveau de la Chancellerie, leur mise en pratique étant laissée à la discrétion de chaque ministère.

Aussi bien au niveau fédéral que fédéré, les agences occupent en Allemagne une place importante dans le paysage administratif. Si le principe du fédéralisme exécutif donne l'ascendant aux États fédérés en matière de mise en œuvre des politiques publiques pour permettre aux ministères fédéraux de se concentrer sur les tâches de conception de ces politiques, ce principe toutefois n'a pas conduit à limiter le développement d'une grande variété d'agences fédérales exécutives, qui jouent un rôle de plus en plus prégnant dans l'accomplissement des missions traditionnellement dévolues aux États fédérés.

295. *Ibidem*.

296. *Ibidem*.

297. *Ibidem*.

6. Les agences aux Pays-Bas

Les Pays-Bas illustrent parfaitement la situation des pays qui ont largement recours aux agences et qui ont connu des hésitations quant à l'ampleur à donner à ce type d'organisation administrative et de gestion publique.

L'État central, comme dans d'autres pays, partage l'élaboration des politiques publiques et leur mise en œuvre avec un certain nombre d'organismes autonomes. Trois catégories d'entités, distinctes de l'administration centrale, peuvent ainsi mettre en application des politiques publiques aux Pays-Bas. Si une première catégorie renferme des entités indépendantes de droit privé (le plus souvent des associations ou des fondations), peu à même d'être comparées avec le modèle de l'agence telle qu'elle a été définie par la présente étude, les deux autres supportent mieux, quant à elles, les comparaisons avec le cas français. D'une part, les *Zelfstandige bestuursorganen* (ZBO ou organes administratifs indépendants), organismes dotés de la personnalité juridique, ont été développés notamment dans les années 1980. D'autre part, des *agentschap*, agences exécutives autonomes, ne possédant pas la personnalité morale, constituent des départements ministériels régis par des règles spécifiques. Apparues dans les années 1990, ces agences exécutives ont été conçues comme une alternative à des ZBO échappant souvent, de par leur indépendance, à l'autorité ministérielle et ont permis une recomposition du paysage administratif néerlandais. Les Pays-Bas, sensibles aux principes du «*New Public Management*» qui distinguent la conception des politiques publiques, dévolue à l'État central, de leur mise en œuvre par des entités autonomes jugées plus efficaces, ont été conduits à redéfinir les conditions d'exercice de leurs agences et à raffermir le contrôle politique exercé sur la mise en application de l'action publique.

Les ZBO néerlandais, organes régis le plus souvent par des règles de droit public, sont soumis à un contrôle gouvernemental limité. La responsabilité du ministre est en effet bornée dès lors que la mission confiée au ZBO n'implique pas des tâches de conception des politiques publiques et nécessite une liberté de jugement ou d'action ou suppose l'implication directe de différentes parties prenantes et de partenaires de la société civile.

Les 118 ZBO que comptent aujourd'hui les Pays-Bas représentent plus de 51 000 emplois en équivalents temps plein (ETP), soit près de 30 % de l'emploi public total néerlandais. Les employés des agences de type ZBO ne sont pas des fonctionnaires et ont un statut régi par une convention collective propre. Là aussi, le ministère de rattachement dispose d'une marge de manœuvre très faible sur ces effectifs : son influence est limitée à la fixation de la tarification des services rendus, et donc des ressources des ZBO, et il ne peut pas imposer des objectifs de réduction des effectifs.

Au début des années 1990, les diverses limitations de la responsabilité ministérielle et du contrôle politique de l'activité des ZBO et l'absence de transparence de leur gestion ont amené la Cour des comptes néerlandaise à émettre de sévères critiques à l'égard de ces entités. S'inscrivant dans le cadre plus large d'une opération de rationalisation des normes comptables et d'amélioration du contrôle financier des ministères sur les entités s'en distinguant («*Great efficiency operation*»), ces critiques ont été le moteur d'une réforme administrative consistant en un processus étendu de création d'agences exécutives autonomes. Conçues

comme des alternatives aux ZBO, les premières agences exécutives néerlandaises ont été créées en 1994. Aujourd'hui, elles sont au nombre de 44²⁹⁸ et représentent 58 000 ETP, soit plus de 33 % de l'emploi public de l'État. Autonomes mais intégrées dans le périmètre des ministères, ces agences sont dotées d'un statut propre, déterminé par décret, qui précise leurs missions, leurs objectifs, ainsi que les services qu'elles doivent fournir. Elles sont par ailleurs régies par des règles de gestion financière et opérationnelle différentes des services de l'administration centrale : concluant des contrats de performance annuels avec leur ministère de tutelle, elles sont dotées d'une comptabilité d'exercice qui tranche de la comptabilité de caisse des ministères, ne permettant pas de mesurer la performance – la comptabilité d'exercice a depuis lors été étendue à l'ensemble des administrations de l'État. Des critères de performance ont été déterminés sur la base d'indicateurs annuels et les résultats des agences sont systématiquement rendus publics. Dans le même temps, afin de se recentrer sur ses missions de conception et d'évaluation des politiques publiques, l'administration centrale néerlandaise s'est réorganisée pour gagner en souplesse de gestion. En 2011, 1 287 ETP étaient consacrés au contrôle des agences au sein des ministères néerlandais.

En ce qui concerne les modes de gouvernance des agences exécutives, le directeur de chaque agence est nommé par le Gouvernement. Le secrétaire général du ministère de tutelle est, quant à lui, responsable de l'agence et doit en assurer la viabilité et l'efficacité et organiser des rencontres fréquentes avec ses organes dirigeants. Lorsque l'agence exécutive n'atteint pas les objectifs fixés dans les contrats de performances annuels conclus avec leur ministère de rattachement, elle doit s'en expliquer avec sa tutelle.

Parallèlement à la création des agences exécutives destinées pour partie à contenir le développement des ZBO, ces derniers ont fait l'objet de mesures gouvernementales visant à limiter leur indépendance jugée excessive et à renforcer le contrôle politique exercé sur eux. Malgré ces efforts de « reprise en main » des années 1990, les ZBO disposent encore d'une autonomie parfois jugée trop importante. L'OCDE²⁹⁹ a recommandé aux Pays-Bas de renforcer l'information disponible pour le Parlement sur les coûts et les résultats des politiques publiques mises en œuvre par ces entités, et d'annoncer un large programme d'évaluation de l'ensemble des agences. Une loi-cadre³⁰⁰ visant à mieux assurer les modes d'organisation des ZBO, à définir clairement la responsabilité ministérielle et à organiser les modalités du contrôle financier est entrée en vigueur le 1^{er} février 2007. Par conséquent, 34 ZBO ont été mis en conformité avec les exigences de cette loi-cadre, 28 sont en cours de réorganisation et 85 ont été écartés de son champ d'application. Toutefois, le Gouvernement néerlandais a publié en janvier

298. On peut citer par exemple la direction de l'information des fonctionnaires, créée en 1995 et rattachée au ministère de l'intérieur, l'inspection pour la protection de la santé, des produits et pour la question vétérinaire, créée en 2000 et rattachée au ministère de la santé, du bien-être et des sports ou encore l'agence BLD P-Direct, créée en 2009 et chargée, au terme d'une démarche de mutualisation des fonctions support menée par le Gouvernement, des fonctions ressources humaines de l'ensemble de l'administration centrale et des principales agences exécutives.

299. *Value for Money in Government: Public Administration after « New Public Management »*, OCDE, 2010.

300. Loi KZBO – « Kaderwet ZBO's ».

2012 la première évaluation de la loi-cadre sur les ZBO de 2007, qui conclut à son imparfaite application.

S'agissant du bilan que l'on peut tirer de la création des agences exécutives autonomes, celle-ci a de fait engendré une plus grande transparence des coûts de mise en œuvre des politiques publiques. De plus, l'externalisation de certaines fonctions a permis aux agences d'investir beaucoup plus que ne pouvaient le faire les administrations centrales auparavant. Un exemple semble être celui de l'Institut de gestion de l'eau («*Rijkswaterstaat*»), la deuxième agence néerlandaise en termes d'ETP et la première en termes de chiffre d'affaires, qui est passé de 13 000 ETP en 1998 à 8 500 aujourd'hui, et qui a davantage investi en 2011 que durant les vingt-cinq années précédentes.

Selon l'OCDE cependant, la mise en place des agences exécutives n'a pas toujours permis d'obtenir les gains d'efficacité qui étaient attendus et n'a pas conduit à une plus grande maîtrise de l'emploi public, les effectifs des agences ayant augmenté ces dernières années.

L'OCDE souligne également que les ministères néerlandais ont rencontré des difficultés importantes dans la définition d'indicateurs de performance précis et pertinents : malgré les réorganisations opérées, l'administration centrale ne parvient pas encore à pleinement exercer sa tutelle.

Si les Pays-Bas ont une longue tradition d'organismes publics distincts de l'État central, auxquels la mise en œuvre de politiques publiques diverses est déléguée, ils ont engagé il y a une vingtaine d'années une réflexion générale sur leur modèle d'agences et leurs possibilités d'évolution, et ont conclu à la nécessité d'une réforme administrative n'ayant pas encore porté tous ses fruits. Par là, le Gouvernement néerlandais a choisi de borner son recours à des entités indépendantes et peu susceptibles de faire l'objet d'un contrôle politique approfondi, pour privilégier la création d'agences exécutives propices à l'exercice d'une véritable tutelle par les ministères rattachés.



Contributions

«Agencification et gouvernance»

*Jacques CHEVALLIER,
Professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris-II),
directeur du CERSA-CNRS*

«The Quango Conundrum»

*Jill RUTTER,
Directeur de programme à l'Institute for Government,
et Tom GASH*

«Les agences exécutives : une perspective suédoise»

*Knut REXED,
Ancien directeur général du Statskontoret
(Agence suédoise pour la gestion publique),
consultant à l'OCDE*

«Le point du vue du praticien : agences de l'État, l'expérience au service du progrès»

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

Agencification et gouvernance

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris-II),
directeur du CERSA-CNRS

1^o Par « *agencification* », il faut entendre le mouvement qui a conduit à la diffusion partout dans le monde, à partir des années 1990, d'un principe nouveau d'organisation administrative, traduit par la prolifération d'« agences ».

Le terme n'était sans doute pas nouveau : c'est par la mise en place d'*Agencies* que l'État fédéral avait progressivement étendu ses interventions aux États-Unis¹ ; mais la formule était considérée comme indissociable du contexte institutionnel dans lequel se déploie l'action publique dans ce pays. La caractéristique essentielle des *Agencies*, par rapport aux autres institutions administratives spécialisées qui s'étaient développées ailleurs, était de disposer d'une autonomie plus forte par rapport à la Présidence et au département de rattachement, autonomie contrebalancée par l'existence de liens étroits avec le Congrès : particulièrement poussée en ce qui concerne les *Independent Agencies*², créées à partir de la fin du XIX^e siècle au niveau fédéral pour encadrer le développement de secteurs économiques et éviter le dérèglement des mécanismes de marché³, cette autonomie existait aussi, bien que de manière plus atténuée, pour les multiples *Agencies* qui, sous des dénominations diverses, et cette fois aussi bien au niveau des États qu'au niveau fédéral, étaient investies de responsabilités de gestion (*Executive Agencies*). Le modèle suédois, dans lequel les ministères se trouvaient déchargés des tâches concrètes d'exécution au profit de puissantes agences indépendantes (*ambetsverk*), était en revanche plus proche des principes d'organisation administrative traditionnels, dont le système français de l'établissement public constituait une bonne illustration : l'autonomie juridique dont bénéficiaient ces établissements était en effet contrebalancée par l'existence d'une tutelle conçue de manière extensive.

La multiplication des agences qui se produit dans tous les pays à partir des années 1990 constitue dès lors un phénomène nouveau, ces agences ayant peu à voir avec les modèles américain ou suédois. Le point de départ du mouvement se situe en Grande-Bretagne : les propositions de la commission Ibbs qui, en février 1988, préconisait la transformation des services prestataires de services et dont l'activité pouvait être individualisée en « agences d'exécution » (*Executive Agencies*), disposant d'une plus grande liberté de gestion et dirigées par un *Chief Executive*

1. E. Zoller, « Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie », *RFDA*, n^o 4, 2004, p. 757-771.

2. Voir par exemple D. Custos, *La Commission fédérale américaine du commerce à l'heure de la régulation des autoroutes de l'information*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 1999.

3. Indépendance traduite par le fait que les membres, désignés selon des procédures non partisans, ne peuvent être démis de leurs fonctions que pour des raisons graves.

nommé pour cinq ans et personnellement responsable de leurs performances⁴, ont été en effet mises en œuvre rapidement ; dix ans plus tard, 80 % des *Civil Servants* travaillaient dans le cadre de plusieurs dizaines d'agences. Ce modèle connaîtra une spectaculaire diffusion : des réformes similaires seront adoptées dans les pays anglo-saxons et en Europe du Nord, débouchant sur la mise en place d'agences autonomes, chargées des tâches d'exécution par le biais de contrats passés avec le ministère de rattachement⁵. La réforme de l'administration européenne, lancée sur la base du projet de la commission Prodi d'octobre 1999 et du Livre blanc de mars 2000, se traduira elle aussi par la création, dans un souci de meilleure efficacité, d'agences, tantôt « exécutives », chargées d'assister la Commission dans la mise en œuvre des programmes communautaires (« administration directe » ou mode de déconcentration fonctionnelle), tantôt « de régulation », chargées de l'application de réglementations sectorielles (« administration indirecte » ou mode de décentralisation fonctionnelle)⁶. La formule connaîtra dans un premier temps moins de succès en Allemagne, compte tenu de l'existence de formes d'administration « directe » et « indirecte » policées au fil du temps⁷, et aussi en France où la combinaison du procédé de l'établissement public⁸ et de la politique de déconcentration semblait répondre à tous les besoins, sans qu'il soit besoin de faire appel à la notion d'agence : si la formule avait été préconisée par les rapports Blanc (1993) et Picq (1994)⁹, et si les politiques de « renouveau du service public » (1989) et de « réforme de l'État » (1995) avaient paru s'y rallier, l'expérimentation envisagée dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) d'« agences de service public » conçues sur le modèle britannique n'a elle-même guère eu de suite¹⁰. Néanmoins, le recours toujours plus important au vocable, qui ne saurait être considéré seulement comme un effet de mode¹¹, n'en a pas moins montré que le modèle de l'agence était doté d'une indéniable force attractive, même si sa concrétisation passe par des modalités

4. A. Stevens, « Royaume-Uni : les agences d'exécution et leur impact sur le *Civil Service* », *RFAP*, n° 55, 1990, p. 485 sq ; P. Keraudren, « La réforme managériale du *Civil Service* britannique depuis 1979 », *RFAP*, n° 65, 1993, p. 127 sq ; B.W. Hogwood, « Les familles de Whitehall : les administrations centrales et les types d'agences en Grande-Bretagne », *RISA*, n° 4, 1995, p. 587 sq.

5. Voir « La réforme de gestion : agences gouvernementales et administrations centrales », *RISA*, n° 4, 1995.

6. E. Chiti, « Les agences dans l'administration directe de l'Union européenne » et « Les agences, l'administration indirecte et la coadministration », in J. Dutheil de La Rochère, J.-B. Auby, *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007, p. 99 sq et 267 sq ; D. Barbieri, E. Ongaro, « Les agences de l'Union européenne : points communs et différences avec les agences publiques agissant au niveau national », *RISA*, n° 3, 2008, p. 419 sq.

7. T. Bach, W. Jann, « Des animaux dans un zoo administratif : le changement organisationnel et l'autonomie des agences en Allemagne », *RISA*, n° 3, 2010, p. 469-494.

8. Pour le Conseil d'État, la formule de l'établissement public « garde sa pertinence » (*Les Établissements publics*, La Documentation française, 2010).

9. Le Conseil d'État estimait lui aussi en 1993 qu'il fallait « approfondir la réflexion à ce sujet ».

10. En dehors de la mise en place de l'Agence des achats de l'État.

11. J. Chevallier, « Les agences : effet de mode ou révolution administrative ? », *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 47-61. On sait que la formule a connu quelques secteurs d'application privilégiés ; environnement (ADEME...), santé (Agences de sécurité sanitaire...), action extérieure (AFD...), recherche (ANR, AERES...), immigration et intégration (Acsé).

spécifiques¹²; la France ne fait pas exception sur ce point, l'*agencification* prenant des formes diverses en fonction des particularismes nationaux.

2° Le mouvement d'*agencification* ne saurait manquer d'être rapporté au thème de la *gouvernance*, apparu lui aussi dans les années 1990 : les agences apparaissent en effet comme l'une des traductions dans l'organisation et dans l'action administratives de la transformation des modes d'exercice du pouvoir impliquée par la problématique de la gouvernance.

La substitution aux techniques classiques du « gouvernement » de procédés nouveaux, qu'il est convenu de ranger sous le label de « gouvernance »¹³, est posée depuis les années 1990 comme le moyen de répondre à la « crise de gouvernabilité » que connaissent les sociétés contemporaines. La conception autoritaire et verticale d'un pouvoir capable d'imposer ses vues à la société à partir d'une position d'extériorité et de supériorité ne coïncide plus avec la réalité : la complexité toujours plus grande des problèmes à résoudre, la multiplicité des acteurs – aussi bien sur le plan interne qu'au niveau international –, la dispersion des ressources imposeraient de recourir à de nouvelles méthodes de décision et de construire de nouveaux principes d'organisation. L'approche pluraliste et interactive qui est au cœur de la problématique de la gouvernance va ainsi conduire à un ensemble de transformations dans l'architecture étatique et dans le style d'action publique¹⁴. D'une part, l'appareil d'État va être appelé à se fragmenter pour faire face à ses missions, en établissant des contacts étroits avec les acteurs sociaux : un principe de « proximité » émerge, qui fait l'objet d'une double traduction, territoriale et fonctionnelle ; tandis que l'extension du champ de compétence et le renforcement de la capacité d'action des structures publiques implantées sur le territoire modifient les conditions d'exercice du « gouvernement local », en activant les rapports d'interaction et d'échange avec le milieu local, l'autonomisation des segments fonctionnels de l'appareil d'État favorise leur intégration à leur milieu d'intervention. La configuration unitaire tend à faire place à un modèle de type « polycentrique », comportant des pôles différenciés et ancrés dans des milieux spécifiques : le gouvernement étatique, fondé sur un principe d'unité organique, dérive vers un assemblage de régulations partielles. D'autre part, et corrélativement, la conception traditionnelle de la puissance étatique, caractérisée par l'imposition unilatérale d'une domination, s'infléchit : plutôt que de recourir à la contrainte, l'État s'efforce d'obtenir la coopération et d'emporter l'adhésion des acteurs sociaux ; les choix publics tendent à devenir le produit de négociations et de compromis.

Le mouvement d'*agencification* s'inscrit pleinement dans cette *double logique organisationnelle et opérationnelle* : la multiplication des agences est l'expression

12. Voir à titre d'exemple A. Dodds, « Le développement des agences en Grande-Bretagne : l'exemple d'EduFrance. Transfert d'outre-Manche ou création indigène ? », *RFAP*, n° 111, 2004, p. 483-500.

13. Trois formules, venues toutes les trois d'outre-Atlantique, sont à l'origine de cette promotion : la *Corporate Governance*, visant à la construction d'un nouveau management dans l'entreprise ; la *Good Governance*, prônée par les organisations financières internationales comme moyen de réforme des institutions des pays en développement ; la *Global Governance*, tendant à l'établissement de nouveaux modes de régulation et d'intégration de la société internationale.

14. J. Chevallier, « La gouvernance : un nouveau paradigme étatique ? », *RFAP*, n° 105-106, 2003, p. 203-217.

du basculement vers un système de gouvernance éclaté, passant par des canaux diversifiés ; et la manière dont elles exercent les fonctions qui leur sont dévolues contraste avec les modes d'action traditionnels. Éléments constitutifs d'un *nouveau système de gouvernance public*, fondé sur le pluralisme, elles témoignent des *formes nouvelles de la gouvernance publique*. Reste à savoir quelle est la portée et quelles sont les implications de ce mouvement.

1. Les agences dans le système de gouvernance

La promotion de la formule de l'agence a été étroitement liée à la diffusion de la doctrine du « *New Public Management* » (NPM), qui en a fait l'un des éléments essentiels, l'un des points cardinaux de la « nouvelle gouvernance publique » qu'elle préconisait. Pour le NPM, l'exigence d'une plus grande efficacité de la gestion publique impliquait en effet une réforme en profondeur des principes traditionnels d'organisation administrative découlant de la logique bureaucratique : rompant avec l'unitarisme bureaucratique, il s'agissait de confier l'exercice des tâches concrètes d'exécution à des structures disposant au sein de l'appareil d'une réelle autonomie de gestion ; cette autonomisation était considérée comme la condition d'une amélioration de la qualité des prestations fournies au public. Cette construction s'inspirait, dans une large mesure, comme l'ensemble des préceptes du NPM, des principes d'organisation en vigueur dans l'entreprise, en reprenant la distinction principal/agent : l'État devait lui aussi être conçu comme le « principal », chargeant des « agences », à qui il fournit des ressources mais qui doivent en retour lui rendre des comptes, de la production concrète des biens et services ; l'*agencification* marquerait ainsi le basculement de la figure traditionnelle de « l'État-ministère », au fondement de l'édification de l'État moderne, à celle de « l'État-entreprise », dont l'organisation viserait à satisfaire le mieux possible les usagers-clients¹⁵.

Le développement des agences a dès lors été d'autant plus important que les pays ont été davantage réceptifs au NPM : alors qu'en Grande-Bretagne, où la doctrine a pris naissance, et dans les pays anglo-saxons, la formule a connu un rapide succès, elle s'est heurtée ailleurs, et notamment en France¹⁶, à l'affirmation du particularisme de la gestion publique, les modes d'organisation administrative traditionnels paraissant répondre au demeurant à tous les besoins. Cependant, tous les pays ont été amenés, au prix de bien des nuances et inflexions¹⁷, à se convertir aux préceptes du NPM, notamment sous la pression des institutions internationales ; le mouvement d'*agencification* en sera le sous-produit logique.

15. D. Linhardt, F. Muniesa, « Du ministère à l'agence. Étude d'un processus d'altération politique », *Politix*, n° 95, 2011, p. 73-102. La même analyse peut être faite concernant la notion de « gouvernance (A. Ogien, « La gouvernance ou le mépris du politique », *Cités*, n° 32, 2007).

16. Après les premiers travaux sur la « nouvelle gestion publique » (M. Massenet, 1975), on assistera au cours des années 1980 à l'épanouissement d'une véritable école française du « management public » (voir le livre pionnier de R. Laufer, A. Burlaud, Dalloz, 1980).

17. C. Pollitt, C. Talbot, *Unbundled Government*, Londres, Routledge, 2003 ; C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2004 ; J.-M. Eymeri-Douzans, « Les réformes administratives en Europe : logiques managériales globales, acclimations locales », *Pyramides*, n° 15, 2008, p. 71-94.

Si la vulgate managériale s'est quelque peu épuisée au fil du temps¹⁸, les principes sous-jacents à l'institution des agences n'en restent pas moins d'actualité et on les retrouve à travers les formes très diverses prises par le mouvement d'*agencification*.

Reposant sur la séparation des fonctions stratégiques et opérationnelles, la mise en place d'agences parachève le mouvement de fragmentation d'un appareil administratif formé d'unités disposant d'une autonomie renforcée.

Un processus de fragmentation

La mise en place d'agences s'inscrit dans un système de gouvernance reposant sur la *dissociation des fonctions dites « stratégiques »*, incombant à l'appareil central de l'État, *et des fonctions dites « opérationnelles »*, qui devraient être systématiquement déléguées à des structures fonctionnelles ou territoriales, voire externalisées¹⁹ : cette dissociation est considérée tout à la fois comme une garantie de meilleure gestion et comme le moyen de renforcer la capacité d'action stratégique de l'État²⁰ ; allégé des tâches concrètes d'exécution, l'État central pourrait se consacrer à l'essentiel, se concentrer sur les responsabilités de conception et d'impulsion qui lui reviennent en propre²¹. Ce faisant, la logique de gouvernance ne fait, en fin de compte, que systématiser le modèle centre/périphérie sur lequel les bureaucraties modernes ont été construites – modèle reposant sur l'existence d'un appareil central d'impulsion et de régulation et de relais « périphériques », dotés d'une zone de compétence spécialisée (géographique ou fonctionnelle) et articulés à un milieu (local ou professionnel) spécifique.

Le principe de dissociation des fonctions stratégiques et opérationnelles a trouvé en France dans les nouvelles orientations de la politique de déconcentration territoriale une spectaculaire traduction : la règle selon laquelle les tâches de gestion relèvent des services déconcentrés a été désormais clairement posée en 1992 ; celles-ci n'entrent plus dans le champ de compétence des administrations centrales, cantonnées dans un rôle « *de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle* ». Ce même principe a été décliné au niveau fonctionnel par le transfert des responsabilités opérationnelles à des entités publiques et privées : le processus d'externalisation, qui conduit à déléguer toujours davantage à des opérateurs privés l'exercice des missions administratives, a été assorti de la prolifération de structures administratives dont les fonctions (régulatrices ou gestionnaires) et les statuts (octroi ou non de la personnalité morale) diffèrent ; le croisement de ces variables a entraîné partout une très grande diversité, les formules d'administration « directe » et « indirecte » s'entremêlant dans

18. « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique », *RFAP*, n° 105-106, 2003. Voir OCDE, *Moderniser l'État : la marche à suivre*, rapport 2005 et « Moderniser l'État », *RISA*, n° 3, 2006.

19. P. Bezès, « Le modèle de l'État-stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, n° 4, 2005, p. 431-450.

20. J. Chevallier, « L'État-stratège », in B. Badie, Y. Deloye (dir.), *Le Temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, 2007, p. 372-385.

21. Le document préparatoire à la réforme de l'État du 8 mars 1996 l'affirmait avec une particulière clarté : « Il n'appartient pas à l'État central, de manière générale, d'assurer des tâches de gestion ou de prestation de services ; celles-ci doivent être prises en charge par des services opérateurs, services déconcentrés à compétence nationale ou territoriale ou établissements publics » (p. 31).

ce qui apparaît comme un véritable « zoo administratif »²². L'exemple français en témoigne : la prolifération des autorités de régulation indépendantes, dotées ou non de la personnalité morale, le foisonnement d'établissements publics dans des domaines toujours plus variés, l'application consécutive à l'adoption de la LOLF de la catégorie large d'« opérateur public »²³, le développement des « services à compétence nationale » pour assurer des tâches de gestion qu'il n'apparaît pas souhaitable de territorialiser, voire même la responsabilisation des gestionnaires des « programmes » et « budgets opérationnels de programme », relèvent d'une inspiration identique ; la création d'organismes qualifiés d'« agences » n'est ainsi qu'une manifestation parmi d'autres d'un phénomène de fragmentation prenant de multiples formes. Par-delà leurs éléments de singularité, ces agences s'inscrivent dans un mouvement plus global d'*agencification*, conçu de manière différente selon les pays²⁴ et dans lequel il ne serait pas inconcevable de les subsumer²⁵.

Le postulat selon lequel la fragmentation de l'appareil administratif inhérente à l'*agencification* serait la condition d'une « bonne gouvernance » mérite d'être nuancé. La dissociation des fonctions stratégiques et opérationnelles entraîne une coupure entre ceux qui sont chargés d'arrêter les orientations et ceux qui sont responsables de leur mise en œuvre : conduisant à une sorte de « *gouvernement à distance* », elle prive les décideurs de la connaissance directe des problèmes, en leur imposant de se reposer sur les managers chargés de la gestion ; présente comme un moyen de rétablissement du leadership politique, l'*agencification* a pour effet d'établir un écran entre la sphère de décision politique et la réalité du terrain. Aussi la séparation rigide entre départements centraux et agences exécutives prônée par le NPM a-t-elle ainsi été remise en cause dans certains au moins des pays qui l'avaient mise en œuvre, faisant place à une application plus mesurée²⁶, l'idée selon laquelle la gestion des affaires publiques serait plus efficace quand elle est prise en charge par des ministères intégrés, où s'articulent orientation politique et mise en œuvre, ayant même pu être avancée. La prolifération d'agences spécialisées tend par ailleurs à rendre plus difficile le système de gouvernance, tout en favorisant la *dilution des responsabilités* : les effets de la reconfiguration du système de sécurité sanitaire consécutive à l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1998 en constitue une parfaite illustration ; l'affaire du Médiateur a mis en évidence la complexification d'un système comportant une myriade d'organismes (agences, instituts, établissements...) dotés de statuts variés et

22. T. Bach et W. Jann, préc. Aux Pays-Bas, il y aurait eu deux strates successives de créations d'agence : dans les années 1980, une « agencification externe », par la création d'organes administratifs indépendants (ZBO) ; au début des années 1990, une « agencification interne », par la création d'agences continuant à dépendre, sur le modèle britannique, des départements ministériels (W.J.M. Kickert, « Comment gérer le changement émergent et complexe : le cas de l'agencification néerlandaise », *RISA*, n° 3, 2010, p. 515-541).

23. Toute entité dotée de la personnalité morale relève de cette catégorie dès l'instant où elle satisfait à trois critères : une activité de service public ; un financement assuré majoritairement par l'État, un contrôle direct par l'État.

24. Le modèle américain et le modèle britannique apparaissent comme constituant les pôles extrêmes de ce mouvement d'agencification.

25. Les autorités de régulation indépendantes mises en place dans les pays européens sont ainsi proches des *Independent Agencies* à l'américaine.

26. Voir *RISA* 1995 précitée, la dichotomie entre élaboration politique et exécution était ainsi jugée « *insoutenable* » (W.J.M. Kickert, B. Jorgensen, p. 677).

investis de pouvoirs différents²⁷, privant la direction générale de la santé d'une réelle capacité de pilotage du dispositif. Un bilan identique pourrait être dressé en ce qui concerne d'autres secteurs²⁸.

La fragmentation de l'appareil est cependant contrebalancée par un encadrement visant à préserver la cohérence de l'action publique.

Une autonomie encadrée

L'*agencification* est censée être un vecteur d'efficacité administrative, grâce à la responsabilisation des gestionnaires : elle implique que les services chargés de la mise en œuvre des politiques publiques soient dotés d'une réelle autonomie de gestion ; en contrepartie des engagements qu'ils sont invités à prendre en matière d'objectifs et d'une évaluation périodique des résultats obtenus, les gestionnaires se voient accorder des marges de manœuvre leur permettant de prendre les initiatives de nature à améliorer les performances publiques. Cette logique a été au cœur de l'institution des *Executive Agencies* britanniques : l'ambition a été de donner aux services gestionnaires, ou « administrations de terrain » (*Field Services*), une plus grande liberté de décision et d'action, sans aller pour autant jusqu'à leur conférer la personnalité morale ; si elles étaient financées par des fonds provenant de leur ministère d'origine, sous la tutelle duquel elles étaient placées, leurs agents restant rattachés au *Civil Service*, un statut d'autonomie devait leur être reconnu, par un document-cadre (*Framework Document*) de nature contractuelle précisant leurs missions, document par rapport auquel les performances et les résultats pourraient être évalués. Cette logique a débordé les *Executive Agencies* pour s'étendre aux autres formules d'agence, et au-delà à l'organisation administrative tout entière ; il s'agit dans tous les cas de renforcer la liberté des gestionnaires administratifs, mais dans le cadre et sous le contrôle du niveau central ; et la contractualisation devient le moyen de traduire cette double exigence.

Le principe d'autonomie est à première vue garanti par l'attribution de la personnalité juridique, comme c'est la règle pour l'*agencification* « à la française » : néanmoins, cette autonomie a toujours été relative compte tenu du poids d'une tutelle comportant le triple pouvoir du choix des dirigeants, de détermination des objectifs et d'intervention dans les choix de gestion ; un des particularismes des agences réside précisément dans la conquête d'une *autonomie renforcée*, qui se traduit par le desserrement de certaines contraintes financières, l'octroi de facilités de gestion ainsi que d'une latitude en matière de recrutement et de rémunération des personnels. Ce mouvement d'autonomisation n'est pas propre au phénomène d'*agencification* : il tend à gagner l'ensemble des structures administratives même

27. Voir les travaux préparatoires sur la loi du 29 décembre 2011, et notamment les rapports Arnaud Robinet, Ass. nat., 20 septembre 2011, *JO-AN* n° 3725 et Bernard Cazeau, Sénat, 19 octobre 2011, *JO-Sénat*, n° 44. Le rapport d'information du Sénat sur le dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire de juin 2007 (*JO-Sénat*, n° 355) avait déjà fait le même constat. La création d'un « comité d'animation du système d'agences » (CASA) en 2008 témoignait bien de cette complexité.

28. Par exemple en ce qui concerne les affaires étrangères : la Cour des comptes évoquait en juin 2012 un « *pilotage intermittent* » de l'aide française au développement ; et la mise en place, suite à la loi du 27 juillet 2010 de trois établissements publics, ne peut que contribuer à complexifier l'action culturelle extérieure.

non personnalisées, comme le montrent les garanties d'indépendance, organiques et fonctionnelles, accordées aux autorités administratives indépendantes ou la liberté de gestion reconnue aux gestionnaires des programmes ; la nouvelle gouvernance publique prend en effet appui sur l'existence de pôles administratifs différenciés amenés à interagir.

Ce mouvement d'autonomisation est cependant assorti de l'essor parallèle de la *contractualisation*. Les marges de manœuvre dont disposent les agences vont être encadrées par un dispositif contractuel fixant en amont objectifs et moyens et prévoyant en aval le contrôle des résultats ; le contrat apparaît ainsi comme l'instrument du « gouvernement à distance » de l'activité des agences par le niveau central. Là encore, le phénomène n'est pas propre aux agences : utilisée de plus en plus comme substitut aux procédés classiques de contrôle, la technique contractuelle va être appelée à encadrer l'ensemble des relations que l'État entretient avec les entités publiques autonomes, qu'elles soient, ou non, personnalisées ; traduisant la logique de gouvernance dans le langage du droit²⁹, la contractualisation apparaît comme le moyen de préserver la cohérence de l'action publique, en corrigeant les effets du polycentrisme, de la territorialisation et de la segmentation qui affectent les structures étatiques, sous l'empire de la diffusion des préceptes du NPM. La contractualisation est conçue plus encore qu'auparavant comme un instrument de « pilotage stratégique », destiné à améliorer les performances publiques : sur la base du troisième rapport d'étape de la RGPP de décembre 2009, qui insistait sur l'exigence de renforcement de la contractualisation avec les opérateurs publics, la circulaire du 26 mars 2010 a prévu l'institution d'un « *contrat de performance* », précisant les objectifs et les modalités du suivi, ainsi qu'une évaluation régulière des résultats, opérée à l'aide « *d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité du service* » ; ce dispositif issu de la LOLF, qui repose sur la définition d'un « *référentiel d'objectifs* » et de « *cibles de résultats mesurables par les indicateurs* »³⁰, est appelé à s'étendre à l'ensemble des agences.

L'équilibre entre les deux exigences, qui est au principe de la gouvernance par agencification, est cependant précaire. Ou bien l'autonomie conquise par l'agence est telle qu'elle interdit un pilotage effectif par le niveau central, voire risque d'aboutir à une « *tutelle inversée* », compte tenu de l'asymétrie d'information. Ou bien l'emprise du niveau central, fût-ce sous couvert de la contractualisation, est telle que l'agence n'est en réalité qu'un *simple relais* ; le cas des agences régionales de santé (ARS) instituées par la loi du 21 juillet 2009 est emblématique³¹ ; bien que dotées de la personnalité morale, elles apparaissent comme le maillon d'une chaîne de pouvoir allant du ministère de la Santé jusqu'aux hôpitaux.

En dépit de ces limites, l'*agencification* s'est imposée, sous des formes diverses, comme un élément du nouveau système de gouvernance : là où, comme en Grande-Bretagne, les résistances ont été vives au départ, le bilan est considéré comme

29. J. Chevallier, « La gouvernance et le droit », *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 189-307.

30. A. Barilari, « Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs », *AJDA*, n° 13, 2005, p. 696-702.

31. C. Castaing, « Les agences régionales de santé : outil d'une gestion rénovée ou simple relais du pouvoir central ? », *AJDA*, n° 40, 2009, p. 2212-2218.

positif³²; et la prolifération des agences en France témoigne bien de l'attrait d'une formule qui relève d'une conception renouvelée de l'action publique.

2. Les agences comme dispositifs de gouvernance

La gouvernance est tout entière sous-tendue par l'impératif d'efficacité de l'action publique. Or, les procédés classiques de gouvernement, caractérisés par l'asymétrie, l'inégalité, l'unilatéralité, non seulement n'apparaissent plus comme la garantie de cette efficacité, mais encore tendent à la contredire en raison des réactions négatives qu'ils suscitent de la part des assujettis : il conviendrait donc d'infléchir les modes traditionnels d'exercice de l'autorité, en faisant appel à des techniques plus souples et plus interactives ; la gouvernance se traduit par l'adoption d'un *nouveau style d'action publique*, un nouveau « design », misant sur la proximité et sur l'influence, plutôt que sur l'unilatéralité et la contrainte pour agir sur les comportements.

Les agences se présentent comme un dispositif emblématique de cette logique : leur spécialisation, qui les fait apparaître comme des administrations de terrain, les conduit à nouer des rapports étroits avec leur milieu d'intervention, tout en leur permettant de faire preuve du pragmatisme nécessaire pour parvenir à une meilleure efficacité.

Des structures ouvertes

La fragmentation de l'appareil administratif consécutive à la création d'agences transforme la nature des relations avec le milieu social : elle conduit à faire place aux *intérêts sociaux* au sein même de l'appareil administratif, en leur offrant la possibilité de participer à la mise en œuvre de l'action publique. Ce principe d'ouverture est, à vrai dire, inhérent au statut d'établissement public : l'idée selon laquelle la personnification est l'expression d'un processus de « décentralisation fonctionnelle », impliquant la présence de représentants du milieu social dans les instances de direction de l'établissement, s'est imposée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ; des réformes d'inspiration comparable ont alors affecté non seulement les conseils d'administration des entreprises nationalisées (tripartisme), mais encore ceux des établissements du secteur administratif ou social, dans lesquels des techniques de représentation pluraliste ont été également progressivement introduites³³. Ces réformes n'ont fait que formaliser les relations d'interdépendance entre l'administration et son milieu d'intervention qui découlent nécessairement de la segmentation fonctionnelle³⁴.

S'inscrivant dans le prolongement de ce mouvement, l'agencification ne fait que le parachèvement. Sans doute les formes de cette ouverture sont-elles variables : aux États-Unis, c'est par le biais d'une démocratisation des procédures et des modes

32. E. Page, « Le modèle de Whitehall a-t-il survécu ? », *RISA*, n° 3, 2010, p. 441. Dans le même sens, pour les Pays-Bas, W.J.M. Kickert, *RISA*, n° 3, 2010, préc.

33. J. Chevallier, « Les transformations du statut d'établissement public », *Semaine juridique*, 4 octobre 1972, n° 2496.

34. Voir l'analyse classique de P. Selznick, *TVA and the Grass Roots*, 1949, nlle édition Harper and Row, 1966.



de fonctionnement des *Agencies*, plutôt que d'une inflexion de leurs règles de composition, que « *le Congrès a imposé la démocratie à l'intérieur des agences* » (*Administrative Procedure Act*, 1946)³⁵ ; la possibilité donnée aux administrés de faire valoir leur point de vue et de défendre leurs intérêts au cours du processus décisionnel se présente comme une forme d'ouverture. La conception française mise en revanche sur les garanties organiques : l'ouverture au milieu se traduit par la composition pluraliste des instances délibérantes (conseil d'administration ou conseil de surveillance), ainsi que par l'existence de dispositifs de concertation avec les milieux concernés³⁶ ; elle est complétée par la transparence des processus décisionnels, la réceptivité aux attentes sociales, l'obligation de rendre des comptes, l'agence étant censée fonctionner en permanence sous le regard du public.

La spécialisation qui est la leur conduit par ailleurs fréquemment les agences à s'assurer le concours d'*experts* : la démocratisation, qui résulte de l'ouverture au milieu social, est doublée par une technicisation, qui résulte de la mobilisation de compétences scientifiques ou techniques, ce qui se traduit, comme dans le cas des agences de sécurité sanitaire, par l'existence, à côté du conseil d'administration représentatif, d'un conseil scientifique chargé de « *veiller à la cohérence de la politique scientifique de l'agence* » et de comités spécialisés. L'équilibre entre les deux exigences est alors difficile à construire et peut conduire à des tensions. Le poids des experts dans les agences de sécurité sanitaire a pu ainsi amener à les considérer comme des « *bureaucraties techniques*³⁷ » ; telle qu'elle est pratiquée dans ces agences, l'expertise apparaît en effet comme une « *expertise confinée* », « *laissant une faible place à la contradiction, à l'expression des intérêts politiques ou socio-économiques ou aux profanes* », et comme une « *expertise technocratique* », les experts recrutés travaillant « *à la frontière de la médecine et de l'administration* ».

L'ouverture ainsi pratiquée reste dès lors relative : non seulement le poids des experts témoigne du déséquilibre des intérêts représentés, mais encore l'impératif d'efficacité, qui justifiait l'autonomisation des fonctions opérationnelles, conduit à mettre l'accent sur la professionnalisation des dirigeants ; au demeurant certaines agences, telles les ARS, conçues comme des instruments de reprise en main ou de rationalisation de la gestion d'un secteur, apparaissent davantage comme une forme de « *déconcentration fonctionnelle* » plutôt que de « *décentralisation fonctionnelle* » comme leur statut semblait l'indiquer³⁸. L'ouverture peut par ailleurs générer des effets pervers : le constat que toute agence tend, au fil du temps, à devenir « *captive* » des intérêts dont elle a la charge a été depuis longtemps établi aux États-Unis³⁹. Les agences de sécurité sanitaire en ont fourni récemment une nouvelle illustration : tandis que le scandale du Médiateur mettait

35. E. Zoller, préc., p. 758.

36. L'AFSSAPS s'appuyait ainsi sur une dizaine de commissions et quelque 80 groupes de travail.

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

38. P. Combeau, « Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration », *AJDA*, n° 5, 2010, p. 1011.

39. Voir M. Bernstein, *Regulatory Business by Independent Commissions*, Princeton University Press, 1955 ; G.K. Wilson, « Social regulation and explanation of regulatory failure », *Political Studies*, XXXII, 1984, p. 203-225.

en France en évidence le poids des « *liens d'intérêt des experts contribuant aux travaux de l'AFSSAPS*¹ », les trois agences européennes, et notamment l'Autorité de sécurité des aliments (EFSA) ont vu leur indépendance par rapport aux intérêts économiques² mise en cause ; le remplacement, à la suite de la loi du 29 décembre 2011, de l'AFSSAPS par la nouvelle Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) vise à renforcer les exigences d'indépendance et de transparence, notamment par la généralisation du système de la « déclaration publique d'intérêt » (DPI)³.

L'ouverture du milieu favorise l'élimination de certaines rigidités.

Une gestion pragmatique

La gouvernance implique l'adoption, aussi bien dans l'organisation interne qu'en ce qui concerne l'action en direction de la société, de principes nouveaux de gestion permettant d'échapper aux pesanteurs bureaucratiques : et l'*agencification* apparaît comme un vecteur privilégié de concrétisation de ces principes ; les agences sont conçues comme le lieu d'expérimentation d'un modèle administratif fondé sur des valeurs nouvelles (efficacité, responsabilité, participation, transparence) et doté d'une force attractive. Le vocable « agence » est déjà par lui-même investi d'une portée symbolique, d'une dimension performative en tant que porteur d'innovation, annonciateur de changement : la création d'une agence, placée de plain-pied dans l'ordre de l'action, témoigne d'une volonté de faire face à un problème, de répondre à une demande sociale, mieux que ne pourrait le faire une administration classique, engluée dans la routine bureaucratique, ou un « établissement public » traditionnel, trop institutionnalisé ; qui dit agence dit aussi flexibilité, réactivité, adaptabilité, et ce n'est pas le fait du hasard si la formule est notamment utilisée quand il s'agit de faire face à des situations d'urgence.

Les agences peuvent apparaître ainsi comme la préfiguration et la symbolisation d'une administration nouvelle, émancipée du carcan bureaucratique ; elles annoncent la naissance d'une administration « polycentrique », formée de cellules différenciées, solidement ancrées dans leur milieu d'intervention et dotées d'une capacité d'action autonome ; et elles deviennent un terrain privilégié d'*innovations organisationnelles*, en matière de dialogue social, de relations avec les usagers et d'expérimentation de nouveaux modèles de gestion. Leurs particularismes sont congruents avec les grands axes d'une modernisation administrative qui mise sur la régulation plutôt que sur la gestion directe, vise à l'amélioration continue des performances administratives, tend à l'assouplissement des règles de fonctionnement, à l'allègement des dispositifs de contrôle, à la responsabilisation des dirigeants ; et c'est bien là que réside en fin de compte le point commun entre le modèle français et le modèle britannique, l'un et l'autre étant fondés sur un impératif de plus grande efficacité ; l'agence constitue une force d'intervention sur le terrain de manœuvre de la modernisation administrative.

1. Rapport de l'IGAS, 15 janvier 2011.

2. Le 10 mai 2012, le Parlement européen a refusé de leur donner quitus pour l'exercice 2010.

3. Un service et un comité de déontologie ont été mis en place au sein de l'ANSM (décret du 24 mai 2012 portant création du comité).

Corrélativement, le mode d'action administrative traditionnel, fondé sur la distance et l'autorité, tend à s'infléchir : la gouvernance implique en effet le recours à des *techniques plus souples*, caractérisées par la flexibilité, l'adaptation au réel, la réflexivité ; elle postule aussi que les acteurs concernés soient, d'une manière ou d'une autre, associés à l'élaboration des choix. Si les agences combinent en général, bien que selon un alliage extrêmement variable, une fonction de régulation du secteur dont elles ont la charge, et la mission de fournir des biens et services, la proximité par rapport à leur milieu d'intervention modifie les conditions d'exercice de ces attributions : notamment, la fonction de régulation, qui se traduit par l'attribution de compétences normatives (association à l'élaboration de la réglementation, pouvoir de décision individuelle), relevant parfois d'une préoccupation de police (par exemple en matière de santé ou d'environnement), sera exercée en étroite relation avec les destinataires ; l'utilisation de la technique contractuelle pour assurer cette régulation⁴ constitue un bon indicateur de cette inflexion.

Cette *souplesse organisationnelle et opérationnelle* ne doit cependant pas être surestimée au point que les agences soient érigées en fer de lance du changement administratif : on a pu constater que les agences de sécurité sanitaire avaient été amenées à reproduire les modes de fonctionnement bureaucratique traditionnels, se présentant dès lors comme des « *bureaucraties de second rang*⁵ », rendant plus complexe le pilotage du système de santé ; le modèle bureaucratique tend à se perpétuer à travers les formes mêmes qui tendaient à son dépassement.

Le mouvement d'*agencification* apparaît donc indissociable de la promotion du thème de la gouvernance : les modifications qu'il induit dans l'architecture administrative et dans les modes d'action publique sont conformes à l'approche pluraliste et interactive inhérente à la problématique de la gouvernance. Néanmoins, il convient de ne pas prêter à ce mouvement plus de vertus qu'il n'en a : non seulement il a pris des formes différentes selon les pays, le modèle français présentant des éléments de spécificité qui le rendent irréductible à tout autre, mais encore sa portée est sujette à caution ; les agences n'occupent en effet qu'une place circonscrite dans le système de gouvernance et les éléments d'innovation qu'ils comportent restent en fin de compte modestes. Il n'en reste pas moins que l'*agencification* témoigne bien de la nécessité pour l'État de rénover ses principes d'organisation et ses modes d'action pour faire face aux défis de tous ordres auxquels il est désormais confronté.

4. La régulation du système de santé qui incombe aux ARS passe ainsi par un large recours à la contractualisation (contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, contrats locaux de santé, contrats d'amélioration des pratiques des professionnels...).

5. D. Benamouzig, J. Bensançon, préc., p. 310.

The Quango Conundrum

Jill RUTTER

Directeur de programme à l'Institute for Government
et Tom GASH

Précisions préliminaires

Le terme « quango » est l'acronyme de « quasi-autonomous non governmental organisation » (organisme non gouvernemental quasi autonome). Pourtant le terme « quango », quoique courant, s'emploie dans un contexte informel et l'acception officielle est « NDPB » ou « non-departmental public body » (personne publique non ministérielle). Les départements ministériels britanniques délèguent aux « quangos » la gestion de certains de leurs domaines.

En principe, les « quangos » dépendent officiellement des différents départements ministériels dont ils ont reçu des responsabilités déléguées. Pourtant, ils bénéficient d'une forte autonomie que leur confère leur statut. Ils sont en général créés par une loi et un budget individuel leur est alloué afin de favoriser leur autonomie. Les « quangos » peuvent être opposés aux « executive agencies » (agences exécutives) qui font partie intégrante d'un département ministériel et qui sont créées afin d'assurer la mise en œuvre d'une politique ministérielle.

Les « quangos » sont également connus sous un autre acronyme, « ALB » dont la signification est « arm's length bodies ». Cette appellation signifie que les « quangos » opèrent « à distance » des ministères du Gouvernement, ce qui leur confère une certaine marge de manœuvre. Ils ne sont en effet responsables que devant le Parlement. Ce phénomène s'appelle « Arm's Length Government ».

L'imbroglie des « quangos »

Le public s'attend à ce que les ministres assument pleinement leur responsabilité au sein du Gouvernement, au lieu de laisser celle-ci reposer sur des personnes ou organismes non élus. Par le passé, trop d'organismes publics ont été rapidement mis en place sans véritable réflexion préalable. De surcroît, ces mêmes organismes ont souvent continué à exister bien au-delà de la réalisation des objectifs ayant justifié leur institution initiale. L'argument du Gouvernement est que toute intervention étatique, si elle s'avère nécessaire, doit être assurée par des organismes qui sont démocratiquement responsables de leurs activités au niveau national ou local (d'après le ministre du bureau du Cabinet, Francis Maude, octobre 2010⁶).

6. « *Quango reforms herald new age of accountability* », communiqué de presse du Cabinet Office, 14 octobre 2010. Cette dépêche a également communiqué les critères que le Gouvernement entend appliquer pour arrêter la liste des organismes publics.

Des Gouvernements successifs sont arrivés au pouvoir en promettant au public qu'ils jetteraient au bûcher les « *quangos* ». On décrit les « *quangos* » comme des organismes « non élus », « inefficaces » et « n'ayant pas à répondre de leurs activités ». Cette proposition d'un « bûcher des *quangos* » faisait déjà l'objet d'un consensus politique entre David Cameron et Nick Clegg bien avant les cinq jours de discussion en mai [2010] qui ont mené à l'accord de coalition. Cette politique était, paraît-il, soutenue par le public et les médias⁷. Pourtant, de même que pour les Gouvernements précédents, une politique « anti-*quango* » n'a pas empêché le Premier ministre d'établir de nouveaux « *quangos* » lorsqu'il estimait que les circonstances le justifiaient. Seulement quelques jours après son entrée en fonction, le Chancelier George Osborne a annoncé la création d'un nouvel organisme : « the Office for Budget Responsibility » (OBR). Il a justifié sa création de la façon suivante⁸ :

« Je suis le premier Chancelier à éliminer toute tentation de manipuler les chiffres en renonçant à tout contrôle sur les prévisions économiques et fiscales. Je suis conscient que cette décision est susceptible de me poser des problèmes ainsi que des problèmes aux futurs Chanceliers. Pour y arriver, je crée aujourd'hui un nouvel organisme indépendant, l'Office for Budget Responsibility. Pour la première fois, nous bénéficierons d'une évaluation entièrement indépendante de l'état des finances du pays. »

L'approche du nouveau Gouvernement est révélatrice de l'imbroglio dans lequel se trouvent les « *quangos* » : ils sont détestés dans l'ensemble mais, pris à part, ils sont souvent considérés comme des outils précieux permettant d'améliorer l'efficacité des interventions gouvernementales et de favoriser ainsi la confiance publique dans le Gouvernement.

Dans cet article nous nous intéresserons à l'origine de cette attitude paradoxale et aux raisons pour lesquelles les « *quangos* », ou plus exactement les ALB (*Arm's length bodies*), représentent un domaine si contesté de l'action gouvernementale. Nous soutenons que c'est l'échec du Gouvernement à adopter une approche stratégique en termes de gouvernance et de gestion des ALB qui est à l'origine de la tendance à créer puis à supprimer ces organismes et non pas une faiblesse intrinsèque liée au fait d'octroyer à certains d'entre eux une relative liberté de manœuvre (*arm's length*). L'actuel examen de la gouvernance des ALB mené par le Cabinet Office est une occasion en or pour parvenir à la définition d'un cadre juridique stable que le Gouvernement devrait saisir.

Le monde mystérieux du « *Arm's Length Government* »

Pourquoi les ALB font-ils l'objet d'une telle critique ? On leur reproche principalement d'être inefficaces et de ne pas être obligés de rendre compte de leurs activités. Pourtant, il est également évident que la défiance à l'égard de ces

7. Les gaspillages et l'inefficacité dans le secteur public étaient des thèmes centraux de la consultation citoyenne (*Citizen's Jury*) organisée par PriceWaterHouseCoopers à Coventry, en juillet 2010. Les résultats de cette consultation ont été rassemblés dans *Dealing with the deficit: the citizen's view*, PriceWaterHouseCoopers, août 2010.

8. George Osborne MP, *speech*, 14 mai 2010.

organismes est en partie due aux difficultés pour cerner l'étendue et la portée d'une catégorie si mal définie. Des classifications inconsistantes, des données éparses et des variations continues rendent extrêmement difficile la collecte d'éléments d'information de base sur la gouvernance à distance (*arm's length*). Des recherches effectuées pour notre rapport précédent, *Read Before Burning*, ont révélé qu'il existait au moins onze variétés d'ALB (sans compter le Service national de santé). Nous estimons qu'il existe à peu près neuf cents ALB dont le coût annuel s'approche de 100 milliards de livres. Bien entendu, le financement des activités des ALB ne provient pas entièrement directement du Gouvernement. En 2007-2008 par exemple, les taxes, redevances et autres recettes ont constitué presque 20 % du financement des personnes publiques non départementales (NDPB). Pourtant, le financement n'est pas du tout réparti d'une manière égale entre les différents organismes. Actuellement, environ la moitié des ALB sont de petits organismes consultatifs sans budget indépendant et la plus grande partie des dépenses est absorbée par une poignée de grandes agences, de départements non ministériels et de NDPB exécutifs. En effet, des recherches menées auprès du National Audit Office (NAO) pour notre rapport ont montré qu'en 2007-2008 seuls quinze NDPB représentaient 80 % des dépenses totales qui leur étaient consacrées.

La nomenclature elle-même dans ce domaine laisse perplexe. Le terme «*quango*» n'est pas officiel et n'est pas très explicite non plus. Par exemple, une expression comme «quasi autonome» est peu compréhensible pour le grand public et la désignation «non gouvernemental» est en réalité fautive, car ces organismes assurent bel et bien des fonctions gouvernementales. D'ailleurs, les organismes sont créés par les ministres, rattachés à un département ministériel qui, généralement, les finance. Les appellations officielles ne sont pas plus utiles. Les organismes publics non départementaux rendent compte aux départements ministériels. Les départements non ministériels [*NDLR, à la tête desquels on ne trouve pas le ministre mais un haut fonctionnaire nommé par le Gouvernement*] sont toutefois souvent sous la tutelle d'un ministre et, d'après le directeur général d'un département non ministériel, «*ne sont pas de vrais départements*». Même les appellations des organismes semblent avoir été conçues pour semer la confusion. L'Environment Agency est un «NDPB exécutif», l'agence qui assure la qualité de l'alimentation est un «département non ministériel» mais ni l'un ni l'autre ne sont de véritables «agences exécutives».

Inefficaces ?

Le Premier ministre et son adjoint ont tous les deux accusé les «*quangos*» de mal gérer les fonds publics⁹. Pour vérifier cette affirmation, il nous faudrait des indications concrètes de la performance des ALB, y compris des données sur leur efficacité nous permettant ainsi de comparer la performance des ALB avec celle des départements gouvernementaux qui assurent des fonctions similaires. Cependant, le NAO a confirmé qu'il n'existait pas de données systématiques sur

9. David Cameron MP and Nick Clegg MP, juillet 2009; tous les deux cités dans *Read Before Burning*.

les ALB. Par conséquent, pour faire notre travail, il a fallu rassembler des preuves en provenance de diverses sources : les rapports de commissions d'évaluation (qui ne sont établies qu'à la suite d'un événement particulièrement grave), les rapports sur les aptitudes des départements (qui généralement ne font que mentionner les ALB), les expériences personnelles de ceux qui évoluent dans ce milieu (qui ne sont que très rarement recueillies sous forme écrite).

Tout de même, une analyse de ces sources fournit quelques preuves d'inefficacité, bien que révélées sous forme d'anecdotes, à savoir : l'accroissement des fonctions périphériques par rapport aux objectifs initiaux des ALB, des chevauchements d'activités assurées et par les ALB et par les départements auxquels ils sont rattachés, des comptes-rendus de dépenses présentant des différences entre les informations exigées par le département concerné et celles nécessaires pour la gestion interne. Ce dernier constat ne constitue pas forcément une preuve que le « *quango* » est en soi inefficace, mais il suggère qu'un organisme avec des compétences déléguées peut conduire à un accroissement des dépenses publiques. Par conséquent, le recours aux délégations devrait être justifié par une efficacité accrue.

D'après nos observations, il existe quelques facteurs explicatifs de l'inefficacité constatée. Tout d'abord, la définition des missions spécifiques d'un ALB n'appelle pas toujours la vigilance qui devrait être exigée. De même, on ne s'interroge pas sur la nécessité et le besoin de créer un ALB, surtout lorsqu'il est mis en place pour répondre à une crise politique. Aucune évaluation n'est programmée et aucune date de fin de mandat n'est prévue, même dans le cas où l'activité d'un ALB est limitée dans le temps. Les mécanismes de résolution des litiges sont rarement prévus dans les statuts et communiqués, ce qui engendre des problèmes dans les cas où surgissent des désaccords sur les responsabilités.

On reproche également aux ALB une certaine inefficacité dans l'exercice de leur indépendance budgétaire. Certains ALB ont été réticents à participer aux accords départementaux de mutualisation des services, alors même qu'ils font état de leur capacité à obtenir des prestations moins onéreuses et plus efficaces ailleurs. D'autres ALB ont renâclé à quitter leurs sièges situés dans des immeubles prestigieux pour s'installer dans des locaux gouvernementaux moins chers, alors que, dans le même temps, ils faisaient valoir que leur localisation était indispensable à leur efficacité. Une poignée d'organismes ont même été accusés d'avoir utilisé des fonds publics pour faire campagne afin de justifier leur existence, au point que le Gouvernement précédent a dû prendre des mesures visant à restreindre l'embauche de lobbyistes par les ALB¹⁰.

Le public s'inquiète surtout du montant des salaires et des effectifs. Même si nos recherches ont révélé qu'il existait un large éventail de salaires moyens versés par les ALB, les directeurs généraux et les présidents perçoivent souvent des rémunérations bien supérieures à la moyenne des rétributions des ministères et de la haute fonction publique. En effet, les salaires perçus par les membres de la direction générale d'un ALB sont souvent bien généreux en comparaison de

10. HM Treasury, *Reforming Arm's Length Bodies*, Londres ; HM Treasury, mars 2010.

ceux perçus par des cadres du même rang au niveau départemental¹¹. Même s'il est parfois vrai que certains postes dans les ALB nécessitent des compétences particulières que l'on ne trouve pas dans la fonction publique, ce n'est pas la règle générale.

« Non élus » et « politiquement irresponsables »

À l'origine, l'établissement des ALB résultait de la volonté du Gouvernement de placer certaines fonctions publiques hors des structures départementales traditionnelles, souvent avec l'objectif de dissocier la fonction du monde politique. Malgré le fait que les ALB ont été créés par le Parlement (et qu'ils ont souvent reçu des pouvoirs plus étendus lors de la rédaction et de l'approbation de la loi créatrice), beaucoup d'hommes politiques considèrent que ces organismes n'ont pas de légitimité démocratique et, par conséquent, qu'ils doivent rendre moins de comptes que si ces fonctions continuaient d'être exercées au sein d'un département gouvernemental. Le Cabinet Office a fait savoir que le fil conducteur des réformes en cours était la volonté de renforcer la responsabilité des ALB. Mais y a-t-il un véritable manque de responsabilité ?

D'un point de vue théorique, les mécanismes nécessaires pour assurer une plus grande responsabilité des ALB sont déjà en place. Les ministres demeurent responsables de la définition des grandes orientations politiques des ALB. Ils insistent tout de même sur le fait que seuls les ALB peuvent être responsables des décisions individuelles qui ont été prises, et non pas eux-mêmes, au grand dam de leurs collègues parlementaires. Les présidents des conseils d'administration et les directeurs généraux des ALB se sentent vraiment responsables devant le Parlement et le public et, dans les faits, ils font l'objet d'un contrôle plus rigoureux de la part du public que la plupart des fonctionnaires¹². Pourtant, la prolifération des organismes et le fait que le temps et l'intérêt des parlementaires soient limités font d'un contrôle approfondi l'exception et non pas la règle. Par exemple, le National Institute for Clinical Excellence (NICE) a fait l'objet d'un contrôle rigoureux de la part du Health Select Committee alors que le Monitor, régulateur des « *foundation trusts* » échappe à tout contrôle. L'étendue du contrôle est normalement en lien direct avec l'ensemble des intérêts et des priorités d'un comité donné à un instant précis.

Les contrôles des ALB menés par leurs départements sont souvent imparfaits en raison d'une faible gouvernance et d'une efficacité toute relative des méthodes de management. Cette observation ressort souvent de plusieurs évaluations portant sur les capacités départementales, et les cadres au sein des ALB se plaignent soit d'un « *micromanagement* » par les départements auxquels ils sont rattachés, soit

11. Ces données sont désormais rendues publiques par les départements ministériels. Antérieurement, elles étaient collectées par l'association des contribuables (the Taxpayer's Alliance) et rassemblées dans une liste sur les rémunérations au sein du secteur public (Public sector rich list), décembre 2009.

12. Pour un point de vue plus approfondi sur la nature du contrôle des ALB, voir l'article de Matthew Flinders, *Delegated Governance and the British State* (New York, Oxford University Press, 2007). Matthew Flinders traite aussi dans cet article de la question des rémunérations dans les « *public bodies* ».



d'un abandon par ces derniers. Les ALB ont surtout fait valoir que les départements avaient tendance à ne pas marquer de différence dans leur gestion entre les différents types d'ALB. Certes, la fonction de *sponsor* est rarement évaluée de façon précise dans les départements ministériels et tant les ALB que leur *sponsor* se plaignent des changements fréquents d'interlocuteurs. Parfois, la difficulté vient du fait que les présidents et directeurs généraux des ALB – dont la plupart ont été recrutés en raison de leurs compétences dans le secteur privé – ne comprennent pas les contraintes spécifiques du service public. Cela peut susciter des conflits concernant les rémunérations ou les dépenses ou même avoir pour conséquence que les ministres ne soient pas prévenus des situations qui seraient susceptibles d'avoir des implications politiques (la plupart des ALB sont tenus par une politique dite de « *no surprises* » qui les oblige à prévenir leur « *sponsoring department* » de toute annonce sensible).

Les pratiques au sein des conseils d'administration des ALB sont également susceptibles de brouiller les lignes de responsabilité. Les membres des conseils d'administration sont nommés par les ministres et sont chargés de vérifier que l'organisme assure ses fonctions de manière efficace, comme cela a été déterminé avec le « *sponsoring department* » et fixé dans les statuts. Pourtant, les conseils d'administration sont parfois plutôt considérés comme un forum des parties prenantes utile pour assurer la représentation des divers points de vue des différents groupes, ce qui parfois conduit à négliger les questions de gestion essentielles. Parfois même, les conseils d'administration donnent l'impression que les organismes font campagne contre le Gouvernement.

En liaison avec la question de la responsabilité, se pose également la question du manque de représentativité de ces organismes. Un des objectifs du « *Arm's Length Government* » devrait être de faire participer davantage les citoyens dans le processus gouvernemental. Des Gouvernements successifs ont tenté de faire en sorte que les conseils d'administration des ALB représentent mieux le public avec, à l'occasion, un certain degré de réussite. Bien que les conseils d'administration des ALB soient sans doute plus représentatifs que le Cabinet des ministres, les hauts fonctionnaires et les conseils des entreprises cotées au « FTSE 100 », il y a toujours une marge d'amélioration possible. Par exemple, il existe une attirance centripète qui fait qu'il est deux fois et demie plus probable qu'un résident de la capitale se retrouve dans un conseil d'administration que quelqu'un d'autre¹³. Encore plus étonnant, il existe de nombreuses personnes qui ont assuré plusieurs mandats au sein du conseil d'un ALB alors que d'autres abandonnent la poursuite d'un mandat après une première tentative, sans doute découragés par la procédure rigide de dépôt de candidature.

Une meilleure gouvernance

La mise en place par le Gouvernement de mesures visant à atténuer les défauts identifiés est clairement justifiée – en rendant moins facile la création des ALB (avec pour exigence qu'il existe au moins une bonne analyse de rentabilité) et en

13. C. Leslie et O. Dallison, *You've been Quango'd! Mapping Power across the Regions*, Londres, New Local Government Network, 2009.

demandant l'instauration d'évaluations fréquentes de la performance des ALB et l'insertion d'une « *sunset clause* » pour être sûr que des organismes ayant un objectif fixé à terme ne continuent pas à opérer au-delà de leur « date d'expiration » fonctionnelle. Il faut aussi que le Gouvernement s'investisse davantage dans la formation non seulement des nouvelles recrues des ALB, mais encore des nouveaux membres des équipes départementales de « *sponsors* » pour qu'ils comprennent mieux les particularités de ces services publics qui disposent d'une relative marge de manœuvre. La mise en œuvre fréquente de ce que nous appelons « des évaluations sur la gouvernance et la performance » (analogues aux évaluations de capacité mais portant plus particulièrement sur l'organisme et le « *sponsor department* ») assurerait un contrôle des deux côtés de la relation entre « *sponsor* » et ALB, avec une attention particulière portée sur les plus grands organismes. Le Parlement et le NAO y jouent également un rôle important. Leur rôle est fonction, là aussi, de la nature des dépenses et des risques. Plus ces derniers sont importants, plus le contrôle est intense. Il faut également que les ALB fassent preuve d'une plus grande transparence en ce qui concerne leurs activités et leurs relations avec le Gouvernement. Le Trésor a constaté ce besoin et propose désormais des « *réactualisations* » des principaux documents pour clarifier la répartition des responsabilités entre les départements et les organismes qui en dépendent¹⁴. Il est maintenant nécessaire que ces nouvelles procédures soient appliquées systématiquement à travers l'ensemble des départements gouvernementaux. Ceci n'est pas encore le cas. Dans le passé, le rôle du Cabinet Office s'est, pour ainsi dire, presque résumé à mettre à jour la liste de tous ces organismes et à réguler des nominations en partenariat avec l'Office of Commissioner for Public Appointments (OCPA). Il n'existe aucun pôle d'expertise ni aucune autorité centrale qui vérifie que les organismes sont tous traités de façon égale. Cela est important, car les frontières entre les ministères et les départements changent souvent.

Nécessaire, mais pas suffisant : le besoin d'un nouveau cadre

Les améliorations au niveau gouvernemental évoquées ci-dessus sont nécessaires pour résoudre l'imbroglio des « *quangos* » mais ne sont pas en elles-mêmes suffisantes. Il faut aussi trouver un consensus qui définisse les fonctions les mieux adaptées à un régime de gestion disposant d'une plus grande marge de manœuvre et décide également de la forme de gouvernance qui leur soit la plus appropriée. Le Gouvernement commence à en devenir conscient. Quand il faisait partie de l'opposition, David Cameron avait proposé trois conditions qui, prises ensemble, permettraient de vérifier si une fonction devait être assurée à « *arm's length* ». Ces conditions ont fini par constituer le point de départ pour le Gouvernement dans son évaluation de l'ensemble des ALB. L'évaluation a eu pour but d'identifier les fonctions et organismes qui devraient être maintenus, restructurés ou bien supprimés. Les critères ont été légèrement modifiés par le Cabinet Office. Actuellement, les questions posées sont les suivantes :

- L'organisme assure-t-il une fonction technique ?
- Les activités de l'organisme nécessitent-elles une impartialité politique ?

14. Code of Corporate Governance, HM Treasury en préparation (octobre 2010).



– L’organisme a-t-il besoin d’agir de façon indépendante pour établir des faits ?

Les constatations de l’évaluation officielle ont été publiées le 14 octobre [2010] : le document comprend une liste de la quasi-totalité des ALB assortie des résultats des tentatives par les départements d’appliquer les « conditions Cameron » ainsi que des projets de suppression ou de restructuration des ALB. Cependant, ce qui est frappant c’est que les critères « Cameron » se sont finalement avérés d’une utilité limitée. Les départements individuels ont eu tendance à appliquer les critères de façon différente.

Par exemple, le *Department of Culture, Media and Sport* (DCMS) a décidé qu’il n’y avait aucun besoin d’impartialité dans le domaine du financement des films et a ainsi décidé de reprendre les fonctions du UK Film Council. Au contraire, le même Département considère que le financement des arts et des sports nécessitait l’impartialité et, par conséquent, le Arts Council et les organismes de financement des sports ont été maintenus, bien que sous une forme fusionnée. Le DCMS a maintenu la BBC comme un ALB en raison de sa fonction technique (un des nombreux organismes qui auraient été surpris d’apprendre que ce serait ce critère qui déciderait de leur sort) alors que le Foreign and Commonwealth Office considérerait que le World Service de la BBC devait également être indépendant. D’autres départements ont eu l’audace d’affirmer que tout organisme devait rester indépendant mais sans fournir la moindre justification de cette indépendance.

Ainsi, le service public n’a pas saisi cette occasion pour ouvrir un débat en vue de distinguer les fonctions les mieux assurées à « *arm’s length* » de celles qui ne le sont pas. Cela aurait également été l’occasion de développer une politique concrète ayant vocation à s’appliquer à l’ensemble des départements, ce qui aurait favorisé le soutien des différents partis politiques et du public.

Mais, plus important encore, l’absence d’un cadre cohérent a pour effet que le Gouvernement s’est privé de l’occasion de bâtir une base solide sur laquelle aurait pu reposer sa future gouvernance des ALB. De surcroît, aucun des trois critères ne propose un mécanisme qui permettrait de déterminer la liberté dont chacun des ALB aurait besoin.

Dans toute démocratie, il existe une tension évidente entre le souhait d’un contrôle ministériel et la liberté dont un organisme a besoin par rapport à ce contrôle pour rassurer le public sur sa capacité à remplir sa mission. Cette exigence d’indépendance n’est pas la même dans tous les cas. En effet, des organismes qui assurent le « franc jeu politique » ont besoin d’un degré d’indépendance plus marqué que ceux qui établissent des normes. Des organismes régulateurs ont besoin de plus d’indépendance que ceux chargés des décisions concernant les allocations de financement ou de l’application des décisions prises dans un cadre fixé au niveau ministériel.

Cette même question se pose actuellement dans le contexte d’un nouveau cadre de gouvernance pour l’OBR – dont la *raison d’être*¹⁵ même sera de dispenser le Trésor (et le Chancelier) du besoin de faire des prévisions. Si les accords de gouvernance ne réussissent pas à aboutir, la réalisation de ces objectifs sera

15. En français dans le texte.

compromise. Pour l'instant, l'absence d'un accord sur un cadre commun a pour conséquence que chacune des garanties devra être individuellement négociée et légiférée. Le Chancelier a déjà franchi un pas historique en affirmant que le Treasury Select Committee (TSC) non seulement aura pour fonction de tenir des auditions relatives à la nomination du président (et des autres membres) du comité de responsabilité budgétaire, mais encore bénéficiera également du droit d'opposer son veto à ces nominations. Dans un rapport sur le statut de l'OBR, le TSC a proposé une liste des garanties supplémentaires en considérant que ces dernières devraient faire l'objet d'une consécration par voie législative¹.

Ces faits traduisent la complexité (et l'inefficacité) du système en raison de l'absence de consensus sur la question de la classification des ALB. Cette classification se ferait selon la fonction de l'organisme et l'indépendance nécessaire à la réalisation de ses missions. Dans notre rapport, nous recommandons une simplification radicale : nous proposons ainsi uniquement quatre catégories d'ALB, chacune avec des procédures de gouvernance qui lui sont propres (et distinctes). Les organismes les plus indépendants seraient des « *constitutional bodies* » tels que l'Electoral Commission et le NAO. Ils ne seraient responsables que devant le Parlement (ce qui est actuellement le cas) et pas devant les ministres.

La deuxième catégorie regrouperait les « *independent public interest bodies* ». Ce groupe comprendrait des organismes de contrôle gouvernementaux comme l'OBR (et l'« Autorité des statistiques du Royaume-Uni ») ainsi que le « Comité pour le changement climatique ») mais également les autorités de la concurrence, les régulateurs économiques et les organismes qui établissent des normes en matière de services financiers ou d'alimentation, comme l'Autorité des services financiers ou l'Agence pour les normes alimentaires. La plupart de ces organismes répondent aux critères d'impartialité ou d'indépendance tels qu'énoncés par David Cameron. Ils seraient ainsi à l'abri d'une ingérence quotidienne des ministères dans leurs affaires. La nomination des présidents de conseil d'administration par le ministre serait précédée par une audience du Select Committee concerné qui bénéficierait également d'un droit de veto, comme c'est déjà le cas pour l'OBR. Les budgets de ces organismes seraient approuvés individuellement par le Parlement. Les ministres auraient cependant le droit de donner des conseils à ces organismes et, dans des cas limités, auraient même le droit, après avoir obtenu l'accord du Parlement, de passer outre, dans l'intérêt général, une décision de l'organisme.

La troisième catégorie recouvrirait les « *departmental sponsored bodies* » qui seraient obligés d'agir conformément au cadre stratégique du département concerné. Dans bien des cas, ces organismes auraient une relation plus étroite avec le département que ce n'est actuellement le cas. La plupart d'entre eux correspondraient à ceux identifiés lors de la dernière évaluation officielle comme les organismes à « *fonction technique* ». Mais, en ce qui nous concerne, nous estimons que ces fonctions doivent être définies plus précisément dans la mesure où elles incluent la possibilité d'allouer discrétionnairement des subventions, de contrôler l'application des lois et de régir à long terme le patrimoine national.

1. Treasury Select Committee, *Fourth Report of Session 2010-2011*, Londres, Office for Budget Responsibility, 2010.

Enfin, les « *executive agencies* » continueraient de fonctionner de la même manière, comme l'a déjà accepté le Cabinet Office. La longue liste des NDPB qui ont un rôle consultatif serait recomposée en comités consultatifs rattachés aux départements (ce qui n'est autre que la constatation bien tardive de la pratique).

Conclusion

Le Gouvernement a reconnu que, même après sa disparition, « *de nombreux organismes publics seront maintenus et resteront à "arm's length" du Gouvernement* ». Il reconnaît la nécessité de mettre en place un nouveau cadre pour favoriser la transparence et la responsabilité. D'importantes réformes dans ce domaine ont cependant été mises de côté par le passé soit parce qu'il y avait des questions politiques plus urgentes à régler, soit parce que certaines institutions ont milité en faveur du *statu quo*.

Cette fois, le Gouvernement ne doit pas passer à côté de l'occasion fournie par sa dernière évaluation sur la gouvernance des ALB. Sans cadre structuré et cohérent pour régler la question du « *Arm's Length Government* », le Gouvernement aura du mal à atteindre ses objectifs de transparence et d'accroissement de la responsabilité. Pour réussir, ce cadre doit maintenant obtenir l'adhésion politique et populaire et, en même temps, être suffisamment solide pour durer. Ainsi pourrait-on résoudre enfin l'imbroglio des « *quangos* ».

Note des auteurs – Cet article s'appuie sur le rapport de l'Institut pour le Gouvernement *Read Before Burning: Arm's Length Government for a New Administration* par Tom Gash, Sir Ian Magee, Jill Rutter et Nicole Smith, publié en juillet 2010. Les chiffres de dépenses proviennent de documents non publiés du NAO recueillis pour ce rapport.

Les agences exécutives : une perspective suédoise

Knut REXED

Ancien directeur général du Statskontoret
(Agence suédoise pour la gestion publique),
consultant à l'OCDE

Les agences « à distance d'une longueur de bras² », pour reprendre une expression britannique consacrée, ne constituent pas un phénomène nouveau dans les pays occidentaux, mais elles se sont multipliées durant les cinquante dernières années. De telles agences ne sont pas indépendantes, mais, par la volonté des pouvoirs publics, elles disposent d'une véritable sphère d'autonomie opérationnelle.

Ces agences font l'objet depuis plusieurs décennies d'une réflexion théorique mais aucun consensus ou discours univoque ne s'est encore imposé à leur sujet. Les expériences de ces entités séparées et les attentes suscitées par celles-ci diffèrent d'un pays à l'autre, ce qui complique les prises de position et la formulation d'hypothèses d'élaboration d'un « type idéal » d'agence. D'autres éléments brouillent la cohérence des analyses du recours aux agences : d'une part, leur hétérogénéité et, d'autre part, l'absence d'indicateurs pertinents de la performance organisationnelle de nature à comparer les fonctions publiques de pays différents.

Le succès de la formule des agences n'est pas le seul signe de modernisation de l'organisation administrative. La nécessaire maîtrise des finances publiques, dans un contexte de mondialisation des marchés financiers, implique que les Gouvernements attachent une attention renforcée à l'efficacité et aux résultats de la gestion publique. Dans de nombreux pays, il en a résulté un processus de déréglementation des services publics qui s'est mis en place de façon plus ou moins approfondie. La participation d'entités privées – commerciales ou à but non lucratif – à la production des services publics s'en est trouvée facilitée.

La contraction du modèle d'administration publique uniforme et hiérarchisée au profit de structures plus diversifiées, hétérogènes et souples traduit une transformation graduelle de nos sociétés. La thèse ici présentée est que les forces motrices de ces changements dans les modes de gestion publique ne résultent pas des doctrines politiques ou scientifiques, mais sont le produit d'une série de changements économiques, technologiques et sociaux fondamentaux. Les principales forces en jeu sont l'élévation du niveau général de qualification, la croissance des connaissances et leur grande spécialisation, et l'émergence de nouvelles valeurs auxquelles sont sensibles les citoyens, mais aussi les usagers et les contribuables.

2. Il s'agit de l'expression « *arm's length agencies* » que l'on peut traduire par « organismes distanciés » ou « organismes disposant d'une marge de manœuvre ».

Cette contribution à l'étude du Conseil d'État comprend deux parties. La première analyse le contexte «transnational» et les changements organisationnels communs aux pays occidentaux. La seconde retrace les pratiques menées en Suède en matière d'agences. L'une et l'autre partie sont naturellement fortement marquées par mon expérience suédoise.

Il convient d'emblée de rappeler que le système que la Suède a adopté est le résultat d'une évolution historique longue d'un demi-millénaire. Le modèle constitutionnel introduit en 1634 et réformé vers la fin du XIX^e siècle repose sur une séparation des pouvoirs caractéristique de l'organisation administrative suédoise. Le contexte historique et culturel de la Suède est donc très spécifique en raison d'une absence d'héritage féodal et d'une société accordant une large place à l'autonomie villageoise.

Le modèle administratif de ce pays, qui ne peut évidemment pas être transposé en France, offre des pistes de réflexion dans le cadre d'un débat sur l'organisation administrative. En effet, l'organisation publique et la qualité de la fonction publique ne font pas l'objet de critiques majeures en Suède. Ses résultats et son efficacité sont en outre reconnus dans les comparaisons internationales. Pourtant, le système suédois comporte aussi certaines faiblesses qui devront être analysées dans le présent exposé.

Si le modèle suédois ne peut donc être considéré comme un «idéal-type», il n'en reste pas moins un exemple intéressant de recours aux agences.

1. Le contexte «transnational»

1.1. La complexité nouvelle des organisations publiques

Les sociétés modernes sont désormais plus complexes qu'elles ne l'étaient lorsque les organisations publiques classiques se sont constituées. Les modes de production ont changé, la spécialisation s'est approfondie et la mondialisation culturelle, économique et politique a changé plusieurs des règles du jeu. Le niveau de formation moyen s'est accru. Les valeurs dominantes de la population se sont déplacées vers une demande d'autonomie et vers des attitudes consuméristes. Les électeurs veulent peser sur les choix publics et demandent une véritable transparence. Les organisations administratives et les fonctions publiques qui leur sont liées sont, par conséquent, plus hétérogènes aujourd'hui qu'il y a cent ans. Une seconde explication de ces changements de nature de l'administration réside dans l'expansion et la diversification des services fournis aux citoyens, qui comprennent désormais des activités de facture plus moderne de type «prestation de services» nécessitant de répondre à des demandes particulières plutôt que de recourir à des processus uniformes.

1.2. Des nouveaux paradigmes de gestion

De façon traditionnelle, les administrations publiques étaient organisées selon les principes «commander et contrôler», à l'image des organisations militaires et des entreprises industrielles tayloriennes. Les éléments clés en étaient une hiérarchie de commandement bien identifiée, la prédétermination des processus de production et la standardisation des services fournis. Ce paradigme est devenu inadapté aux sociétés modernes et à des attentes multiformes et individualisées.

Depuis plusieurs décennies, un nouveau modèle s'est imposé : la « gestion de services » dont les principes sont les suivants : répondre aux besoins des usagers, privilégier la qualité du service public, décentraliser et assouplir la réglementation et enfin responsabiliser et adopter une logique de performance. Ce nouveau paradigme exige des compétences de gestion inédites : il s'agit de guider plutôt que de commander, d'être capable de négocier des accords ou des contrats, de mesurer la performance et de définir les bonnes pratiques.

1.3. La révolution numérique et électronique

Nos sociétés sont au cœur d'une révolution technologique, comparable à la diffusion de l'électricité au début du XX^e siècle. Face aux possibilités permises par ces progrès technologiques, les structures et processus existants sont apparus dépassés, peu optimaux et devant être réorientés. Par conséquent, le succès de la transformation des organisations est passé par un renouvellement quasiment intégral de leur fonctionnement, de leurs processus et de leurs structures.

Grâce à la révolution numérique, il est devenu plus facile de gérer, de coordonner et de contrôler des réseaux de production dispersés. Il y a donc une tendance forte à remplacer des organisations hiérarchisées et concentrées par des réseaux de production qui font appel à des sous-traitants et à des consultants spécialisés.

1.4. Les organisations publiques : des pyramides aux réseaux

Les transformations de nos sociétés et de nos structures de production ont affecté les organisations publiques de la même manière qu'elles ont touché les entreprises privées. Le modèle pyramidal n'est plus pertinent. Les organisations publiques ont désormais recours au marché pour se fournir en services et en marchandises. Si les services publics de certains pays sont délivrés de longue date par des producteurs privés, ce mode de production externalisé devient de plus en plus répandu.

Dans cette perspective, de très nombreux pays de l'OCDE – quasiment tous – ont éprouvé la nécessité de créer des organismes publics caractérisés, d'une part, par un degré élevé d'autonomie administrative par rapport à leurs ministères de tutelle et, d'autre part, par leurs capacités propres d'adaptation et de changement. Cette évolution a progressé selon des rythmes variés dans les divers pays concernés qui ont, de fait, adopté des voies de réforme différentes. Si les appellations et les terminologies utilisées pour qualifier ces évolutions sont propres à chacun des pays les mettant en œuvre, ces derniers ont connu néanmoins une transformation commune.

1.5. Une conclusion provisoire

Il n'existe, pour l'organisation de la mise en œuvre des politiques publiques, aucun modèle normé ou labellisé par l'OCDE ou par tout autre organisme. La diversité des contextes nationaux – historiques, culturels, politiques, économiques et sociaux – est telle que chaque pays doit chercher ses propres voies d'évolution. Cette diversité d'approches a ceci de bon qu'elle favorise une forme de compétition organisationnelle entre les pays et les différents choix qu'ils adoptent en matière de réforme administrative.

La variété des services publics exige de différencier les modèles de gouvernance et de gestion. Une étude scientifique commandée par le Gouvernement finlandais, s'inscrivant dans une procédure d'audit de l'administration centrale, avait



par exemple distingué quatre types de services publics et avait conclu que chacune de ces catégories devait faire l'objet d'une gouvernance et d'une gestion appropriées. Il ne s'agit donc pas d'opposer les paradigmes wébérien ou néowébérien à la « Nouvelle gestion publique », mais plutôt d'adapter le modèle de gouvernance et de gestion à l'activité concernée. Il est également nécessaire aux agents impliqués d'acquérir des compétences de gouvernance et de gestion en adéquation avec les différentes formes d'administration choisies.

2. Les agences suédoises

Par convention, les agences mentionnées dans cette partie sont celles qui sont subordonnées au Gouvernement central et non pas les organismes placés sous la tutelle du Parlement ou les entités locales et régionales.

2.1. L'environnement institutionnel

L'Acte du Gouvernement de 1634 a partagé le pouvoir exécutif entre le roi et un Conseil royal. Cette dyarchie est la résultante d'une opposition entre le pouvoir royal et la noblesse suédoise. Cinq agences ont par la suite été créées, dénommées « collèges », et gérées par des conseils exécutifs présidés par un membre du Conseil royal qui, composé de représentants de la noblesse suédoise, jouait à cette époque le rôle de Gouvernement. C'est seulement vers le milieu du XIX^e siècle que les ministères sont apparus et que les agences sont devenues des entités séparées du Gouvernement.

La situation que l'on connaît aujourd'hui en Suède découle de l'instauration du régime parlementaire, qui s'est consolidé durant les XIX^e et XX^e 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. Le Gouvernement est responsable devant la chambre des activités exercées par l'administration et en transpose les décisions dans des directives destinées à l'administration.

Les agences sont qualifiées d'« autorités » ou d'« autorités administratives » (en suédois, *Myndigheter* ou *Förvaltningsmyndigheter*). Elles ont des appellations diverses qui peuvent être « administration », « autorité », « bureau », « collège », « conseil » ou encore « inspection », sans que ces qualifications soient déterminantes de l'activité qu'elles exercent, ni les distinguent formellement l'une de l'autre.

Le Gouvernement a l'interdiction d'intervenir dans la mise en application des lois adoptées par le Parlement relatives aux droits et obligations des personnes. Malgré cette restriction des pouvoirs du Gouvernement dans un domaine qui peut concerner les agences, ces dernières sont toutes subordonnées à un ministre, hormis les rares autorités placées sous la tutelle du Parlement (l'Ombudsman, la Banque nationale et le Chancelier de la loi). Cependant, le ministre n'a pas le pouvoir d'adresser directement des directives aux agences : il doit au préalable présenter ces dernières au Conseil des ministres qui statue de manière collégiale et décide de l'adoption ou non de ces directives destinées aux autorités suédoises.

2.2. L'ancien modèle d'organisation publique

Au début des années 1960, en Suède, l'organisation administrative était encore centralisée et hiérarchisée, même si elle comportait néanmoins certains particularismes tels que, par exemple, la séparation formelle des ministères et des agences.

Des règles générales encadraient alors l'organisation publique ; le régime budgétaire était excessivement spécialisé et le fonctionnement de l'administration se trouvait confié à quelques agences spécialisées. Les modes d'organisation interne de chaque agence étaient en outre déterminés par le Gouvernement. Dans cette perspective, les fonctionnaires se voyaient garantir un emploi à vie et leurs rémunérations n'étaient en aucun cas individualisées : elles étaient fixées selon une grille commune, les grades étant déterminés par la nature du poste occupé, et les possibilités de progression de carrière liées à l'ancienneté. Par conséquent, les techniques managériales modernes étaient, dans ce système, peu présentes.

2.3. Une grande mutation à partir des années 1960

À cette époque, une période de renouveau pour l'administration suédoise s'est ouverte et a duré de manière quasi continue pendant une trentaine d'années. Cette grande mutation a consisté en une transformation graduelle et itérative des structures administratives, rythmée par de nombreuses initiatives de réforme. Si celles-ci n'ont pas toutes abouti, le caractère itératif des processus mis en œuvre a permis plusieurs transformations. Ce renouveau a essentiellement reposé sur un processus endogène, même si des facteurs tels que les impulsions venues de l'OCDE, l'influence des États déjà engagés dans les réformes et les nouveaux paradigmes développés par les théoriciens des sciences administratives ont contribué à ce nouvel élan de l'organisation publique suédoise.

À l'origine de la mutation administrative suédoise se trouve une politique de modernisation du système budgétaire. En 1965, l'introduction des accords collectifs relatifs aux salaires a constitué une étape supplémentaire de cette mutation, mais il a fallu attendre presque vingt ans pour que la grille salariale soit entièrement remplacée par un système de rémunérations individualisées. Enfin, en 1995, l'adoption d'un programme de stabilisation des dépenses publiques a achevé la réforme administrative suédoise.

L'introduction d'une nouvelle gouvernance au sein des agences a pu se faire sans qu'il soit besoin de modifier substantiellement les normes juridiques, notamment constitutionnelles.

2.4. Les agences suédoises aujourd'hui

2.4.1. Les entités

Si les agences suédoises ne disposent pas de la personnalité morale, elles peuvent néanmoins se voir déléguer par l'État le pouvoir de passer des contrats. Les agences ne sont pas indépendantes et sont considérées comme des instruments du Gouvernement, même si celui-ci n'est pas autorisé à intervenir dans la mise en application, confiée aux agences, des lois ayant trait aux droits et obligations des personnes. Le Gouvernement est néanmoins responsable devant le Parlement de toutes les activités exercées par les agences. La Suède a d'ailleurs connu des cas de démission forcée d'un ministre du fait d'une faute commise par une agence placée sous sa tutelle.



Selon leurs caractéristiques, les agences peuvent être classées en catégories distinctes. Il y a par exemple en Suède un nombre important de très petites agences – qui, souvent, n’ont pas le pouvoir de recruter elles-mêmes leurs agents – qui sont des autorités spéciales chargées de l’application d’une loi spécifique. Deux autres catégories sont celles, d’une part, des inspections et, d’autre part, des agences chargées d’assister les ministères dans l’exercice de leurs missions (*Stabsmyndigheter*). Au sein de ce dernier groupe d’agences, les trois plus importantes sont l’Agence de la gestion publique (*Statskontoret*), l’Autorité de la gestion financière (*Ekonomistyrningsverket*, ESV) et l’Institut de la recherche économique (*Konjunkturinstitutet*, KI). Enfin, on compte également 21 agences préfectorales (*Länsstyrelse*).

L’équivalent suédois des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) est le groupe dit « des agences commerciales » (*Affärsverk*). Presque toutes les agences constitutives de ce groupe ont été transformées en sociétés anonymes. La Poste suédoise a ainsi été fusionnée avec la Poste danoise. Le Télécom a été coté en Bourse et a fusionné avec une compagnie finlandaise. Les quatre agences commerciales qui existent encore actuellement sont le Réseau national de l’électricité (*Svenska Kraftnät*), les Services de navigation aérienne (*Luftfartsverket*, LfV), les Services de navigation maritime (*Sjöfartsverket*) et les Chemins de fer d’État (*Statens Järnvägar*).

La réduction observée ces vingt dernières années du nombre d’agents de l’État découle presque complètement de ces transformations d’agences en sociétés anonymes.

2.4.2. Des tendances opposées à la création et à la suppression d’agences

Une nouvelle autorité est créée lorsque le Parlement – sur proposition du Gouvernement – valide un budget pour son fonctionnement. Une fois que la Diète suédoise a accordé son autorisation, le Gouvernement prend les mesures réglementaires nécessaires à la mise en place de l’agence et à son fonctionnement.

Les créations d’agence par fusion ou par séparation et leur suppression obéissent à la même procédure. Dans tous ces cas, le directeur général de l’agence est remplacé par un nouveau directeur chargé de mettre en œuvre les transformations décidées par le Parlement, notamment de traiter les conséquences de tels mouvements structurels en termes de gestion du personnel.

L’ensemble constitué par les agences est très évolutif. Leur périmètre varie chaque année. Les changements les plus importants qui se sont produits ces vingt dernières années consistent en la suppression des agences territoriales. Les grands services administratifs étaient en effet organisés autour d’une agence centrale et d’agences territoriales implantées dans chaque région préfectorale – on peut citer l’exemple de l’Agence des forces armées. Quasiment toutes ces entités territoriales ont été supprimées et sont désormais fondues au sein des agences centrales. Les seules agences territoriales qui demeurent sont celles de la police. Le Gouvernement a toutefois récemment déclaré qu’il comptait également fusionner ces unités au sein de l’Agence nationale de la police.

Les agences concernées par ces mouvements de fusion et de concentration n’étant plus nécessairement en adéquation avec les régions préfectorales, elles ont gagné en autonomie et déterminent désormais plus librement leurs modes d’organisation. Elles bénéficient en effet d’une plus grande flexibilité dans la distribution interne

des tâches et des ressources. La forte réduction du nombre d'agences durant les vingt dernières années résulte essentiellement de ces mouvements de fusion.

2.4.3. Le financement des agences

En 1994, le programme de stabilisation des dépenses publiques – étape décisive de la réforme administrative entamée dans les années 1960 – a assoupli les règles internes de fonctionnement des agences suédoises, mais il a, dans le même temps, réduit de 11 % sur trois ans leur financement étatique.

Le financement des agences par l'État suédois passe par des autorisations qui prennent des formes variées. Les autorisations administratives peuvent ainsi être utilisées par les agences pour une dépense de tout type et de tout montant. Seules les directives annuelles (*Regleringsbrev*) adressées par le Gouvernement aux agences peuvent restreindre ce principe. Lorsque les agences dépensent davantage que le montant annuel de leurs autorisations, elles doivent résorber ce déficit en trois ans. À l'inverse, elles peuvent ne pas dépenser tous leurs crédits, à condition que le ministère des finances approuve ce choix. Les agences peuvent contracter des emprunts auprès de l'Agence de la dette publique (*Riksgäldkontoret*), qu'elles doivent rembourser avec l'enveloppe dont elles disposent par le biais des autorisations administratives. Certaines agences, notamment commerciales, peuvent conserver leurs ressources propres, alors que les autres doivent reverser ces dernières à l'administration fiscale.

2.4.4. La gouvernance des agences suédoises

Les modes de gouvernance internes aux agences sont réglés par l'ordonnance sur les autorités (*Myndighetsförordningen*) qui, adoptée par le Gouvernement, contient des règles générales relatives aux entités qui lui sont subordonnées. Le Gouvernement décide au cas par cas de la forme de gouvernance qu'il souhaite appliquer aux diverses agences. Il n'existe pas de règles formelles déterminant cette décision, mais seulement des lignes directrices définies par le Gouvernement lui-même, qui peut arbitrairement s'en écarter.

Trois formes de gouvernance sont possibles et la sélection d'une de celles-ci dépend généralement de la nature de la mission exercée par l'agence considérée. Ainsi, dans le cas des agences de services, telles que l'Agence pour l'emploi (*Arbetsförmedlingen*), le mode de gouvernance utilisé est en principe celui d'un comité exécutif aux pouvoirs dont l'étendue est variable d'une entité à l'autre. Les agences qui exercent une autorité publique, par exemple les diverses inspections ou la Douane, sont, quant à elles, bien souvent gouvernées par un directeur général et un conseil de surveillance. S'agissant de toutes les autres agences, notamment celles chargées d'assister les ministères dans leurs travaux, la gouvernance est majoritairement assurée par un directeur général possédant les pleins pouvoirs décisionnels. Ces agences peuvent être dotées d'un conseil consultatif qui accompagne le directeur général dans l'exercice de son mandat.

Les membres des divers conseils et comités des agences sont toujours nommés par le Gouvernement pour un mandat d'un an et ce mandat peut être renouvelé. Hormis les parties prenantes à l'agence ou aux missions qui lui sont dévolues, tous les membres de la société civile, y compris des parlementaires, peuvent être nommés par le Gouvernement pour siéger au sein de ces organes.



Les directeurs généraux sont nommés par le Gouvernement pour une période de six ans qui peut être prolongée par un mandat de trois ans. Le licenciement d'un directeur général d'agence en cours de mandat sans son consentement est très difficile ; dans la pratique, il peut être transféré vers un autre poste au sein de l'administration. En outre, le processus de nomination des directeurs généraux a longtemps relevé du libre choix du Premier ministre et s'opérait selon un processus discrétionnaire. Depuis 2005, un procédé plus transparent a été mis en place par le biais d'appels à candidature rendus publics et détaillant les qualifications requises pour le poste.

2.4.5. Les agents de la fonction publique suédoise

Le système des agences depuis la fin des années 1960 a provoqué un changement de régime pour la fonction publique et a marqué le début d'une restructuration complète de la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Les fonctionnaires des agences ont, depuis 1966, acquis des droits syndicaux, à savoir le droit de négocier des accords collectifs relatifs aux conditions de travail et aux conditions salariales ainsi que le droit de grève. En contrepartie de ces acquis, les syndicats ont signé avec le Gouvernement un accord de base relatif au secteur public. Par cet accord, les trois grandes fédérations syndicales suédoises ont accepté de ne pas faire grève pour des raisons extra-professionnelles ou susceptibles de mettre gravement en danger l'existence même du service public.

Les fonctions d'employeur ont été déléguées aux agences. Par conséquent, tous les agents de l'État sont employés par une agence et peuvent être licenciés par celle-ci. La loi générale sur la protection de l'emploi régit ces possibilités de licenciement³. Il n'y a aucune règle ou méthode commune en ce qui concerne les modes de recrutement et chaque agence est responsable de sa propre politique en la matière. Les normes constitutionnelles imposent que chaque recrutement à un emploi public soit fondé objectivement, notamment, sur les mérites et les compétences. Les décisions de recrutement peuvent faire l'objet de recours devant les juridictions administratives.

Il existe une Agence des employeurs de l'État (*Arbetsgivarverket*) qui négocie et signe des conventions collectives encadrant les négociations menées au niveau des agences. Ces accords ne requièrent pas l'approbation du Gouvernement, à l'exception de ceux relatifs aux conditions de retraite. Composée des directeurs généraux de l'ensemble des agences concernées, elle n'exerce pas pour autant d'autorité sur les autres agences.

Les rémunérations des agents publics exerçant au sein des agences sont individualisées. La cohérence de la composition de ces rémunérations est assurée par deux mécanismes, dont le plus important est que celles-ci évoluent sur le même rythme que les salaires du secteur privé. De plus, une grille de rémunérations conçue comme la compilation statistique des situations existantes guide les négociations salariales au sein de chaque agence.

3. En Suède, seuls les juges sont inamovibles : ils constituent la seule catégorie d'agents à occuper des emplois publics qui ne se situent pas à l'intérieur d'une agence.

2.4.6. Les fonctions de support administratif

Il n'existe plus, depuis le début des années 1990, d'agence exerçant les fonctions de support pour l'ensemble des autorités suédoises. Depuis lors, les agences ont toujours déterminé librement leur organisation administrative.

La majorité des agences décide du volume et des qualifications de leurs employés et choisissent elles-mêmes, en l'absence de toute structure nationale dans ce domaine, le dispositif de formation. On compte seulement deux exceptions à ce principe : il existe en Suède une École nationale de police (*Polishögskolan*) ainsi qu'une École militaire (*Försvarshögskolan*).

L'ancienne Agence des bâtiments (*Byggnadsstyrelsen*) a été remplacée en 1993 par une nouvelle agence et trois sociétés anonymes dont l'État est le seul actionnaire. Chaque agence loue désormais ses locaux en passant par le marché locatif. Seuls les baux de longue durée doivent être approuvés par le ministère de tutelle. Tout l'immobilier de bureau ordinaire détenu par l'État a été transféré à une société anonyme (*Vasakronan AB*) qui peut les louer à n'importe quel demandeur. La nouvelle Agence des propriétés (*Fastighetsverket*) est responsable des bâtiments non commerciaux de l'État, tels que les bureaux des ministères et les propriétés historiques et culturelles.

Chaque agence est responsable de ses propres achats. S'il n'y a donc pas de centrale d'achats, des contrats-cadres, spécifiant les qualités des produits auxquels les agences ont recours ainsi que leurs prix, permettent aux agences de plus ou moins coordonner leurs achats. Presque toutes les agences et la plupart des Gouvernements locaux et régionaux font usage de ces contrats-cadres. Les systèmes d'information utilisés par l'administration suédoise et les agences ne sont pas standardisés, ni mutualisés. Les grandes agences élaborent souvent leurs propres systèmes d'information, mais les autorités plus modestes se fournissent en systèmes d'information standards. Des applications spécifiques permettent néanmoins l'échange d'informations entre les agences.

Conclusion : La performance du modèle suédois

Il est difficile de juger de la performance de son propre modèle administratif ; c'est quasiment un exploit münchhausien que de réussir à se plier à cet exercice. Il existe tout de même des indications objectives de la qualité du modèle suédois. Les finances publiques y sont en bon ordre, le niveau de corruption parmi les plus réduits du monde et les conflits sociaux très rares. De plus, depuis plusieurs années, la fonction publique suédoise est à la pointe s'agissant de l'utilisation des nouvelles technologies.

La crainte qu'un recours accru aux agences se traduise par des coûts supplémentaires pour l'État est assez répandue. Il est évident que de tels coûts apparaissent mécaniquement suite à la constitution d'agences, mais ils sont largement équilibrés par les gains générés par la spécialisation et la flexibilité auxquelles on a recouru. Il est légitime de redouter que l'effet de fragmentation occasionné par un système d'activité publique fondé sur des agences induise des pertes de cohérence, mais ce travers peut, selon l'expérience suédoise, être maîtrisé grâce à des modes de gouvernance appropriés.



Le modèle suédois comporte, cependant, certaines faiblesses. La plus importante est liée au manque de coordination de l'administration centrale et aux difficultés que connaissent les ministères à exercer sur les agences une tutelle efficace. Le système d'administration centrale suédois est réduit : il n'y a pas de structure administrative commune, contrairement à ce que l'on peut par exemple observer en Nouvelle-Zélande. Les ministères sont toujours de petite taille et s'étendent peu au-delà du périmètre des cabinets ministériels. Les tâches liées à l'exercice de la tutelle des ministères sur les agences ne sont en conséquence ni développées ni valorisées et sont souvent confiées aux agents les moins expérimentés.

Une commission du Gouvernement avait observé il y a dix ans que la fonction publique suédoise était semblable à un piano automatique ; elle joue sans être dirigée par un pianiste. Cette comparaison a pu être perçue comme un éloge et les agences suédoises ont démontré leur capacité à optimiser leurs activités et leur coopération horizontale. Cependant, elles sont handicapées par un manque de coordination des ministères concernés qui engendre une dilution de l'impulsion politique dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Une seconde faiblesse réside dans le nombre trop élevé d'agences ; il serait possible de réaliser des économies structurelles en procédant à la fusion de petites agences au sein d'agences plus grandes. Il s'agit là de l'ambition mise en avant par le Gouvernement suédois. Les forces d'inertie sont cependant considérables, notamment lorsque plusieurs ministères sont concernés. En effet, la tendance à la fusion et à la concentration d'agences est tempérée par une tendance opposée à la création de nouvelles agences. En outre, les commissions gouvernementales chargées d'améliorer la politique du Gouvernement font de manière récurrente des propositions de création de nouvelles agences.

L'expérience suédoise est donc nuancée. Si elle pointe les inconvénients inhérents à une fragmentation organisationnelle susceptible de nuire à une cohérence supérieure dont le politique est comptable, elle fait néanmoins ressortir, sur des prestations bien identifiées, tous les avantages de ce mode d'organisation administrative auquel l'Europe du Nord est attachée.



Le point de vue du praticien : agences de l'État, l'expérience au service des progrès

Jean-Pierre WEISS

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

À partir de la pratique et de l'expérience du principal opérateur immobilier du ministère de la justice, l'APIJ, il est proposé ici de tracer quelques grands repères inspirant les progrès que peuvent apporter les agences à la gestion publique mais aussi ceux qu'elles devraient développer pour leur propre compte.

A. Le cas intéressant de l'APIJ

Le ministère de la justice a transformé en 2001, il y a un peu plus de dix ans, le service d'administration centrale à qui il confiait la maîtrise d'ouvrage des grandes opérations immobilières judiciaires et pénitentiaires en établissement à caractère administratif. Il a complété cette innovation en lui adossant en 2004 un autre opérateur chargé spécifiquement du futur TGI de Paris, doté d'un conseil d'administration distinct mais du même directeur général et recourant aux mêmes équipes opérationnelles.

Pendant la même période, il a fait évoluer les textes constitutifs des deux établissements pour élargir leurs champs d'intervention à l'exercice de missions de maîtrise d'ouvrage de plein exercice tout en organisant leur mode de travail avec les administrations centrales dans un cadre conventionnel. Il a également rendu possible l'intervention de ces deux opérateurs en tant que partenaire public de contrats de partenariat public-privé.

Les ressources de l'APIJ proviennent quasi exclusivement de la subvention de l'État.

Des missions contribuant aux politiques publiques de l'État

Première caractéristique de cette agence : ses missions sont nécessaires, voire essentielles à la mise en œuvre et à la réussite de politiques publiques de l'État clairement identifiées dans des missions et des programmes de la loi de finances.

Comment, en effet, mettre en place une nouvelle carte judiciaire sans disposer des bâtiments regroupant les tribunaux réunis ? Comment améliorer l'accueil des justiciables sans locaux adaptés ? Comment réduire les délais de jugement sans équipements appropriés, salles d'audience en nombre et qualité suffisants ?

De façon parallèle, dans le champ pénitentiaire, toute politique d'exécution des peines implique de disposer de capacités pénitentiaires adaptées et équipées correctement, toute volonté de réinsertion des détenus suppose le recours à des locaux

permettant de leur offrir les activités nécessaires, toute prise en compte des enjeux de sécurité en milieu carcéral passe par les équipements et locaux appropriés.

L'APIJ a d'ailleurs, sur la suggestion de sa tutelle, innové en la matière en rendant compte de son action au Parlement à travers des indicateurs portant sur ses performances opérationnelles.

Un plan de charge obligatoirement formalisé par la tutelle et le conseil d'administration

Toutes les interventions de l'APIJ font préalablement l'objet d'une délibération de son conseil d'administration actant la commande. L'inscription d'une telle commande à l'ordre du jour du conseil d'administration implique l'accord préalable des tutelles justice et budget. Ces commandes font l'objet d'un cahier des charges relativement précis.

L'opérateur rend ensuite régulièrement compte au conseil de l'avancement des travaux, le fait délibérer sur toute évolution significative et sollicite son approbation pour des étapes clés concernant notamment le contenu détaillé des programmes de réalisation et les budgets engagés.

Il sollicite en clôture d'opération le quitus du conseil.

Ces dispositions présentent plusieurs avantages majeurs réciproques : elles garantissent à la tutelle que les moyens de l'opérateur sont exclusivement dédiés à la mise en œuvre des politiques publiques décidées par le Gouvernement.

Elles permettent réciproquement à l'opérateur d'optimiser l'organisation de son travail en le mettant à peu près à l'abri de commandes « de circonstance ».

La traçabilité des prestations est grandement facilitée par ces dispositifs, qui fournissent de surcroît aux deux ministères exerçant la tutelle, justice et budget, l'occasion régulière de se coordonner sur ces sujets à enjeux, chaque conseil d'administration étant préparé par des rencontres entre les tutelles et l'établissement public.

Une relation de confiance entre la tutelle et l'opérateur construite sur des règles et pratiques précises

La bonne articulation entre un opérateur et sa tutelle ne va pas spontanément de soi : la tutelle peut craindre une prise d'indépendance de l'opérateur pouvant aller jusqu'à se substituer à cette tutelle vis-à-vis de la sphère politique et prendre des initiatives dépassant ses attributions.

De son côté, l'opérateur a des raisons de craindre une ingérence tatillonne de la tutelle dans sa gestion, d'autant plus que certains responsables administratifs ne peuvent se départir d'un sentiment d'envie sur « les moyens » des opérateurs, confondant souvent le niveau de leurs ressources disponibles avec leur souplesse d'utilisation.

Cette relation est d'autant plus complexe que la technicité de l'opérateur est élevée, rendant difficile sa récusation quand elle est invoquée à l'appui de telle ou telle prise de position.

L'expérience de l'APIJ conduit à recommander de construire la relation opérateur-tutelle sur quelques principes forts et clairs :

– La clarté des attributions réciproques

Dans la pratique, l'APIJ n'intervient pas sur le champ des décisions de programmation, qui s'imposent à elle. Elle fait valider toute modification de programme des projets, inscrit tout projet dans un budget précisément calculé, dont elle ne peut s'écarter sans nouvelle délibération de son conseil.

– La transparence de l'information pour la tutelle

Elle se construit sur des comptes-rendus précis de la part de l'opérateur et des réponses diligentes et argumentées à toute demande de justification formulée par la tutelle. Ainsi, l'APIJ diffuse tous les mois un tableau de bord mis à jour et fiable décrivant l'avancement de chacune des quelque cent opérations qui lui sont confiées.

– L'objectivité de l'expertise

Elle doit être garantie et démontrée quel que soit le sentiment de l'opérateur sur les meilleurs choix à faire par la tutelle. Ce principe figure dans les valeurs de l'APIJ diffusées à ses agents.

– Le soutien par la tutelle de l'action de l'opérateur

Il passe en particulier par des positions justes sur les moyens octroyés tout en intégrant évidemment les contraintes de maîtrise de la dépense publique. Le contrat de performance adopté en 2010 a fourni en l'occurrence une occasion de faire le lien entre plan de charge et moyens, bien qu'il ne s'agisse pas d'un dispositif « objectifs-moyens ».

– La proscription de toute compétition entre tutelle et opérateur vis-à-vis de la sphère politique ou du ministère du budget

Cette règle pratique n'interdit nullement les échanges nécessaires entre les uns et les autres.

– L'existence d'une stratégie propre de l'opérateur approuvée par la tutelle

Le fait qu'un opérateur doive mettre en œuvre des actions prescrites par sa tutelle et fondées sur les objectifs des politiques publiques traduits dans la loi de finances ne l'exonère nullement d'avoir une stratégie propre portant sur l'évolution de ses champs d'intervention, de ses performances et de son efficacité.

C'est même indispensable pour maintenir le dynamisme de ses équipes et ses savoir-faire. Il est donc très important que cette stratégie soit explicitée, ses résultats mesurés et qu'elle soit approuvée et soutenue par la tutelle et le conseil d'administration.

Elle peut soit être déclinée dans un contrat de performances, c'est le cas de l'APIJ pour la période 2011-2013, soit, à défaut, être soumise à l'examen et aux délibérations du conseil d'administration, ce que les textes constitutifs des établissements publics prévoient généralement de façon explicite.

On verra plus loin que le rôle des conseils d'administration pourrait être élargi au-delà de cet aspect déjà non négligeable.



Une forte technicité des métiers

C'est le cas de l'APIJ.

Cette technicité porte sur la traduction des attentes des futurs utilisateurs en programmes et performances à respecter par les bâtiments construits; le déploiement de vérifications techniques et juridiques garantissant la constructibilité des sites pressentis, l'expertise des études préalables aux travaux ou l'édification de conditions permettant des concurrences réelles et intenses entre entreprises.

Mais elle concerne aussi la conception de marchés d'études et de travaux protégeant la puissance publique contre les périls juridiques, la vérification sur les chantiers de la qualité des réalisations, autant de savoir-faire destinés à mettre les commandes aux entreprises et le suivi de leurs prestations au service de l'intérêt général, en l'occurrence la mise à disposition en temps et heure, qualité et coûts de bâtiments aptes à l'exercice des missions de service public auxquelles ils seront dévolus.

Plus cette technicité est maîtrisée, plus faibles sont les risques pour l'État de devoir subir retards, surcoûts et mauvaise qualité des réalisations. Et ce qui vaut pour des réalisations de bâtiments – coûts, qualité, délais – se généralise aisément à des missions de service public qui peuvent être développées dans de tout autres domaines.

Remarquons au passage que cette prévention des risques et des crises, qui constitue l'une des principales justifications de l'intervention d'opérateurs, est délicate à chiffrer. L'État ne provisionne pas ses risques, et ne les mesure généralement qu'au moment où il n'est pas parvenu à les éviter. Il est alors souvent très surpris de leur ampleur.

Le maintien à jour de cette technicité implique de pouvoir recruter des spécialistes, voire des experts, de créer les conditions du maintien à jour de ces compétences « pointues », de la mise à disposition et du partage de ces compétences impliquant des savoir-faire spécifiques en évolution permanente.

C'est la pratique quotidienne de l'APIJ qui a la charge d'un programme d'investissement évalué à plus de trois milliards d'euros sur un petit nombre d'années avec des effectifs totaux dépassant à peine la centaine de personnes.

Référentiels de compétence, examen croisé des candidatures au recrutement, programmes de formation structurés, revues de projet, plan d'action du service de gestion de la connaissance, partage d'expérience, rapidité de circulation de l'information et des prises de décision, contrôle de gestion renforcé et mesure des charges des équipes font le lot quotidien du travail de l'opérateur.

Aucune de ces actions ne s'exonère de démarches de dialogue social et elles s'accroissent au contraire d'autant mieux que les objectifs de la structure sont clairs et partagés par les agents. Bien entendu le mode de management y a sa part.

La maîtrise de cette technicité implique-t-elle obligatoirement l'intervention d'un opérateur? Ne peut-elle pas être construite et maintenue dans des services plus « classiques » de l'État?

Sur le papier, on pourrait affirmer que rien ne s'oppose par principe à ce que des administrations se dotent de services très spécialisés et parviennent même à maintenir leurs savoir-faire à jour.

Admettons cependant par lucidité que l'affirmation reste aujourd'hui encore largement théorique.

Plus que les contraintes de la gestion statutaire, qui n'interdisent pas de recourir à des contrats pour des spécialistes, mais sont objectivement moins lourdes dans des établissements publics comme l'APIJ, avec un cadre de gestion propre et le droit de recruter des spécialistes hors de l'administration, c'est affaire de rythme, de culture, d'ouverture sur le marché du travail et aussi de périmètre d'intervention.

De rythme : les experts savent tout particulièrement qu'une bonne décision prise tardivement est une mauvaise décision et ne l'admettent pas longtemps dans l'exercice de leur métier qui les a habitués à des évolutions rapides des savoir-faire.

De culture : l'administration continue à privilégier le déroulement de carrières de généralistes dotés de savoir-faire de management applicables à des situations très différentes sur celles de spécialistes susceptibles de devenir experts.

Ces carrières-là ne peuvent d'ailleurs généralement pas se dérouler dans le seul champ de l'administration. L'ouverture sur un marché du travail plus large est donc déterminante pour le maintien du niveau de ces spécialistes et experts.

De périmètre d'intervention : plus les missions confiées à un service public sont précisément définies et circonscrites, moins elles requièrent d'arbitrages contradictoires sur les priorités et les efforts de performance et plus elles peuvent fédérer des équipes dans l'effort de développement de compétences et servir de socle à un management ambitieux.

La maîtrise budgétaire au cœur de la culture de l'opérateur

Au-delà de la maîtrise des coûts des opérations qui lui sont confiées, l'APIJ se doit, comme les autres opérateurs, d'optimiser en permanence l'usage de son budget de fonctionnement et de rendre compte précisément à son conseil d'administration de son usage.

L'optimisation est rendue possible par la fongibilité des crédits. Celle-ci n'est ni plus ni moins large que celle octroyée aux crédits budgétaires de l'État depuis l'adoption de la loi organique sur les lois de finances. Mais elle est réelle et sa mise en œuvre considérablement facilitée par la grande lisibilité entre les ressources et les enjeux de leur usage. Il n'est pas exagéré de dire que la maîtrise de la dépense de fonctionnement, la recherche permanente d'efficience accrue font partie de la culture de l'APIJ, et c'est à notre sens une caractéristique propre aux agences qui revêt un enjeu stratégique. On y reviendra plus loin.

La contrepartie indispensable à cette souplesse effective est dans le rôle d'approbation et de contrôle du conseil d'administration. C'est moins une contrainte pour un opérateur que la garantie qu'il sera consulté avant des décisions d'évolution de ses moyens de travail lorsque des impératifs budgétaires conduisent à envisager des réductions.



B. Pistes de progrès

L'apport potentiel des agences à la gestion publique de l'État

La gestion publique de l'État est confrontée à d'impératives exigences de nouveaux progrès, non qu'elle soit défailante en France, elle ne l'est aucunement, ou « en retard », ce n'est pas le cas. Mais elle doit avancer au rythme de la société, et celle-ci bouge vite. Son attente à l'égard des services publics est à la hauteur de la confiance qu'elle leur fait et des défis qu'elle rencontre pour assurer son développement dans le cadre que lui garantit la démocratie.

Le contenu des missions de service public évolue, le poids de la demande de sécurité y est toujours plus élevé, la part de la prévention et de la gestion de crises notamment se fait de plus en plus importante, la préoccupation de la maîtrise des dépenses publiques y est devenue prépondérante.

Pour rester à la hauteur de ces attentes, dont la satisfaction conditionne la stabilité même de la démocratie, et pour aller à l'essentiel, l'État a le devoir d'amplifier ses efforts dans quatre domaines :

1. L'évolution des compétences de ses agents sur les deux axes complémentaires du management des ressources humaines et du développement de l'expertise. Dans ces nouvelles compétences, à côté des compétences « techniques » ou managériales, toute la place devra être faite au courage, ou si l'on préfère à la prise de risque raisonnée par les cadres supérieurs, au sens critique, à l'imagination et à l'indépendance d'esprit. Le respect de la déontologie devrait être revivifié.
2. L'optimisation de la gestion des dépenses publiques, avec au premier chef les dépenses de personnel, mais aussi de celles induites dans les activités privées par l'action publique.
3. La maîtrise du temps incluant la réduction des délais de décision et d'action, leur garantie, et le déploiement consécutif de l'information.
4. L'association des citoyens à la décision publique.

Le cadre dans lequel opèrent les agences et la nature même de leurs missions a encouragé le développement de certains de ces domaines :

– L'expertise en tout premier lieu, c'est l'une des toutes premières raisons de l'existence des agences ; elle conduit même à ériger la recherche de qualité au rang de valeur de référence ;

– Certaines compétences managériales, facilitées par les règles de gestion des agences, notamment quand elles peuvent gérer elles-mêmes leurs personnels, en disposant de cadres de gestion et recruter à certaines conditions sur le marché du travail ;

– La gestion des dépenses, à la condition toutefois que les ressources soit bien calibrées au regard des missions (ni trop ni trop peu) parce que le cadre budgétaire est à la fois contraignant par ses exigences de respect global des budgets alloués, souple dans la mise en œuvre des dépenses et surtout que le lien entre l'affectation de la ressource et les résultats est généralement beaucoup plus facile à faire en raison de la spécificité des missions de l'agence.

Là encore, comme pour la qualité, il n'est pas exagéré de dire qu'un certain nombre d'agences ont érigé la maîtrise des dépenses et la performance de gestion au rang des valeurs de service public, alors que ce n'est pas le cas des services classiques de l'État parce que les règles et pratiques de décisions budgétaires ne les y encouragent pas.

L'apport des agences aux autres champs de progrès nécessaires de l'État est plus aléatoire, qu'il s'agisse de la maîtrise du temps, des qualités à attendre des cadres supérieurs, ou de l'association des citoyens aux décisions.

Toutefois certaines caractéristiques de l'organisation et du fonctionnement des agences pourraient les encourager.

Les conseils d'administration pourraient être le vecteur de l'association des citoyens aux décisions, et de l'écoute des usagers.

L'existence de missions propres aux contours bien définis, de budgets clairement affectés, le développement des contrats de performance, la relative protection à l'égard de l'autorité hiérarchique induisent une culture des résultats qui devrait encourager sens critique et courage ; en revanche, sans précautions particulières elle peut menacer le respect de la déontologie et des règles de l'art.

Ces mêmes caractéristiques devraient conduire à une approche beaucoup plus pensée de la maîtrise et de l'usage de l'information que ce n'est le cas dans les administrations classiques.

En élargissant le propos, sans qu'il soit ici possible de le développer autant que nécessaire, on peut affirmer que le cadre d'action des agences, l'identification et la spécialisation de leurs missions constituent des terrains très fertiles pour déployer les organisations du travail en projet, ce que l'administration traditionnelle a beaucoup de mal à faire, ainsi que des modes de management articulés décentralisation des responsabilités à des cadres d'abord recherchés pour leur forte compétence et dispositifs de contrôle de gestion effectifs, permettant aux états-majors d'accéder vite à des informations fiables autorisant les validations ou corrections de trajectoires de leurs collaborateurs.

Nous ne déduisons nullement pour autant de ces développements qu'il convient de généraliser le recours aux agences, en validant par exemple l'idée parfois rencontrée qu'elles seraient chargées de toute la mise en œuvre des politiques publiques, se substituant ainsi notamment aux services déconcentrés de l'État.

C'est une autre voie qu'il faut à notre sens emprunter : définir les conditions qui justifient le recours à une agence, dans un principe de subsidiarité, énoncé en fonction des besoins d'expertise, des enjeux de garantie de qualité, ou de contrôle mais aussi de maîtrise des dépenses publiques à fort enjeu dans les cas où les organisations traditionnelles ne peuvent y parvenir, ainsi que d'impulsion initiale à des politiques nouvelles ambitieuses et difficiles de mise en œuvre.

Créer les conditions d'un partage de valeurs avec les services de l'État plus traditionnels, incluant les deux valeurs que portent aujourd'hui spécifiquement les agences : la garantie de qualité et la maîtrise des coûts.

Dans ce mouvement, qui met en jeu tout à la fois les conditions de pilotage, l'association des agences à la définition des politiques publiques, de nouvelles collaborations dans la gestion des ressources humaines, il conviendrait cependant de veiller très attentivement à préserver les acquis particuliers des agences



en matière d'autonomie de gestion des ressources humaines tant que les mêmes dynamiques ne pourront être garanties par les services centraux de l'État. Il y va de la préservation même des compétences des agences.

Les progrès souhaitables dans la gestion des agences et dans l'articulation avec l'État

Pour donner une chance réelle de réussite à cette ambition, il faut éviter d'exacerber les tentations de rivalité ou de compétition entre administrations centrales et agences, administrations territoriales et agences.

Cela passe par la clarification des articulations des rôles des uns et des autres, plus de cohérence dans les sujets de management des ressources humaines, permettant une meilleure mobilisation des potentialités de valeur ajoutée des uns et des autres au service public.

Séances des conseils d'administration, rencontres de travail régulières et contenu des contrats de performance sont autant d'occasions de clarifier l'articulation des rôles.

La question du management des ressources humaines est particulièrement délicate.

Vu par les agents de l'État affectés dans une structure d'opérateur, celui-ci se désintéresse totalement de leur carrière. Ils ne sont plus évalués directement, leurs promotions de grade sont considérées comme des variables d'ajustement de mouvements d'ensemble et leur lisibilité sur la suite de leur carrière est très faible.

Vus par leur administration d'origine, ces agents bénéficient de rémunérations et de conditions de travail supérieures à ceux restés en administration, leurs compétences sont mal identifiées, bref ils sont perdus pour leur ministère.

Quant aux contractuels recrutés par les agences, aucune autre perspective que des évolutions dans leur agence ou la recherche d'emplois sur le marché du travail ne leur est offerte. Il est évidemment difficile de les faire adhérer aux valeurs du service public sur ces bases !

Il est logique et tentant de vouloir modifier cet état des lieux, approcher, harmoniser, mettre en synergie. Il faudra le faire.

Ce n'est envisageable, à notre sens, que dans un cadre profondément rénové de la gestion des ressources humaines de l'État, ouvrant enfin le grand chantier de la construction des compétences, et répondant notamment à la question de la place des experts à côté des managers et des généralistes.

À défaut, cette harmonisation se fera « par le bas », et la principale ressource qui fait la force des opérateurs, leur niveau d'expertise construit sur leur politique de gestion de ressources humaines, volera en éclats.

En attendant ces évolutions coordonnées, les agences peuvent franchir de nouvelles étapes de progrès.

Progrès de gestion

L'importante délégation de responsabilité dont bénéficient de fait les dirigeants des agences de l'État implique en contrepartie un devoir tout particulier de maîtrise de gestion.

Il n'est pas infondé de prendre comme référence les approches des entreprises privées efficaces, dès lors que l'État est en droit d'attendre des agences des performances du même acabit.

Ce principe s'applique aisément à la maîtrise des coûts et à la connaissance de l'activité. Ainsi les agences devraient-elles toutes disposer d'une comptabilité analytique permettant d'évaluer les coûts qu'elles engagent, incluant les temps passés par leurs agents.

Elles devraient également être capables de mobiliser un dispositif de contrôle de gestion efficace permettant tout à la fois aux dirigeants des agences de piloter les missions et de rendre compte de façon fiable et fréquente à la tutelle de leur avancement.

En revanche, la transposition aux agences de l'État des méthodes de mesures des résultats n'a pas de sens. C'est bien pour cela que les agences, comme d'ailleurs les services de l'État, tentent ces mesures par les batteries d'indicateurs de performance que l'on connaît alors que l'entreprise se contente du chiffre d'affaires, du résultat et pour le moyen terme de la valeur en Bourse quand elle est cotée.

Disons-le nettement : ces dispositifs restent trop souvent frustes, sont faciles à biaiser, et servent plus à satisfaire des exigences d'affichage rassurantes qu'à guider le management interne vers la recherche de progrès authentiques.

Ce n'est pas une question d'état d'esprit, mais de savoir-faire, de réflexion méthodologique critique, loin d'être suffisamment déployée aujourd'hui dans ces matières en France.

Évolution du rôle des conseils d'administration

Les conseils d'administration des agences constituent une instance extrêmement utile pour garantir les obligations de compte-rendu des responsables opérationnels et, dans une certaine mesure, pour jouer un rôle nécessaire et utile de contrôle.

Il serait très intéressant d'aller plus loin dans différentes directions :

– Le contrôle, en généralisant la pratique consistant à donner à certains administrateurs un rôle d'audit et de validation sur des sujets sensibles et à enjeux de la gestion (certaines rémunérations, certaines dépenses...) par exemple à l'occasion de l'approbation des projets de budget et de la présentation des comptes.

– La stratégie, en les associant à certaines phases de préparation de stratégie de l'agence qu'ils administrent avant de demander leur validation.

– L'association des utilisateurs et des usagers en donnant plus de place à leurs représentants, quand ils existent, dans ces conseils.

L'état d'esprit n'est nullement ici de donner aux conseils des compétences aujourd'hui données aux dirigeants opérationnels mais de mobiliser expériences et compétences à l'appui de l'action de l'agence.



– L'évaluation, en déployant dans les conseils un processus d'évaluation des résultats annuels à l'occasion de l'approbation des rapports d'activité.

Ces pistes de progrès ne sont pas exhaustives. Bien d'autres questions passionnantes mériteraient d'être mises à l'ordre du jour des réflexions ouvertes sur ces questions :

– Quels moyens d'expertise propre l'État doit-il mobiliser pour piloter ses agences sans dupliquer, quand c'est à sa portée, le niveau de compétence technique de celles-ci ?

– Comment mieux prendre en compte, peut-être même apprendre à mesurer l'enjeu majeur que représente la sécurité juridique des actions menées au nom de l'État, question particulièrement importante pour les agences qui peuvent exposer l'État à des risques à la hauteur de leur haut niveau d'expertise ?

– Comment construire la place des agences dans la dynamique des programmes des lois de finances, dont elles sont aujourd'hui exclues ?

Conclusion

Du point de vue sinon de tous les praticiens du moins de l'un d'entre eux, les agences de l'État sont porteuses de valeurs, de cultures et de méthodes qui peuvent constituer de très précieuses sources d'inspiration et ressources pour un État confronté à d'impérieuses exigences de nouveaux progrès au service de la société.

Ces potentialités s'exprimeront d'autant mieux que sera construite une articulation claire avec les services centraux de l'État, mais aussi pour certaines agences impliquées avec les services territoriaux, qu'on évitera toute compétition entre les différentes formes d'exercice des missions de service public en clarifiant les critères justifiant le recours aux agences, et en créant finalement une dynamique complémentaire porteuse de très grandes potentialités de progrès dans les performances des services publics.

Liste des abréviations et des acronymes

AAI	Autorité administrative indépendante
ABES	Agence bibliographique de l'enseignement supérieur
ABM	Agence de biomédecine
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
Acsé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADETEF	Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières
AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AERES	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
AFA	Agence française de l'adoption
AFD	Agence française de développement
AFII	Agence française pour les investissements internationaux
AFIMB	Agence française de l'information multimodale et de la billettique
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFLD	Agence française de lutte contre le dopage
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AFSSAPS	Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
AFSSE	Agence française de sécurité sanitaire environnementale
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
AFT	Agence France Trésor
AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AIFE	Agence pour l'informatique financière de l'État

AMUE	Agence de mutualisation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANAES	Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANAP	Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux
ANCV	Agence nationale des chèques-vacances
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ANESM	Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
ANFr	Agence nationale des fréquences
ANIFOM	Agence nationale d'indemnisation des français d'outre-mer
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ANPEEC	Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
ANR	Agence nationale de la recherche
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
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
ANSP	Agence nationale des services à la personne
ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
ANTAI	Agence nationale de traitement automatisé des infractions
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
ANVAR	Agence nationale de valorisation de la recherche
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APCE	Agence pour la création d'entreprises
APE	Agence des participations de l'État
API	Autorité publique indépendante
APIE	Agence du patrimoine immatériel de l'État
APIJ	Agence publique pour l'immobilier de la justice
ARACT	Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail
ARRCO	Association pour le régime de retraite complémentaire
ARS	Agence régionale de santé
ASC	Agence du service civique
ASIP	Agence des systèmes d'information partagés en matière de santé



ASP	Agence de services et de paiement
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ATIH	Agence technique de l'information et de l'hospitalisation
ATR	Loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992
A2E2F	Agence Europe éducation formation France
BDPME	Banque du développement des petites et moyennes entreprises
BOP	Budget opérationnel de programme
CA	Conseil d'administration
CAR	Comité de l'administration régionale
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CMN	Centre des monuments nationaux
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés
CNAP	Centre national des arts plastiques
CNAPS	Centre national des activités privées de sécurité
CNAV	Caisse nationale d'assurance-vieillesse
CNAVTS	Caisse nationale de l'assurance-vieillesse des travailleurs salariés
CNC	Centre national du cinéma et de l'image animée
CNDS	Centre national pour le développement du sport
CNES	Centre national d'études spatiales
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNL	Centre national du livre
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CNV	Centre national des variétés, de la chanson et du jazz
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
COP	Contrat d'objectifs et de performances
CPOM	Convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens



CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DRH	Directeur des ressources humaines
DRJCS	Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DSAC	Direction de la sécurité de l'aviation civile
DSS	Direction de la sécurité sociale
EFS	Établissement français du sang
ENA	École nationale d'administration
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPARECA	Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPFL	Établissement public foncier local
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EPRUS	Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires
EPSF	Établissement public de sécurité ferroviaire
EPST	Établissement public scientifique et technique
EURATOM	Communauté européenne de l'énergie atomique
FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FDA	Food and Drug Administration
FEI	France expertise internationale
FIPHFP	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
Fonds CMU	Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie
FPSP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GRH	Gestion des ressources humaines
HADOPI	Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet
HAS	Haute Autorité de santé
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances



IGGN	Inspection générale de la gendarmerie nationale
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
IGPN	Inspection générale de la police nationale
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
INCa	Institut national du cancer
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
INPI	Institut national de la propriété industrielle
INPS	Institut national de police scientifique
INRIA	Institut national de recherche en informatique et en automatique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
InVS	Institut de veille sanitaire
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
LADOM	Agence de l'outre-mer pour la mobilité
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances du 1 ^{er} août 2001
LOPPSI 2	Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011
LPFP	Lois de programmation des finances publiques
MNC	Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale
NAO	National Audit Office
NDPB	<i>Non Departmental Public Bodies</i>
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFIMER	Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMB	Office of Management and Budget
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
ONIB	Office national interprofessionnel du blé
ONIEP	Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses produits
ONIGC	Office national interprofessionnel des grandes cultures
ONIPPAM	Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales



ONP	Opérateur national de paye
PAP	Projet annuel de performance
PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PNA	Position normale d'activité
PSA	<i>Public Sector Agreement</i>
RÉATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
RMN	Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées
SAE	Service des achats de l'État
SCN	Service à compétence nationale
SEM	Société d'économie mixte
SEML	Société d'économie mixte locale
SOFARIS	Société française de garantie de financement
SPL	Société publique locale
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SPSI	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SRE	Service des retraites de l'État
STRMTG	Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TRACFIN	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
UESL	Union d'économie sociale du logement
UNCAM	Union nationale des caisses d'assurance-maladie
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
VINIFLHOR	Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture
VNF	Voies navigables de France



LES AGENCES : UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ?

■ Avant-propos.....	7
■ Synthèse.....	9
1. La France a largement développé le recours aux agences, de manière toutefois moins systématique que d'autres pays.....	11
2. La place des agences au sein de l'État reste à définir.....	13
3. Pour un recours approprié aux agences.....	14
■ Introduction	
À la recherche des agences.....	21
■ Première partie	
La France a largement développé le recours aux agences, de manière toutefois moins systématique que d'autres pays	
1.1. Les agences en France : une histoire longue, une accélération et une conceptualisation récentes.....	27
1.1.1. Le recours aux agences s'inscrit dans une histoire longue.....	27
1.1.2. Le phénomène est conceptualisé tardivement sous l'influence du « <i>New Public Management</i> ».....	35
1.1.3. Malgré cette conceptualisation, les créations d'agence, de plus en plus nombreuses, demeurent empiriques et sectorielles.....	37
1.2. Les agences, une forme d'administration répandue mais difficile à cerner.....	39
1.2.1. Un phénomène qui met à l'épreuve les catégories juridiques usuelles.....	39
1.2.2. Une très grande diversité de fonctions.....	43
1.2.3. L'agence doit être distinguée de deux notions proches, l'autorité indépendante et l'opérateur.....	47
1.2.4. Définition de l'agence : un organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale.....	57
1.2.5. Le phénomène des agences existe également dans les collectivités territoriales.....	57

1.3. Les agences à l'étranger : un large développement, jusqu'à devenir la forme ordinaire de l'administration dans certains pays	60
1.3.1. Des pays dans lesquels le recours aux agences est très ancien : Suède, États-Unis.....	60
1.3.2. Des pays dans lesquels le recours systématique aux agences a été l'instrument de la réforme de l'État : Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande.....	66
1.3.3. Les agences en Inde : quel recours aux agences dans un pays émergent au système « quasi fédéral » ?.....	71
1.3.4. Les agences de l'Union européenne, un développement ininterrompu malgré une doctrine encore incertaine	72
1.3.5. Trois leçons des comparaisons internationales	74

■ Deuxième partie

Mieux définir la place des agences au sein de l'État

2.1. Dans les secteurs où elles interviennent, les agences contribuent à l'efficacité des politiques publiques	78
2.1.1. Une meilleure mobilisation des moyens affectés à la mise en œuvre des politiques publiques	78
2.1.2. Un professionnalisme reconnu.....	80
2.1.3. Une meilleure implication des parties prenantes.....	83
2.2. Le développement des agences conduit cependant à s'interroger sur la cohérence de l'appareil d'État	85
2.2.1. L'État-stratège : un idéal qui peine à devenir une réalité.....	85
2.2.2. La difficile articulation entre agences et État territorial	90
2.2.3. Une voie de contournement des contraintes imposées à l'État.....	94
2.3. Les réformes récentes n'ont traité le sujet que partiellement	102
2.3.1. La LOLF : une réforme centrée sur l'État dans ses limites traditionnelles, bien qu'elle ait accru la visibilité des opérateurs.....	102
2.3.2. La RGPP : un renforcement du pilotage mais une réforme générale inaboutie.....	103
2.3.3. La RÉATE : une esquisse d'articulation entre agences et État territorial	108
2.3.4. Les collectivités territoriales s'enrichissent d'un nouvel outil dont l'utilisation est, à ce jour, encore timide : la société publique locale (SPL).....	110
2.4. Les risques inhérents à des solutions trop radicales	112
2.4.1. Le recours généralisé aux agences.....	112
2.4.2. La remise en cause de l'acquis des agences	113
2.5. Pour une clarification de la place des agences et du rôle de l'État	115
2.5.1. La distinction entre conception et mise en œuvre des politiques publiques n'est plus pertinente pour saisir et différencier les rôles respectifs de l'administration centrale et des agences	115
2.5.2. Il convient de rompre avec l'idée que les agences sont des démembrements de l'État.....	116

■ Troisième partie

Pour un recours approprié aux agences

3.1. Encadrer le recours aux agences	119
3.1.1. La nécessité de lignes directrices	119
3.1.2. Choisir le statut des agences selon des règles simples et préalablement définies.....	123
3.1.3. Réévaluer périodiquement la pertinence de l'existence et des missions de chaque agence.....	126
3.1.4. Inscrire les principes de cette doctrine selon une normativité graduée	128
3.2. Organiser un cadre de références, commun aux agences et aux administrations de l'État	133
3.3. Définir un cadre budgétaire commun, portant sur la performance et la trajectoire d'évolution des comptes publics	136
3.3.1. L'affectation des recettes fiscales	138
3.3.2. Inscrire les agences dans la logique de programmation pluriannuelle des finances publiques	140
3.3.3. La mise en cohérence des objectifs assignés aux agences avec les indicateurs de performance de la loi de finances	142
3.3.4. Produire une analyse d'exécution budgétaire État-agences par politique publique	145
3.4. Prévoir des règles communes de gestion des ressources humaines ...	146
3.4.1. Réduire le nombre de corps et affirmer leur caractère interministériel et professionnel.....	147
3.4.2. Prévoir un plus fort encadrement des recrutements dérogatoires et spécifiques dans les agences.....	148
3.4.3. Développer les outils de gestion de ressources humaines communs aux services et aux agences.....	149
3.4.4. Définir une politique de rémunération entre État et agences à la fois juste et incitative.....	154
3.5. Rééquilibrer et clarifier les relations entre l'État central et territorial et les agences	157
3.5.1. Renforcer l'administration centrale afin de la mettre en mesure de jouer son rôle de conception des politiques publiques et de tutelle stratégique des agences.....	157
3.5.2. Revoir les relations entre État territorial et agences en redéfinissant le rôle du préfet par rapport aux délégations territoriales des agences	162
3.6. D'autres influences que celles du pouvoir exécutif doivent s'exercer sur l'agence	165
3.6.1. Le conseil d'administration doit devenir un lieu de dialogue stratégique entre l'État et les autres parties prenantes.....	165
3.6.2. Favoriser le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement.....	169
3.6.3. 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.....	170



■ Conclusion	
« Retisser ensemble ce qui est séparé »	173
■ Récapitulatif des mesures proposées	
Premier axe de propositions : Encadrer le recours aux agences	175
Proposition n° 1	175
Proposition n° 2	175
Proposition n° 3	176
Proposition n° 4	176
Proposition n° 5	176
Deuxième axe de propositions : Définir et organiser un cadre de références commun aux agences et aux administrations de l'État	176
Proposition n° 6	176
Proposition n° 7	177
Proposition n° 8	177
Proposition n° 9	177
Proposition n° 10	177
Proposition n° 11	177
Proposition n° 12	177
Proposition n° 13	178
Proposition n° 14	178
Proposition n° 15	178
Troisième axe de propositions : Renouveler les relations entre l'État central et territorial et les agences	179
Proposition n° 16	179
Proposition n° 17	179
Proposition n° 18	179
Proposition n° 19	179
Proposition n° 20	179
Proposition n° 21	179
Quatrième axe de propositions : Favoriser d'autres influences que celles du pouvoir exécutif sur les agences	180
Proposition n° 22	180
Proposition n° 23	180
Proposition n° 24	180
Proposition n° 25	181

■ Annexes

1. Liste des agences au sens de la présente étude. Classement par ordre alphabétique.....	183
2. Liste des agences par secteur d'intervention.....	210
3. Liste des personnalités auditionnées	216
4. Les agences européennes	219
5. Les agences en Allemagne	230
6. Les agences aux Pays-Bas.....	233

■ Contributions

<i>Agencification et gouvernance</i>	239
1. Les agences dans le système de gouvernance.....	242
2. Les agences comme dispositifs de gouvernance	247
<i>The Quango Conundrum</i>	251
Précisions préliminaires	251
L'imbroglie des « quangos ».....	251
Le monde mystérieux du « <i>Arm's Length Government</i> »	252
Inefficaces ?	253
« Non élus » et « politiquement irresponsables »	255
Une meilleure gouvernance.....	256
Nécessaire, mais pas suffisant : le besoin d'un nouveau cadre	257
<i>Les agences exécutives : une perspective suédoise</i>	261
1. Le contexte « transnational ».....	262
2. Les agences suédoises.....	264
Conclusion : La performance du modèle suédois	269
<i>Le point de vue du praticien : agences de l'État, l'expérience au service des progrès</i>	271
A. Le cas intéressant de l'APIJ	271
B. Pistes de progrès	276
Conclusion.....	280

■ Liste des abréviations et des acronymes.....	281
--	-----

