

ANALYSE

L'État et les agences : limitation ou extension de la puissance publique ?

On assiste depuis deux décennies à une multiplication du nombre des agences à côté des administrations traditionnelles. Ce mouvement, qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'État, renvoie à différentes réalités à travers le monde. Au-delà des différences, il tend cependant à séparer conception des politiques publiques et fonctions opérationnelles. Cette note vise à souligner que le recours aux agences oscille entre autonomisation de ces parcelles de puissance publique et tendance de cette dernière à renforcer son contrôle.

Assimilée par certains à une véritable « fièvre »¹, la prolifération des agences dans les États occidentaux, au cours des années 1980/1990, peut surprendre. En Grande-Bretagne, leur nombre est ainsi passé de 28 en 1986, à 164 en 2002. De même, alors que les Pays-Bas ne comptaient que 4 unités en 1994, ce sont 31 agences qui, en 2004, emploient près de 40 % des agents publics. De dimension internationale, ce mouvement affecte également l'organisation administrative française. En témoignent, à titre d'exemples, la création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie par la loi du 19 décembre 1990, celle de l'Agence française du médicament par la loi du 4 janvier 1993², ou la proposition, à l'issue du premier Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, d'une « agence chargée du pilotage et de la coordination des achats des administrations de l'État ».

Compte tenu des réalités diverses auxquelles renvoient ces organisations de régulation ou de prestation de services et du flou entourant leur définition, on peut, *a minima*, considérer qu'une agence est « **une entité à distance du cœur de la hiérarchie des administrations étatiques centrales, qui exerce des missions publiques** à un niveau national ; elle est composée de fonctionnaires financés par le budget de l'État ou dont le financement demeure sous la responsabilité de l'État ; elle reste enfin soumise, au moins pour partie, à des procédures de droit public »³. De façon plus générale, la création d'agences renvoie à la volonté de **dissocier responsabilités stratégiques**, conservées par l'administration centrale, **et fonctions opérationnelles**, confiées à ces structures⁴. Elle tendrait ainsi à favoriser la **qualité de gestion** et à permettre une **mesure précise de la performance**⁵.

Ce processus d'« *agencification* » s'inscrit, en des termes plus généraux, dans un ensemble de réflexions et de mesures traduisant **le passage récent d'un « État producteur » à un État « régulateur » ou « stratège »**⁷. Souvent apprécié comme un indicateur privilégié d'un « démantèlement » de la puissance publique mené au nom d'une nécessaire réforme de l'État, le recours aux agences renvoie à une réalité sans doute plus complexe. Présenté comme moderne, ce processus a tout d'abord *une histoire*. Mais il rend surtout visible la recomposition polycentrique de l'appareil administratif, tout en laissant entrevoir des possibilités de (re)conquête ou de « reprise en main » étatique de certains domaines d'action.

¹ Tom Christensen et Per Lægred, « Agencification and Regulatory Reforms », communication au *Workshop Automatization of the State*, université de Stanford, 1^{er} et 2 avril 2005, p. 15.

² On notera également la publication, lors de la première partie des années 1990, des rapports Blanc (1993) et Picq (1995) préconisant la création d'agences.

³ Colin Talbot, « The Agency Idea », dans Christopher Pollitt et Colin Talbot, *Unbundled Government*, Oxon, Routledge, 2004, p. 5.

⁴ Cette séparation s'appuie sur la Théorie de l'agence, qui met en exergue la relation contractuelle existant entre le « principal » (propriétaire du capital) et l'agent en tant que gérant de l'organisation. Elle connaît des applications multiples, tant dans le domaine de l'entreprise et du secteur économique que dans la sphère administrative. Voir M. C. Jensen & W. H. Meckling, « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, 1976.

⁵ C'est notamment dans cette perspective qu'est élaborée une note de l'IGPDE, « Agences, un modèle en expansion ? », *Perspectives gestion publique*, n° 5, mars 2003.

⁶ Voir notamment Jacques Chevallier, « La régulation juridique en question », *Droit & Société*, n° 49, 2001, p. 827-846.

⁷ Voir *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 » présidée par Christian Blanc, Paris, La Documentation française, 1993.

Les agences, entre réinvention et innovation

Si la notion et l'appellation même d'agence ne surgissent pas dans le champ administratif à l'orée des années 1980⁸, c'est dans cette conjoncture qu'elles connaissent une forme de renouveau, notamment lié à l'essor du *New Public Management* (NPM). Au-delà des divergences qui peuvent exister entre les différents modèles d'État des pays ayant créé des agences, la conséquence reste la même : l'éloignement du politique de la mise en œuvre des politiques publiques.

Donné à voir comme une véritable science de gouvernement et une critique du modèle bureaucratique, le NPM « défend de nouvelles manières de penser l'organisation administrative à partir d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de *management*, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE »⁹. Ces orientations sont plus particulièrement présentes dans le programme *Next Steps*, lancé par l'un des gouvernements Thatcher en 1988. Les soucis de responsabilisation des *managers*, de souplesse de gestion, de proximité avec les usagers et, plus généralement, de performance sont, à cette occasion, mis en avant et annoncent, plus concrètement, les transformations de certains départements ministériels en agences d'exécution (*executive agencies*). À titre d'exemple, et pour ne citer que les opérations les plus significatives, on retiendra la création du *Jobcentre Plus*, dans le domaine de l'emploi (90 000 agents en 2003), ou du *HM Prison Centre*, dans celui de la gestion des prisons (42 000 agents en 2003). Ce faisant, l'autorité politique, à qui ces nouvelles structures doivent à terme rendre des comptes, est *a priori* tenue à distance du processus de mise en œuvre des politiques. C'est une logique comparable qui semble prédominer en France à la même époque. La circulaire relative au « renouveau du service public », en 1989, envisage ainsi « la création de centres de responsabilités expérimentaux où seraient mis en œuvre de façon contractuelle des assouplissements des règles de gestion budgétaire, accompagnant une plus grande autonomie administrative ». S'il est commun à différents pays, le mouvement d'*agencification* n'est donc pas uniforme¹⁰.

Fortement empreintes de managérialisme, les vertus attribuées à l'agence, dans le cadre de la réforme de l'État, sont multiples mais s'organisent autour de quelques grands principes et idées. Quelle que soit la forme organisationnelle qu'elle recouvre, l'agence, comme modèle de modernisation de l'action de l'État, est en effet censée améliorer la qualité, l'efficacité et l'adaptabilité des services, tout en dynamisant l'appareil administratif. L'expertise, que l'agence détient du simple fait de la spécialisation de sa mission, contribue selon toute logique à ce dynamisme. Cette situation transparaît très clairement dans l'ambition ayant accompagné, en France, la création de structures dans le domaine sanitaire notamment : « l'autonomisation de l'expertise devait accroître les compétences scientifiques, favoriser l'indépendance par rapport aux intérêts économiques et politiques et permettre, dans un contexte d'appel à la démocratie technique, une plus grande participation de la société civile aux choix scientifiques et techniques »¹¹. Les propos tenus en 2000 par Franco Bassanini, alors ministre de la Fonction publique en Italie, restituent parfaitement cette logique : « Réorganiser l'administration centrale vise (...) à corriger une organisation jugée inapte à répondre de manière acceptable aux critères de transparence, d'efficacité, d'efficience. L'État se fait stratège et arbitre, et confie (...) ses fonctions d'exécution et de gestion aux agences : il s'agit là de la première réforme structurelle depuis 1865 et de l'abandon du modèle pyramidal comme modèle général d'organisation »¹².

Les agences, au cœur de la segmentation de la puissance publique

Les agences semblent donc préfigurer et symboliser ce qui est donné à voir comme une « administration nouvelle, émancipée du carcan bureaucratique : elles annoncent la naissance d'une administration polycentrique, formée de cellules différenciées, solidement enracinées dans leur milieu d'intervention et dotées d'une capacité d'action autonome »¹³.

Le modèle d'État français s'est pourtant historiquement construit sur un mode unitaire et centralisé, qui a fortement façonné les représentations de l'administration et les comportements de ses agents et usagers. On observe cependant, depuis quelques décennies, l'apparition d'un phénomène de « fragmentation »¹⁴ de l'appareil administratif. Celui-ci est notamment porté par l'émergence d'administrations de mission. Ces institutions doivent théoriquement permettre l'approche transversale d'un problème circonscrit, dont l'administration « classique » ne saurait se saisir en raison d'un mode de gestion jugé trop lourd. C'est dans cette catégorie que l'on peut, par exemple, rassembler des entités aussi diverses que la Délégation à l'emploi ou la Délégation à la condition féminine. La logique qui conduit la puissance publique à affecter des moyens à la réalisation de programmes spécifiques, n'est pas non plus étrangère à celle guidant la création d'autorités administratives indépendantes (Commission nationale Informatique et

⁸ La Suède dès le XVI^e siècle, la Norvège en 1850 ou encore les États-Unis dès le début du XX^e siècle ont mis en place des formes organisationnelles proches des agences. Voir Jacques Chevallier, *Science administrative*, Paris, PUF, coll. Thémis, 3^e édition, 2002, p. 341.

⁹ Philippe Bezes, « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du *New Public Management* ? », *Critique internationale*, n° 35, 2007, p. 18-19.

¹⁰ Christopher Pollitt et Geert Bouckaert notent ainsi que le « même terme peut être utilisé pour caractériser des changements d'ordre très différents, dans des situations très contrastées, et qui sont porteurs de ses variables dans chacun de ces contextes d'adoption » (*Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 165). Ce principe est notamment vérifié dans Anneliese Dodds, « Le développement des agences en Grande-Bretagne et en France. L'exemple d'EduFrance, transfert d'outre-Manche ou création indigène ? », *Revue française d'Administration publique*, n° 111, 2004.

¹¹ Pourtant, à en croire certains auteurs, dans ce domaine précis, c'est plus sûrement à une expertise « confinée », car sans contradiction, qu'auraient conduit ces créations. Voir Daniel Benamouzig et Julien Besançon, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? Le cas des agences sanitaires », *Horizons stratégiques*, n° 3, janvier 2007, p. 20.

¹² Cité dans « Agences, un modèle en expansion ? », *Perspectives gestion publique*, n° 5, mars 2003, p. 5.

¹³ Jacques Chevallier, « Les agences : effet de mode ou révolution administrative ? » dans *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, Paris, LGDJ, 1997, p. 59.

¹⁴ Jacques Chevallier, *Science administrative, op. cit.*, p. 422.

Libertés, etc.). Mais elle se profile également, et peut-être surtout, derrière le recours aux agences. **Pour autant, ces dernières se distinguent des autorités administratives indépendantes et des administrations de mission en ce qu'elles sont dotées d'une personnalité morale distincte de l'État¹⁵.** Cette caractéristique a pour effet de conforter l'autonomie des agences et, dans le même mouvement, d'asseoir la division du travail recherchée dans la séparation des fonctions de pilotage et de gestion.

On observe néanmoins différents degrés d'autonomisation selon les contextes nationaux. Partageant, que ce soit par exemple en Italie, en Grande-Bretagne, en Suède, en France, ou encore, aux États-Unis, une autonomie leur permettant de gérer leur comptabilité et leur personnel et, dans de nombreux cas, de déterminer leur politique d'investissement, les agences ont à leur tête des directeurs aux situations bien différentes. A titre d'exemple, si un *chief executive* britannique est rémunéré en fonction des résultats de son organisation, il n'en va pas de même pour son homologue néerlandais. Cette volonté de performance, significative du cas britannique, sous-tendrait également le choix de privilégier le recrutement de cadres du secteur privé, jugés plus sensibles à la prise en compte d'objectifs et à l'évaluation. Des différences se font également jour quant au statut même de l'agence.

Si le modèle français dispose de la personnalité juridique, ce n'est pas le cas de ses pendants britannique et néerlandais. Pour autant, et à la différence de ses homologues scandinaves ou anglo-saxonnes, *l'agence française* ne répond pas à une définition juridique précise. Elle peut aussi bien prendre la forme d'établissements publics (administratifs ou industriels et commerciaux), que d'associations ou de groupements d'intérêt public. L'autonomie attachée aux agences renvoie, au moins en France, à de multiples réalités. Comme le souligne Jacques Chevallier, il existe une « **dynamique centrifuge** » qui pousse ces unités administratives « **à renforcer leur autonomie vis-à-vis du niveau central** » et « **à développer leurs relations avec leur milieu d'intervention** »¹⁶. Ce mouvement d'autonomisation est renforcé par le fait que le personnel des agences se caractérise par un savoir et des compétences lui permettant de disposer d'une certaine marge de manœuvre par rapport à l'autorité étatique¹⁷. En outre, plus flexible que l'appareil administratif central, l'agence battrait en brèche le principe classique de hiérarchisation et contribuerait à la constitution de réseaux d'action publique.

Le simple fait, pour l'administration centrale, d'externaliser certaines de ses missions en les confiant à des agences, peut aussi se comprendre comme un moyen de redéfinir les responsabilités et les tâches. Ainsi, dans le domaine de la santé (voir encadré), la création d'agences a permis au ministère de se départir de programmes et d'activités de régulation et de prestation lourds à mener, comme la gestion du secteur des transfusions sanguines, la surveillance des maladies, l'octroi d'autorisations de mise sur le marché de médicaments, etc.¹⁸ Cette mise à distance a également pu être interprétée comme un moyen de « redistribuer les responsabilités en cas d'échec éventuel de politiques, en en transférant une partie vers les fonctionnaires directement en charge de la gestion opérationnelle des politiques publiques »¹⁹.

Les agences sanitaires : une réorganisation du pilotage de la politique de santé

Depuis le début des années 1990, sept agences ont été créées sous tutelle de la Direction générale de la santé (DGS), dans le but d'améliorer l'expertise et la capacité de régulation de certains secteurs par la puissance publique. L'exemple est d'autant plus intéressant qu'il renvoie à des structures aux moyens humains et financiers importants. Ces établissements publics ont en effet vu leurs effectifs budgétaires multipliés par 6,8 entre 1997 et 2000. Ils regroupent ainsi plus de 10 500 agents. Les ressources de ces agences sont constituées tant par des subventions provenant de l'État et de l'assurance-maladie, que par des financements de conventions et de bénéficiaires (redevances, taxes, etc.). Leur budget cumulé s'élevait, en 2000 lorsque la Cour des comptes s'y est intéressée avec une certaine acuité²⁰, à près de 840 millions d'euros (contre 609 millions pour les moyens budgétaires étatiques en matière de santé publique). Dotés d'un conseil d'administration (dirigé par un directeur général nommé et révocable par le gouvernement), ces sept établissements disposent également d'un conseil scientifique en charge d'aider à définir leur « stratégie ». On ajoutera, enfin, que la seule existence de ces agences confirme le flou entourant la définition juridique du modèle français. Ainsi, l'AFSSA et l'AFSSET, responsables respectivement de l'alimentation et de l'environnement et du travail, rendent des **avis publics** légitimés par leur expertise et susceptibles d'être suivis par le ministère de la Santé. En revanche, l'AFSSAPS (Agence du médicament) fonctionne sur le modèle de l'*Executive agency* américaine²¹. Elle prend en effet des décisions au nom de l'État lorsque, sur le fondement de son **pouvoir de police sanitaire**, elle octroie ou retire des autorisations de mise sur le marché des produits de santé.

Mais autonomie des agences ne signifie évidemment ni indépendance ni éclatement de l'autorité du pouvoir central. Cette dernière perdure, au travers notamment de dispositifs d'encadrement, d'imposition d'objectifs et de contrôle des résultats. Des formes de régulation se font ainsi jour et laissent entrevoir les possibilités d'une extension de l'emprise de l'État.

Les agences, limitation ou extension de la puissance publique ?

Dès le moment de sa création, une agence est soumise à divers processus d'évaluation et de contrôle. Aux États-Unis, même si l'agence dispose d'une réelle autonomie vis-à-vis de la présidence et des ministères concernés, elle reste sous la surveillance étroite du Congrès, dont l'accord est notamment nécessaire pour la nomination des dirigeants des commissions indépendantes à caractère réglementaire. Au Royaume-Uni, ce sont les ministères qui sont à l'origine de la création d'agences et jugent de la pertinence de leur domaine d'activité. Le pouvoir exécutif peut ainsi fixer les

¹⁵ Exception au principe, l'Autorité des marchés financiers est la seule AAI à disposer de la personnalité morale.

¹⁶ Jacques Chevallier, *Science administrative, op. cit.*, p. 388.

¹⁷ Fabrizio Cantelli, Steve Jacob, Jean-Louis Genard, Christian de Visscher, *Les Constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, décembre 2006.

¹⁸ Daniel Benamouzig et Julien Besançon, « Les agences, alternatives administratives... », *op. cit.*, p. 16.

¹⁹ Philippe Bezes, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du *New Public Management* », *Informations sociales*, n° 126, 2005, p. 34.

²⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, septembre 2000.

²¹ Virginie Gimbert, *L'État sanitaire en question. Les administrations publiques à l'épreuve des risques*, thèse pour le doctorat de sociologie, ENS Cachan, 2006.

objectifs et les résultats à atteindre, et contrôler le suivi des performances. L'expérience récente conforte cette situation. Tout en confirmant l'importance des agences dans le dispositif administratif, les gouvernements travaillistes ont, depuis le début des années 2000, rappelé le monopole par les ministères de la conception et de la coordination des programmes de politiques publiques ; des programmes auxquels les agences ne peuvent que se subordonner. Ce faisant, celles-ci sont notamment contraintes de présenter, chaque année, un « *business plan* », comprenant des indicateurs en matière de finances, de services rendus, de qualité et d'efficacité.

L'impératif de redevabilité et de transparence (*accountability*) que traduisent ces dispositifs de contrôle est également observable, depuis le début des années 1990, en Suède, pays précurseur dans le domaine des agences. Si par le passé, certaines de ces structures ont pu, du fait de leur supériorité en termes d'effectifs et de compétences, concurrencer les ministères, toutes doivent, depuis 1993, publier un rapport annuel relatif à leur situation financière, à leurs activités et à leur résultat. Ce document, remis au Bureau national d'audit (BNA), est devenu le principal outil de « comparaison, d'audit et de contrôle » des agences²². Sur ce fondement, le BNA peut se livrer à la notation financière de ces entités, en en contrôlant notamment le niveau de qualité de la gestion financière. Les notes de chaque agence sont par ailleurs rendues publiques²³. L'enjeu d'une telle forme de « **gouvernement à distance** », construit sur des objectifs ou des indicateurs de performances, est d'éviter un renversement d'équilibre entre le pouvoir central et l'agence. Ce risque de « tutelle inversée » n'est cependant pas propre aux pays ayant une longue tradition en matière d'agences. Il est peut-être difficile pour les 300 fonctionnaires de la Direction générale de la Santé de coordonner et de piloter l'action des sept agences mentionnées quand les seuls effectifs cumulés des deux principales (l'Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation et l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé) s'élèvent déjà à 2 000 agents. La Cour des comptes a ainsi pu souligner les effets d'une « grande autonomie, de moyens humains et financiers conséquents »²⁴, en notant que l'efficacité de l'action de la DGS n'était désormais « subordonnée [qu']à sa capacité de convaincre et à la légitimité que les agences sanitaires trouvent à son intervention ». Les magistrats allaient même jusqu'à recommander la reconstitution d'une expertise interne, permettant de proposer un pilotage stratégique des agences sanitaires. Pour autant, un rapport publié en juin 2007 par le Sénat continue d'affirmer que ce dispositif ne « répond pas à la notion de bonne administration »²⁵.

Loin de marquer un simple mouvement de retrait de l'État, **les agences peuvent, au contraire, s'affirmer en instruments de conquête de certains domaines**. C'est le cas, par exemple, du secteur des Affaires sociales, où la création, entre autres, de l'Agence nationale pour le Développement de l'activité médicale (ANDEM) marque un retour sur le processus historique de délégation de certaines missions à la profession médicale²⁶. On ajoutera par ailleurs, que dans ce secteur précis, la création d'agences sanitaires ne s'est pas traduite par une disparition des administrations intégrées, comme ce fut le cas en Grande-Bretagne. Seule la naissance de l'Agence du médicament a entraîné la disparition d'une direction administrative. En outre, dès 1995, les auteurs d'un rapport publié par l'École nationale d'administration faisaient état du nombre élevé des inspections effectuées par l'administration centrale dans les agences, et suggéraient, par conséquent, que ces dernières étaient moins un « démembrement de l'administration » que « l'instrument de la reconquête d'un domaine particulier »²⁷. On ajoutera que ce que l'on pourrait schématiquement présenter comme un « retour de l'État » peut, sans peine, s'opérer au nom de la protection collective. L'apparition de certaines crises ou de certains problèmes (sang contaminé, encéphalopathie spongiforme bovine, grippe aviaire, etc.) dans des secteurs jusqu'alors peu réglementés implique une réponse rapide de l'État, qui dans de nombreux cas donne lieu à la création d'agences (Agence française du sang, Agence française de sécurité sanitaire des aliments, etc.).

* * *

Si, comme semble le suggérer la *Revue générale des politiques publiques*, les agences doivent constituer un outil essentiel de la réforme de l'État et de ses missions, elles n'en soulignent pas moins une certaine ambivalence de la stratégie publique. En termes de pilotage de l'action publique, leur seule existence traduit en effet la tension qui peut apparaître entre recherche d'autonomie et nécessité de contrôle.

> Jérôme Tournadre-Plancq et Benoît Verrier, Département Institutions et Société

²² « Agences, un modèle en expansion ? », *op. cit.*, p. 3.

²³ *Ibid.*

²⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, *op. cit.*

²⁵ Nicole Bricq, *Rapport d'information sur le dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire*, Sénat, n° 355, juin 2007.

²⁶ Daniel Benamouzig et Julien Besançon, « Les agences, alternatives administratives... », *op. cit.*, p. 11.

²⁷ *Les Agences : nécessité fonctionnelle ou nouveau démembrement de l'État ?*, Paris, La Documentation française, Rapport ENA, 1995.