



Étude annuelle 2012

« Les agences : une nouvelle gestion publique ? »

Résumé

Sommaire

Avant-propos	page 3
La notion d'agences n'est pas aisée à cerner	page 4
La place des agences au sein de l'État reste à définir	page 4
Pour un recours approprié aux agences	page 5

Les agences : une nouvelle gestion publique ?

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

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

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

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

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

Les catégories juridiques ne sont ici d'aucun secours : si l'établissement public administratif est le statut le plus couramment employé, on trouve des agences sous la forme de services à compétence nationale, d'établissements publics industriels et commerciaux, de groupements d'intérêt public ou même d'associations ou de sociétés. Les agences exercent des fonctions très variées, opérationnelles, d'expertise, de financement ou encore de mutualisation de moyens. Une définition peut toutefois être établie en distinguant la notion d'agence de celle d'autorité administrative indépendante et d'opérateur. L'agence n'est pas indépendante, elle est autonome : le pouvoir exécutif n'a pas vocation à intervenir dans sa gestion courante mais il lui revient de définir les orientations politiques que l'agence met en œuvre. Quant aux opérateurs, tels que les définit le droit budgétaire, si un grand nombre sont des agences, ce n'est pas le cas de la majorité. En effet, des entités telles que les musées, les parcs naturels, les universités ou les organismes de recherche, qui peuvent être 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. 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**.

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

Parfois présentées comme une innovation récente, inspirée par les théories de la Nouvelle gestion publique et importée de pays étrangers, **les agences s'inscrivent en réalité dans une tradition française assez ancienne** qui est celle des offices. Dès la première moitié du XXe 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 XXe siècle** et jusqu'aux années récentes, comme en témoigne le dénombrement auquel s'est livré le Conseil d'État. Les agences se sont étendues à l'ensemble des politiques publiques, notamment l'emploi et la formation continue dans les années 1960, la santé dans les années 1990 et même des domaines régaliens comme la délivrance de titres d'identité ou le contrôle des activités privées de sécurité dans les années récentes. Curieusement, cette extension n'a pendant longtemps été **ni revendiquée par les responsables gouvernementaux ni perçue par les théoriciens de la réforme de l'État**. Encore aujourd'hui, la création d'agences se fait au coup par coup et ne s'inscrit pas dans un plan d'ensemble.

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

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

Les difficultés posées par le phénomène des agences se situent à un autre niveau, qui est celui de **la cohérence d'ensemble de l'action de l'État**. Selon les théories de la Nouvelle gestion publique, la délégation de la mise en œuvre des politiques à des agences permet aux administrations centrales de

se recentrer sur un rôle de « stratège ». Cet idéal peine cependant à se traduire dans la réalité. Il est constaté de manière récurrente que les administrations centrales rencontrent des difficultés importantes à exercer leur rôle de pilotage ; elles sont en outre concurrencées par les agences sur les fonctions de conception des politiques publiques. Ces problèmes sont structurels et tiennent tant à l'inadaptation de l'organisation de la plupart des administrations centrales, qui ne font pas du pilotage des agences une de leurs missions prioritaires, qu'à leur difficulté à se doter de compétences et de qualifications adaptées à l'exercice de fonctions stratégiques de conception, de contrôle et d'évaluation.

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

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

3. Pour un recours approprié aux agences

Encadrer le recours aux agences

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

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

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

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

Des règles communes de gestion des ressources humaines

Les ressources humaines de l'État et des agences doivent être envisagées comme un ensemble commun. **La mobilité** des personnels entre l'État et les agences doit être systématiquement encouragée. Les dernières lois adoptées en matière de fonction publique ont déjà permis des évolutions en ce sens ; d'autres mesures destinées à les compléter sont proposées. Par ailleurs, une **transparence accrue des rémunérations** est souhaitable : la rémunération nominale des principaux dirigeants et des indicateurs harmonisés des rémunérations des autres agents devraient être rendus publics. Cette publicité est de nature à permettre une interrogation sur les écarts de rémunération entre l'État et les agences, aujourd'hui mal documentés et mal maîtrisés mais notoires, en vue de les restreindre à ce qui est justifié par les missions confiées à ces dernières.

Rééquilibrer et clarifier les relations entre l'État central et territorial et les agences

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

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

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

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

*

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