



LE DÉVELOPPEMENT D'AGENCES AU SEIN DE L'ÉTAT

ZAINIL NIZARALY

DÉCEMBRE 2012

Etude réalisée dans le cadre de la convention d'études passée avec
l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES)

Le développement d'agences au sein de l'Etat

**Histoire d'une lutte entre préfectoralisation
et agencification**

Décembre 2012

Agence d'objectifs cgt-FO 2008-06

**Zaïnil NIZARALY
SNITPECT-FO**

Synthèse

En 2007, dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), le gouvernement annonce devant le Conseil de Modernisation des Politiques Publiques du 12 décembre 2007 l'« expérimentation de la création d'agences de service public, sans personnalité morale, bénéficiant d'une autonomie et d'une souplesse de gestion accrue ».

Même si la RGPP n'en était alors qu'à ses prémices, son impact sur l'organisation des services publics se faisait déjà sentir. Tous les secteurs de l'action publique ont été profondément impactés comme l'a montré l'ouvrage de Force Ouvrière « Le livre noir de la RGPP » diffusé en septembre 2011. Cette mesure sur les agences de service public aurait pu apparaître comme anecdotique parmi les 561 mesures de la RGPP. Pourtant, elle symbolisait à elle seule une vaste opération de démembrement de l'Etat. C'est pourquoi Force Ouvrière a proposé de conduire une étude sur ces nouveaux objets qu'auraient pu être les agences de service public.

Cette annonce était de grande envergure : elle était de nature à remettre en cause toute l'architecture administrative de l'Etat et aurait pu bouleverser l'ensemble de la fonction publique de l'Etat. En effet, le fait de ne pas avoir de personnalité morale propre signifiait que ces agences se confondaient avec l'Etat : responsabilité juridique propre, budget autre que celui du budget général de l'Etat, capacité de recrutement propre, possibilités de disposer d'un patrimoine propre...

Permettre une autonomie et une souplesse accrue constituait donc en une attaque à peine voilée contre le statut général de la fonction publique. Cette remise en cause du statut général et des conditions d'emplois des fonctionnaires était d'autant plus claire que le président de la République avait annoncé à l'Institut Régional d'Administration de Nantes le 19 septembre 2007 sa volonté de mettre fin à la fonction publique de carrière pour développer la logique de contrat.

Si au début du projet, l'intérêt de ce travail était d'anticiper les changements induits par la création d'agences de service public, il est rapidement apparu que ce projet allait avorter. Toute une partie de l'étude est donc consacrée à ce projet resté confidentiel. La question de l'opportunité de poursuivre une étude sur les agences de service public s'est donc posée. Néanmoins, l'analyse de cette tentative avortée de création d'un nouveau statut d'agence a mis en exergue les jeux de pouvoirs à l'œuvre ainsi que l'opposition entre deux types de logiques de projection de l'Etat sur le territoire. La pertinence de cette problématique a été confortée récemment par la publication concomitante de deux rapports officiels sur la problématique des agences. Le premier du Conseil d'Etat dans le cadre de son rapport annuel 2012 « Les agences : une nouvelle gestion publique » (septembre 2012) met en valeur le modèle d'agence et considère le développement des agences comme un moyen de renforcer l'Etat. Le deuxième rapport est celui de l'inspection générale des finances « L'Etat et ses agences » (mars 2012 rendu public en septembre 2012). Ce rapport est au contraire très critique sur le développement des agences. La publication quasi simultanée de ces deux rapports en grande partie contradictoires montre que la problématique des agences reste un sujet de controverse que ce soit au niveau des définitions comme au niveau de l'impact et de l'efficacité de ce type d'organisation.

Cette étude permet ainsi d'aborder la tension entre deux modèles voire deux idéaux-types d'organisation de l'Etat. L'un est basé sur l'idée de compétence, de spécialisation, d'expertise de l'Etat. L'autre modèle, sous l'égide préfectorale, est celui de l'interministériel à l'extrême. Dans ce modèle, les ministères ne mettent pas en œuvre eux-mêmes les politiques publiques sectorielles

qu'ils ont définies. Elles sont mises en œuvre sous l'égide du préfet. Cette tension entre ces deux modèles est non seulement le résultat d'une lutte de pouvoir mais elle marque l'ensemble du processus de modernisation de l'Etat ainsi que la Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat (RéATE) initiée en 2005.

Un terrain privilégié a été choisi : Le ministère du développement durable. L'intérêt de ce ministère récemment créé au moment où cette étude est initiée réside dans son organisation : plusieurs services déconcentrés aux différents échelons territoriaux et une myriade d'environ 90 établissements publics dont le pilotage posait de nombreuses interrogations. Un deuxième intérêt dans le choix d'un tel terrain est que ce ministère a largement été touché par la RGPP à tous les niveaux. Enfin, il présente l'avantage d'être parfaitement connu de l'auteur qui y est affecté et y milite syndicalement. La méthodologie en place était donc pour partie sous forme d'expérience participative. Si elle peut poser le problème de la distanciation nécessaire par rapport à l'objet d'étude, elle présente l'avantage d'un accès efficace aux sources. Il s'agit donc davantage d'une étude militante que d'une étude de type académique.

La première partie de l'étude a vocation à explorer ce que recouvre la notion d'agence. L'analyse des différents statuts est un préalable indispensable pour approfondir cette notion. La notion d'agence est aussi recherchée dans les éléments discursifs du *new public management* et dans les comparaisons internationales. Il apparaît de façon claire que la notion d'agence est issue de cette doctrine d'inspiration néo-libérale. Toutefois, le modèle d'agence ne trouve aucune définition précise. Les comparaisons avec d'autres pays montrent que le recours à ces dernières est souvent hâtif pour pouvoir justifier de réformes brutales. En effet, les trajectoires des histoires administratives apparaissent directement liées à des spécificités des Etats. Enfin, cette partie est l'occasion d'un retour d'expérience sur le projet RGPP de création d'un statut spécifique d'agence de service public. Le fait que cette expérience ait avorté met en avant le rôle spécifique de la préfectorale et l'existence d'une lutte de pouvoir sur le sujet. Au final, cette recherche du modèle d'agence s'est conclue par le choix de la notion d'agencification. En effet, le processus de démembrement de l'Etat et de mise en œuvre d'une politique publique de façon spécialisée est symptomatique du processus d'évolution vers le modèle d'agence que nous qualifions d'agencification.

La deuxième partie décrit plusieurs exemples au sein du ministère du développement durable afin de mettre en exergue les traits saillants de l'agencification. Les différents exemples examinés (ADEME, IFEN, VNF, etc...) permettent d'approcher sous différents aspects le processus d'agencification au ministère du développement durable. La problématique du pouvoir des préfets est aussi abordée à l'occasion de cette exploration. Si ces exemples ont vocation à nourrir l'analyse et tester les hypothèses de cette étude, ils ne constituent pas des monographies détaillées des établissements.

Enfin, la troisième et dernière partie met en perspective la tension permanente entre les deux modèles ou idéaux-types. Pour cela, un retour préalable sur la RéATE et le processus de préfectoralisation des services déconcentrés départementaux est nécessaire. L'agencification trouve ainsi sa motivation afin d'échapper à ce mouvement. Les ministères développent ces outils d'actions directs sur le territoire afin d'échapper au contrôle préfectoral. En reflux, la question du pouvoir des préfets sur les établissements publics est revenue à l'ordre du jour. La mise en perspective de cette tension entre les modèles de légitimité de l'action de l'Etat conclut cette l'étude.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| SYNTHESE | 5 |
| SOMMAIRE | 7 |
| INTRODUCTION | 9 |
| L'ETAT, SON ORGANISATION ET SES REFORMES : | 12 |
| A LA RECHERCHE DES AGENCES | 12 |
| A) L'architecture administrative de l'Etat | 12 |
| 1) Les administrations centrales et les services déconcentrés | 12 |
| 2) Les services à compétence nationale (SCN) | 13 |
| 3) Les établissements publics nationaux (EPN) | 16 |
| 4) Les groupements d'intérêt public | 22 |
| 5) Les autorités administratives indépendantes | 24 |
| 6) La notion d'opérateurs et d'ODAC | 25 |
| 7) Les définitions différentes du Conseil d'Etat et de l'Inspection Générale des Finances | 26 |
| B) Le concept d'agence : positionnement dans la généalogie de la réforme de l'Etat et filiation directe au new public management | 29 |
| 1) Le New Public Management | 30 |
| 2) Une brève histoire de la réforme de l'Etat | 33 |
| C) Comparaison internationale | 36 |
| D) La tentative avortée d'une mesure RGPP de création du statut d'agence de service public | 38 |
| 1) Un projet très avancé mais resté très confidentiel | 38 |
| 2) Le processus de communication gouvernementale autour du statut d'Agence de Service Public (ASP) | 39 |
| 3) Le projet de statut d'Agence de Service Public | 41 |
| 4) L'abandon définitif du projet | 46 |
| 5) D'autres hypothèses explicatives de l'émergence de ce projet | 46 |
| 6) Les projets d'ASP au ministère du développement durable | 47 |
| Conclusion : à la recherche d'un modèle inexistant | 47 |
| LE PROCESSUS D'AGENCIFICATION VU A TRAVERS DES EXEMPLES DU MINISTERE DU DEVELOPPEMENT DURABLE | 49 |
| A) L'Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Energie (ADEME) | 49 |
| 1) Description de l'ADEME | 49 |
| 2) L'utilisation de l'ADEME par le ministère du développement durable | 50 |
| 3) Une agence qui dérange | 52 |
| B) L'Institut Français de l'Environnement (IFEN) | 53 |
| C) Voies navigables de France | 55 |
| 1) Le fonctionnement jusqu'en 2012 | 55 |
| 2) L'audit RGPP | 55 |
| 3) Le financement de VNF | 56 |

| | |
|--|-----------|
| 4) Le transfert du service public à l'EPIC VNF | 57 |
| D) Les routes nationales | 58 |
| E) Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) | 59 |
| F) Le réseau scientifique et technique du ministère (RST) | 61 |
| G) Les fusions ou rapprochements d'établissements publics | 62 |
| H) Synthèse | 63 |
| | |
| L'OPPOSITION ENTRE DEUX MODES DE PROJECTION DE L'ETAT SUR LE TERRITOIRE | 67 |
| | |
| A) La RéATE : Réforme de l'administration territoriale de l'Etat | 67 |
| 1) Des liens distendus entre les DDT(M) et le ministère du développement durable | 68 |
| 2) Une régionalisation opérée par le ministère | 69 |
| 3) Une « préfectoralisation » des DDI | 70 |
| 4) Ce que révèle la RéATE sur les processus d'agencification au ministère du développement durable | 72 |
| | |
| B) Le préfet et les établissements publics | 74 |
| | |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 80 |
| | |
| ANNEXES | 83 |

Introduction

Cette étude a été initiée en 2008 suite à l'annonce d'une décision de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) lors du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques du 12 décembre 2007 : « Expérimentation de la création d'agences de service public, sans personnalité morale, bénéficiant d'une autonomie et d'une souplesse de gestion accrue »

Cette annonce était de grande envergure car elle allait remettre en cause toute l'architecture administrative de l'Etat et aurait pu bouleverser l'ensemble de la fonction publique de l'Etat. En effet, le fait de ne pas avoir de personnalité morale propre signifiait que ces agences se confondaient avec l'Etat : responsabilité juridique propre, budget autre que celui du budget général de l'Etat, capacité de recrutement propre, possibilités de disposer d'un patrimoine propre... Permettre une autonomie et une souplesse accrue constituait donc en une attaque à peine voilée contre le statut général de la fonction publique. Cette remise en cause du statut général et des conditions d'emplois des fonctionnaires était d'autant plus claire que le président de la République avait annoncé à l'Institut Régional d'Administration de Nantes le 19 septembre 2007 sa volonté de mettre fin à la fonction publique de carrière pour développer la logique de contrat.

Même si la RGPP n'en était qu'à ses prémices, son impact sur l'organisation des services publics se faisait déjà sentir. Tous les secteurs de l'action publique ont été profondément impactés comme l'a montré l'ouvrage de Force Ouvrière « Le livre noir de la RGPP » diffusé en septembre 2011. Cette mesure aurait pu apparaître comme anecdotique parmi les 561 mesures de la RGPP. Pourtant, elle symbolisait à elle seule une vaste opération de démembrement de l'Etat. Force Ouvrière a donc proposé de conduire une étude sur ces nouveaux objets qu'auraient pu être les Agences de Service Public.

Un terrain privilégié a été choisi : Le ministère du développement durable. L'intérêt de ce ministère récemment créé au moment où cette étude est initiée réside dans son organisation : plusieurs services déconcentrés aux différents échelons territoriaux et une myriade d'environ 90 établissements publics dont le pilotage posait de nombreuses interrogations. Un deuxième intérêt dans le choix d'un tel terrain est que ce ministère a largement été touché par la RGPP à tous les niveaux. Enfin, il présente l'avantage d'être parfaitement connu de l'auteur qui y est affecté et y milite syndicalement. Une connaissance fine du terrain étant un avantage indéniable, les différentes évolutions décrites ici ont fait l'objet d'échanges, d'interventions et d'actions des organisations syndicales. La méthodologie en place était donc pour partie sous forme d'expérience participative. Si elle peut poser le problème de la distanciation nécessaire par rapport à l'objet d'étude, elle présente l'avantage d'un accès efficace aux sources. Il s'agit donc davantage d'une étude militante que d'une étude de type académique.

Si au début du projet, l'intérêt de l'étude était d'anticiper les changements induits par la création d'agences de service public, il est rapidement apparu que ce projet allait avorter. Toute une partie de l'étude est donc consacrée à ce projet resté confidentiel. La question de l'opportunité de poursuivre une étude sur les agences de service public s'est donc posée. Néanmoins, l'analyse de cette tentative avortée de création d'un nouveau statut d'agence a été déterminante pour justifier la poursuite de cette étude. En effet, elle a mis en exergue les jeux de pouvoirs à l'œuvre ainsi que l'opposition entre deux types de logiques de projection de

l'Etat sur le territoire. La pertinence de cette problématique a été confortée récemment par la publication concomitante de deux rapports officiels sur la problématique des agences. Le premier du Conseil d'Etat dans le cadre de son rapport annuel 2012 « Les agences : une nouvelle gestion publique » (septembre 2012) met en valeur le modèle d'agence et considère le développement des agences comme un moyen de renforcer l'Etat. Le deuxième rapport est celui de l'inspection générale des finances « L'Etat et ses agences » (mars 2012 rendu public en septembre 2012). Ce rapport est au contraire très critique sur le développement des agences. La publication quasi simultanée de ces deux rapports en grande partie contradictoires montre que la problématique des agences reste un sujet de controverse que ce soit au niveau des définitions comme au niveau de l'impact et de l'efficacité de ce type d'organisation.

Cette étude permet ainsi d'aborder la tension entre deux modèles voire deux idéaux-types d'organisation de l'Etat. L'un est basé sur l'idée de compétence, de spécialisation, d'expertise de l'Etat. L'autre modèle, sous l'égide préfectorale, est celui de l'interministériel à l'extrême. Dans ce modèle, les ministères ne mettent pas en œuvre eux-mêmes les politiques publiques sectorielles qu'ils ont définies. Elles sont mises en œuvre sous l'égide du préfet. Cette tension entre ces deux modèles est non seulement le résultat d'une lutte de pouvoir mais elle marque l'ensemble du processus de modernisation de l'Etat ainsi que la Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat (RéATE) initiée en 2005.

La première partie de l'étude a vocation à explorer ce que recouvre la notion d'agence. L'analyse des différents statuts est un préalable indispensable pour approfondir cette notion. La notion d'agence est aussi recherchée dans les éléments discursifs du *new public management* et dans les comparaisons internationales. Il apparaît de façon claire que la notion d'agence est issue de cette doctrine d'inspiration néo-libérale. Toutefois, le modèle d'agence ne trouve aucune définition précise. Les comparaisons avec d'autres pays montrent que le recours à ces dernières est souvent hâtif pour pouvoir justifier de réformes brutales. En effet, les trajectoires des histoires administratives apparaissent directement liées à des spécificités des Etats. Enfin, cette partie est l'occasion d'un retour d'expérience sur le projet RGPP de création d'un statut spécifique d'agence de service public. Le fait que cette expérience ait avorté met en avant le rôle spécifique de la préfectorale et l'existence d'une lutte de pouvoir sur le sujet. Au final, cette recherche du modèle d'agence s'est conclue par le choix de la notion d'agencification. En effet, le processus de démembrement de l'Etat et de mise en œuvre d'une politique publique de façon spécialisée est symptomatique du processus d'évolution vers le modèle d'agence que nous qualifions d'agencification.

La deuxième partie décrit plusieurs exemples au sein du ministère du développement durable afin de mettre en exergue les traits saillants de l'agencification :

- L'ADEME met en avant les questions de politisation à travers le choix des dirigeants successifs de l'agence. Cette agence montre en quoi un établissement public est utilisé pour mettre en œuvre une politique publique au détriment des services de l'Etat et avec la volonté de sortir de la tutelle préfectorale. La problématique du préfet délégué territorial de l'établissement montre en quoi la tension entre les deux idéaux-types est à l'origine de la plupart des évolutions de structures.
- L'IFEN à travers une trajectoire inverse de l'agencification montre en quoi une trop forte autonomie pose le problème du contrôle politique de l'agence. Afin de recouvrer un contrôle effectif et fort, la trajectoire a donc été celle d'une ré-internalisation au sein de l'administration de l'Etat.
- VNF permet d'aborder les questions d'emplois, de tutelle inversée et des fortes innovations possibles dans les statuts d'établissements publics.

- L'entretien et l'exploitation des routes nationales montrent en quoi le processus d'agencification ne concerne pas la seule création d'établissements publics mais peut se faire en interne aux services de l'Etat. La question bureaucratique et de spécialisation est prégnante dans cet exemple.
- L'AFITF pose le sujet du contrôle parlementaire et du dévoiement de l'usage d'agence.
- Le Réseau Scientifique et Technique du ministère montre un nouveau démembrement opéré pour échapper à tout contrôle préfectoral.
- La fusion d'établissements publics met en exergue la recherche de contrôles sur ces établissements par les tutelles.

Ces différents exemples permettent d'approcher sous différents aspects le processus d'agencification au ministère du développement durable. La problématique du pouvoir des préfets est aussi abordée à l'occasion de cette exploration. Si ces exemples ont vocation à nourrir l'analyse et tester les hypothèses de cette étude, ils ne constituent pas des monographies détaillées des établissements.

Enfin, la troisième et dernière partie met en perspective la tension permanente entre les deux modèles ou idéaux-types. Pour cela, un retour préalable sur la RéATE et le processus de préfectoralisation des services déconcentrés départementaux est nécessaire. L'agencification trouve ainsi sa motivation afin d'échapper à ce mouvement. Les ministères développent ces outils d'actions directs sur le territoire afin d'échapper au contrôle préfectoral. En reflux, la question du pouvoir des préfets sur les établissements publics est revenue à l'ordre du jour. La mise en perspective de cette tension entre les modèles de légitimité de l'action de l'Etat conclut cette étude.

L'Etat, son organisation et ses réformes :

A la recherche des agences

A) L'architecture administrative de l'Etat

Pour pouvoir appréhender le concept et la notion d'agence, d'opérateur, de processus d'agencification, il est au préalable nécessaire d'établir un état des lieux des différents statuts existants au sein de l'Etat :

- les départements ministériels organisés autour des administrations centrales et de services déconcentrés
- les services à compétence nationale,
- les groupements d'intérêts publics
- et les autorités administratives indépendantes¹.

L'architecture administrative de l'Etat malgré une apparente stabilité n'a eu de cesse de se réformer. Les années 2007-2012 ont notamment été l'objet de transformations profondes à travers des innovations diverses. Nous décrirons donc l'organisation administrative de l'Etat en mettant en exergue les évolutions et innovations récentes.

Il convient de signaler qu'au-delà des types d'administrations brièvement décrites, il existe de nombreux organismes *sui generis* dont l'affectation dans l'un des statuts existants est réalisé soit par des décisions réglementaires soit par le juge administratif au moyen d'une jurisprudence faisant référence à un faisceau d'indices pour classer les organismes.

1) Les administrations centrales et les services déconcentrés

L'organisation administrative de l'Etat est bien connue. Personnalité juridique unique, elle est composée d'administrations centrales, l'Etat central, et de services déconcentrés, l'Etat territorial. Toutefois, l'organisation de l'Etat n'a pas toujours été clairement définie malgré l'utilisation des vocables « services centraux » et « services extérieurs ».

L'architecture administrative de l'Etat a été progressivement précisée, en particulier dans les années 1990 avec la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République qui a fait apparaître l'expression de « services déconcentrés ». Le deuxième texte fondateur clarifiant l'organisation de l'Etat est la charte de la déconcentration².

¹ Chevallier J. Science administrative, PUF, 2007

² Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992

Les administrations centrales tiennent ainsi délégation du ministre et « assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle ».

Les services déconcentrés sont donc chargés des autres missions au niveau territorial. Ces services, en particulier les directions départementales, ont une valeur symbolique importante. En effet, la forte présence de l'Etat territorial a forgé l'idéal du service public de proximité en France. Pourtant, progressivement, l'échelon régional est devenu l'échelon privilégié d'intervention de l'Etat³. Cette montée en puissance régionale a été conduite en affaiblissant l'échelon départemental qui était le niveau de mise en œuvre et de conception des politiques publiques. L'autre facteur important est la place du préfet devenu le représentant de l'Etat au niveau régional et départemental. Les chefs de services déconcentrés tiennent ainsi délégation du préfet et non plus de leurs ministères de tutelle. Ainsi, actuellement, les liens entre les départements ministériels et les services déconcentrés se sont de plus en plus réduits, les ministères perdant progressivement des leviers d'actions de proximité.

Les trois principales innovations qui concernent les services déconcentrés de l'Etat sont :

- Le développement de services déconcentrés qui sortent du schéma administratif classique : à savoir le niveau départemental et le niveau régional. Par exemple, les Directions Interdépartementales des Routes (DIR) ou les Directions Interrégionales de la MER (DIRM)
- La montée en puissance de l'échelon régional,
- La disparition des directions départementales ministérielles transformées en directions départementales interministérielles.

Ces deux dernières innovations feront l'objet d'une analyse approfondie dans la troisième partie de l'étude qui revient sur la RéATE (réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat).

2) Les services à compétence nationale (SCN)

Historiquement, la charte de la déconcentration a précisé les missions relatives des administrations centrales et des administrations déconcentrées. Néanmoins, il existait « dans de nombreux ministères des missions de gestion, d'études techniques, de production de biens ou de prestation de services, ainsi que d'autres missions à caractère opérationnel, qui n'entrent pas dans le rôle des administrations centrales »⁴. Ce vide a été comblé par le décret no 97-463 du 9 mai 1997 avec l'institution juridique du Service à Compétence Nationale entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées. Les SCN sont des services de l'Etat de plein exercice et donc sans personnalité juridique propre : un SCN n'est pas représenté en justice il s'agit de l'Etat, son budget fait parti du budget général, il n'a pas de patrimoine privé propre mais peut gérer du patrimoine relevant du domaine public, enfin il n'a pas des capacités d'endettement propre...

³ Marie-José Tulard, Les services déconcentrés : le besoin d'un Etat territorial plus cohérent et plus efficace in Cahiers français n°346, La réforme de l'Etat, 2008

⁴ Circulaire 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

Ainsi l'article premier de ce décret précise le périmètre des SCN : « *Les services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés.* ». Cette définition rapproche fortement les SCN des administrations centrales puisqu'ils ont un caractère national sans attache spécifique à un échelon territorial. En effet, il est précisé dans la circulaire du 9 mai 1997 qu'il est « [...] nécessaire tout d'abord que ces missions présentent un caractère national et que, par suite, elles ne puissent être déconcentrées ». Toutefois, une différence majeure par rapport aux administrations centrales est précisée : « *Enfin la création d'un service à compétence nationale ne doit avoir aucune incidence sur l'organisation des services déconcentrés et leurs relations avec les préfets telles qu'elles résultent des décrets no 82-389 et no 82-390 du 10 mai 1982 relatifs, respectivement, aux pouvoirs du préfet et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans le département, et aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissements publics. En tout état de cause la mission de pilotage des services déconcentrés est une fonction d'administration centrale et ne peut être dévolue à un service à compétence nationale.* »

Néanmoins, il est difficile de se limiter à la seule explication du vide entre administrations centrales et déconcentrées pour expliquer l'usage étendu de ce type d'administrations. En effet, beaucoup de SCN ont été créés pour détacher une partie des activités des administrations centrales : formation, documentation, statistiques, services supports, informatique, logistique... pour les identifier de manière privilégiée en les érigeant en centre de responsabilité pour mieux en apprécier les performances⁵. Cette logique est d'ailleurs inscrite dans la circulaire de mise en œuvre des SCN du 9 mai 1997 : « *Les formules inspirées des centres de responsabilité et des contrats de service peuvent également être utilisées. Dans ces derniers cas, les relations entre le service et l'autorité dont il relève seront décrites dans un contrat, qui pourra avoir un caractère pluriannuel.* »

Il est prévu deux types de SCN en fonction de l'autonomie souhaitée pour le service. Dans un cas, le SCN est rattaché directement à un ministre, d'autres à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur.

Les modalités de création (ou de suppression) de ces services se sont assouplies à mesure des modifications du décret fondateur. Initialement, les SCN rattachés directement au ministre étaient créés par décret ministériel en Conseil d'Etat tandis que les SCN rattachés à une administration centrale étaient créés par arrêtés conjoints du ministre dont ils relèvent, du ministre chargé de la réforme administrative et du ministre chargé du budget. Actuellement, un simple décret ministériel suffit pour les premiers types de SCN et un arrêté pour les seconds⁶. Ces textes portant création des SCN précisent les missions qui leurs sont confiées et sont accompagnés d'un rapport comprenant une description complète des missions que le service devra remplir, une définition des résultats attendus et des outils de compte rendu de ces résultats ; enfin la méthode retenue pour définir les ressources allouées au service. Pour ce

⁵ OCDE, Les autres visages de la gouvernance publique, agence, autorités administratives et établissements publics, 2002

⁶ Décret n°2005-124 du 14 février 2005 et Décret n°2008-772 du 30 juillet 2008

qui est de l'organisation interne des services, elle est renvoyée à un autre arrêté ministériel spécifique.

En ce qui concerne les agents de ces SCN, il n'y a aucune spécificité par rapport aux administrations centrales et déconcentrées. Les agents concernés sont généralement des fonctionnaires ou d'autres agents de droit public. Toutefois, une des innovations de ces services est qu'ils peuvent accueillir simplement des fonctionnaires qui appartiennent aussi bien à des corps ayant vocation à servir en administration centrale ou à des corps ayant vocation à servir en service déconcentré. Cette disposition était relativement novatrice au moment de la création des SCN puisqu'il existait de nombreux corps spécifiques à un type d'administration.

Concernant les corps qui ont vocation à exercer dans tous les services et qui ont des régimes indemnitaires différents selon que les agents exercent en administrations centrales ou en services déconcentrés, la Direction Générale de la Fonction Publique (DGAFP) indique que les SCN sont soumis au même régime que les services déconcentrés malgré leur plus grande proximité avec les administrations centrales.

Pour ce qui est des instances paritaires, il n'y a aucune obligation réglementaire à instituer un comité technique paritaire spécial compétent pour un SCN. Toutefois, même sans obligation réglementaire, il est courant que les instances représentatives du personnel (Comité Technique Spécial) soient mises en place, en particulier pour les services fortement différenciés d'une administration centrale.

La fin de l'obligation d'avis préalable du Conseil d'Etat dans les visas d'un décret de création ou de modification d'un SCN a ouvert la voie à des innovations diverses :

→ Création de SCN avec des implantations territoriales multiples : Même si cette situation existait auparavant, ces implantations n'avaient pas de vocation spécifique sur le territoire donné, en ce sens, l'objet de ces implantations relevait plus de l'administration centrale que des services déconcentrés. En 2012, le ministère du développement durable a transformé des services déconcentrés : les centres interrégionaux de formation professionnels sans statut propre en un SCN dénommé CMVRH⁷ (Centre Ministériel de Valorisation des Ressources Humaines) avec des implantations territoriales les CVRH qui ont dans la pratique un rôle spécifique sur un territoire.

→ Double tutelle sur un SCN : La théorie de la délégation de pouvoir tend à définir un SCN relevant d'une seule autorité. Le directeur du service à compétence nationale tiendrait sa délégation de pouvoir soit d'un ministre, soit d'un directeur d'administration centrale, soit d'un sous-directeur d'administration centrale. Or il a été créé en 2010 un SCN relevant de deux ministères, suite à la fusion du corps des ingénieurs des ponts et chaussées (géré par le ministère du développement durable) et du corps des ingénieurs du génie rural des eaux et des forêts (géré par le ministère de l'agriculture) en un corps unique d'ingénieur des ponts, des eaux et des forêts. Afin de résoudre la question de l'autorité de gestion de ce corps partagé entre deux ministères, il a été décidé de créer un SCN relevant de ces deux ministères⁸.

⁷ Arrêté du 30 mars 2012 portant création et organisation d'un service à compétence nationale dénommé « centre ministériel de valorisation des ressources humaines »

⁸ Arrêté du 2 juin 2010 portant création d'un service à compétence nationale à caractère interministériel dénommé " Centre interministériel de gestion des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts " C. Viard, Une

3) Les établissements publics nationaux (EPN)

Les établissements publics sont des institutions anciennes. En effet, même si le terme n'était pas employé, ce type de structures commence à se constituer pendant l'ancien régime, par exemple le Collège de France (1530) ou le Jardin du Roi (1626) devenu depuis le Museum National d'Histoire Naturelle. L'expression d'établissement public est ensuite reprise dans le code civil napoléonien comme l'opposé des établissements privés. La dénomination d'établissement public correspond donc à la fois aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dont l'objet est d'intérêt public. Les évolutions jurisprudentielles ont permis de préciser une notion d'établissement public assez proche de celle d'aujourd'hui.⁹ Ce type de structure a ensuite été utilisé de manière importante à partir de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle avec le développement d' « offices » utilisés pour le développement économique : office national du tourisme, office de la navigation, office colonial, office national du commerce extérieur...¹⁰

Aujourd'hui, l'assise juridique des établissements publics est clairement définie. En effet, l'article 34 de la Constitution prévoit que la loi (et elle seule) peut créer un nouveau type d'établissement public, les établissements étant ensuite généralement créés par décrets sauf disposition législative contraire. Plus spécifiquement, le Conseil d'Etat donne une définition juridique : « personnes morales de droit public assumant une mission spéciale et disposant pour cela d'une certaine autonomie administrative et financière »¹¹

Ces formes d'organisation de l'Etat ne peuvent être des créations totalement endogènes à l'Etat puisqu'elles nécessitent le concours du Parlement pour être créées. En effet, « *la loi se doit d'aller assez loin dans les « règles constitutives » : mission, ressources, exercice de la tutelle, structure du conseil d'administration, tous ces éléments doivent nécessairement figurer dans la loi et ne peuvent juridiquement être renvoyés à la compétence réglementaire du gouvernement.* »¹² Toutefois, lorsque le type d'établissement est déjà prévu par la loi, il n'y a plus d'intervention législative. Seuls les textes à portée réglementaire (en général un décret) sont nécessaires à la création de l'établissement.

La définition générique du Conseil d'Etat permet d'appréhender les principales spécificités des établissements publics : personnalité morale, personne publique, autonomie, spécialité... Toutefois, afin de mieux définir l'objet, il est nécessaire d'adjoindre à la définition la distinction juridique entre les établissements publics administratifs (EPA) avec ses déclinaisons et les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

fusion délicate dans la fonction publique : La création du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts in De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat, PUG, 2011

⁹ O Dugrip, L. Saïdj, Les établissements publics nationaux, LGDJ, 1992

¹⁰ A. Chatriot, Les offices en France sous la troisième république, une réforme incertaine de l'administration in Revue Française d'Administration Publique n°120, 2006

¹¹ O Dugrip, L. Saïdj, *op cit*

¹² OCDE, Les autres visages de la gouvernance publique, agence, autorités administratives et établissements publics, 2002

a) Le diptyque EPA/EPIC

Cette distinction juridique est fondamentale puisqu'elle conditionne le mode de fonctionnement, l'autonomie, la gouvernance de ces établissements. La distinction entre EPA/EPIC est issue à l'origine de la distinction entre Service Public Administratif et Service Public Industriel et Commercial. Toutefois, cette différence cardinale entre secteur marchand et non marchand est au final très artificielle¹³, il est courant d'avoir un EPIC en charge d'un Service Public Administratif et réciproquement. Par exemple l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) est un EPIC alors que sa mission est loin d'être industrielle et commerciale. Ces dérogations à l'esprit de la classification sont en rapport avec l'autonomie souhaitée de l'établissement. Toutefois, le juge administratif peut requalifier le statut de l'établissement s'il est saisi. Le juge administratif (il faut qu'il soit sollicité) peut décider de changer le caractère de l'EPN d'EPA en EPIC ou réciproquement.

Les critères pour justifier de la requalification d'un EPA en EPIC relèvent de la jurisprudence qui se réfère à un faisceau d'indices. Les conditions nécessaires et suffisantes sont¹⁴ :

- les activités de l'EPN sont analogues à celles que pourraient exercer une entreprise privée,
- les ressources proviennent essentiellement de redevances payées par les usagers en rémunération des services rendus,
- lorsque l'EPN fonctionne selon les règles du droit privé (avec un recours aux usages du commerce et aux techniques inspirés de la comptabilité privé)

De même, le juge peut remettre en cause le statut d'EPIC s'il estime que « *[ce dernier] reste de façon prépondérante un établissement public à caractère administratif exerçant une action essentiellement administrative* »¹⁵

Les textes institutifs de l'établissement fixent le régime juridique applicable à chaque établissement, cela entraîne un foisonnement et une multiplicité de situations qui rend difficile une définition générale¹⁶. Nous essaierons toutefois de définir les grandes caractéristiques des EPN.

b) Des personnes morales

Les établissements publics disposent tous d'une personnalité juridique qui, en conséquence, est en capacité d'avoir des droits et des obligations. Ainsi le directeur ou président de l'EPN représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile.

D'un point de vue pratique, l'établissement engage sa responsabilité, peut disposer d'un patrimoine propre privé (mobilier et immobilier), possède un budget propre distinct de celui de l'Etat, peut recevoir des subventions et libéralités, émettre des emprunts, percevoir des redevances et des taxes fiscales ou para-fiscales, et surtout peut ester en justice en action ou en défense.

¹³ Jacques Petit (Dir), Droit administratif et administration, La documentation française, 2008

¹⁴ O Dugrip, L. Saïdj, *op cit*

¹⁵ [CE, 4 juil 1986, Berger] sur le Centre Français du Commerce Extérieur in Jacques Petit (Dir), *op cit*

¹⁶ OCDE, *op cit*

c) Des personnes publiques

Le fait que tous les EPN appartiennent au secteur public (quelles que soient leurs activités y compris si elles sont marchandes et concurrentielles) entraîne des prérogatives attachées à la puissance publique : possibilité d'être affectataire du domaine public, droit d'expropriation, pouvoir de police administrative, privilège du préalable...

Ces prérogatives sont possibles aussi bien pour les EPA que les EPIC. Cette caractéristique distingue les EPN des entreprises publiques qui bien qu'appartenant à la sphère publique n'ont pas les prérogatives de puissance publique.

d) Objet de l'Etablissement : Un principe de spécialité

Les EPN ont obligatoirement un principe de spécialisation d'objet institué dans les textes constitutifs de l'établissement. Contrairement aux collectivités territoriales, ils ne disposent pas d'une clause de compétence générale mais ont la possibilité d'intervenir (sauf en cas de mention contraire dans les textes de l'Etablissement) sur l'ensemble du territoire dans leur objet. L'objet de l'EPN est défini de façon générique dans les textes (loi créant la catégorie et décret). Un règlement intérieur de l'EPN est généralement prévu avec pour seul objet de compléter les textes institutifs (par exemple fréquence de réunions des CA, modalités de convocation...)

e) Soumission au droit public, aux règles de la commande publique

Les EPA sont soumis à l'ensemble des règles du droit public et sont donc des entités adjudicatrices pour ce qui est de la commande publique. Au contraire, les EPIC ne sont pas soumis à toutes les règles du droit public, en particulier pour la commande publique, où l'établissement approuve un règlement qu'il définit et qui lui est spécifique en tant que pouvoir adjudicateur (et non entité adjudicatrice).

f) Gouvernance¹⁷

L'organisation de la gouvernance des établissements est très variable d'un établissement à l'autre. Les éléments d'organisation se retrouvent pour partie dans la loi de création de la catégorie qui peut fixer certaines exigences mais surtout dans le décret statutaire de création.

La gouvernance d'un établissement est généralement partagée entre une autorité délibérante (Conseil d'administration) et une autorité exécutive (directeur). En général, l'autorité délibérante se voit attribuer le pouvoir de définir et d'organiser l'organisation et le programme d'activité, d'approuver le contrat d'objectifs et de moyens, d'arrêter le budget, d'accepter des dons et legs, de conclure les marchés et conventions importants et de manière générale toutes décisions relatives aux grandes orientations stratégiques, économiques, financières...

L'autorité exécutive est en général responsable de l'application des délibérations du conseil d'administration, de l'application du budget, de la gestion quotidienne, d'être l'ordonnateur

¹⁷ O Dugrip, L. Saïdj, op cit - OCDE, op cit - Jacques Petit (Dir), op cit

des dépenses, de représenter l'EPN en justice, de gestion du personnel... Cette autorité peut être confiée au président du conseil d'administration ou à un directeur général ou de manière partagée entre président et directeur général.

Tous les établissements publics ont un conseil d'administration qui compte parmi ses membres des représentants du ministère de tutelle et, le cas échéant, des parties intéressées concernées (collectivités locales, usagers, entreprises, partenaires de l'administration, des personnalités publiques présentant les compétences requises). Les administrateurs non fonctionnaires et non membres de droit restent pour une large part choisis par l'État. Ces fonctions sont très largement bénévoles pour les EPA.

g) Tutelle

Malgré l'autonomie juridique, budgétaire, de gestion dont disposent les EPN, ils sont rattachés à l'Etat qui en assure la tutelle avec un ou plusieurs départements ministériels.

Pour les EPA : Le texte de référence est le décret-loi du 25 octobre 1935. Il est fixé un principe de double tutelle, une tutelle financière (à travers le ministère des finances, *voir infra*) et tutelle technique (à travers un ou plusieurs ministères)

Pour les EPIC : Le texte de référence est le décret du 26 mai 1955. La présence de la tutelle technique se fait à travers la présence d'un commissaire au gouvernement dans le CA dont les prérogatives sont définies dans les textes institutifs (voix prépondérante, accord obligatoire...). La tutelle du ministère des finances se fait à travers le Contrôle d'Etat (missions d'inspections) sous forme d'un contrôle *a posteriori* sauf pour les décisions nécessitant un visa (notamment pour certains actes liés au domaine public)

L'autorité de tutelle peut être déconcentrée (au niveau préfet par exemple)

*h) Nomination du Président, Directeur et des cadres dirigeants*¹⁸

Dans 90 % des EPN, l'Etat désigne seul le Directeur et Président (à l'exception d'établissements tels que l'ANPE, les Caisses de sécurité sociale partagés avec les partenaires sociaux). Dans 50 % des établissements, l'Etat va jusqu'à nommer les cadres supérieurs.

i) Autonomie de gestion

Une des grandes caractéristiques des EPN est de disposer d'une forte autonomie de gestion. Les organes délibérants et eux seuls prennent toutes les décisions qui concernent l'établissement dans le cadre des lois, et autres textes applicables à l'EPN. Un exemple célèbre est l'annulation il y a quelques années de la décision gouvernementale de délocaliser l'Ecole nationale d'administration (ENA) à Strasbourg. Le Conseil d'Etat a annulé cette décision du gouvernement puisqu'elle relevait du seul conseil d'administration.

j) Budget et comptabilité

¹⁸ OCDE, *op cit*

Pour les EPA :

Le budget des EPA fixe des seuils de dépenses de fonctionnement. Ce budget comprend des autorisations d'engagement de projets d'investissement semblable à la structuration budgétaire de l'Etat. Les budgets des EPA sont soumis aux mêmes calendriers et procédures que l'Etat. Ils ne sont généralement pas présents lors de réunions interministérielles mais sont représentés par leurs tutelles. L'importance de la subvention de l'Etat au budget de ces établissements implique d'adopter un rythme identique à celui de l'Etat.

Toutefois, le budget des établissements est exclu du budget général de l'Etat (la subvention de l'Etat en fait bien partie). Le plafond d'autorisation d'emploi prescriptif au sein de l'Etat est affiché pour information au Parlement.

Au final, le budget de l'EPA est présenté en CA qui doit le voter. Ensuite, dans la majorité des cas, ce budget doit être approuvé par les autorités de tutelles (tutelle technique et ministère des finances)

En ce qui concerne la comptabilité, les EPA sont soumis à la comptabilité publique classique.

Pour les EPIC :

Les budgets des EPIC diffèrent sensiblement des budgets des EPA. En effet, ces budgets d'EPIC sont considérés comme des « estimations de recettes et dépenses ». Ces estimations ne sont, en principe, que des évaluations puisqu'elles dépendent des recettes propres de l'établissement. Toutefois, malgré les marges de manœuvre apparentes, les seuils fixés pour les dépenses de personnel et d'investissement limitent la souplesse au niveau de la réalisation des budgets.

Pour ce qui est de la comptabilité, les règles sont variables d'un EPIC à l'autre. Parfois, elles relèvent de la comptabilité privée, parfois de la comptabilité publique avec la présence d'un comptable public.

k) Le contrôle financier

Pour les EPA :

L'exécution des dépenses est semblable à celle d'un autre service de l'Etat : Le directeur est ordonnateur et dispose d'un comptable distinct. Toutefois, un contrôleur financier (représentant du ministère des finances) spécifique à l'établissement est désigné afin d'effectuer un contrôle *a priori*.

Le contrôleur financier exerce son activité en étroite collaboration avec les administrateurs de l'établissement public ; il a une voix consultative au conseil d'administration. Il ne contrôle que la régularité des opérations et garantit que les directives écrites ou orales de la direction du budget ont été respectées.

Pour les EPIC :

Le contrôle financier des EPIC se fait à travers le « contrôle de l'Etat » par les agents du ministère des finances. Il peut s'agir d'un contrôle *a priori* des décisions ayant une incidence financière importante ou plus souvent d'un contrôle *a posteriori* à travers des vérifications. Ces contrôleurs d'Etat ont une voix consultative dans les conseils d'administrations et

publient des rapports annuels d'audit sur l'efficacité des politiques des établissements. Ces rapports sont confidentiels et à diffusion restreinte au sein du ministère des finances.

l) Financement

Il n'y a pas de règles génériques concernant le financement des EPN. Ainsi, il arrive qu'un EPIC fonctionne essentiellement à travers des subventions d'Etat (exemple ANRU – Agence Nationale de Renouveau Urbain-) ou qu'un EPA dispose d'un financement autonome. Il convient de noter que les EPN ne peuvent percevoir directement des taxes para-fiscales même si certaines taxes de l'Etat peuvent être affectées à un établissement.

m) Le personnel des EPN

Pour les EPA :

La base du recrutement dans un EPA est celui d'agents publics : fonctionnaires ou contractuels de droit public.

La répartition entre fonctionnaires et contractuels est variable d'un établissement à l'autre. Un des critères est le caractère endogène ou exogène à l'administration lors de la création. Les fonctionnaires présents appartiennent soit à des corps des ministères, donc avec une gestion encore assurée par le ministère d'origine, soit à des corps propres à l'établissement.

Les agents présents sont en position d'activité même si un détachement sur corps est toujours possible ou de la mise à disposition d'agents par un ministère. Certains EPA continuent toutefois à recruter en détachement.

Pour ce qui est des rémunérations des corps ministériels, il n'y a pas de différence notable que ce soit en indiciaire ou indemnitaire. Toutefois, lorsque l'établissement accueille en détachement (sur contrat notamment), il peut permettre une augmentation de rémunération.

Pour les EPIC :

Les EPIC recrutent sur la base de contrats de droit privé. Les agents de l'Etat peuvent y exercer en étant détachés sur contrat. Cette situation administrative pose un problème sur le régime de retraite (pension dans la carrière passée à l'Etat et régime général pour la partie en EPIC) qui constitue actuellement un frein à la mobilité des fonctionnaires vers les EPIC.

Tout comme les services déconcentrés de l'Etat et les SCN, les établissements publics ont fait l'objet de différentes innovations :

→ La distinction cardinale entre administratif d'une part et industriel et commercial d'autre part tend à s'estomper progressivement. Le fait qu'un établissement soit à double visage est de plus en plus communément admis sans conduire à une requalification systématique dans une de ces catégories. Nous détaillerons dans le cadre de cette étude l'établissement spécifique Voies Navigables de France qui en aura toutes les caractéristiques (comme la possibilité pour un EPA de bénéficier de taxes affectées)

→ L'autonomie et l'indépendance des établissements publics sont de plus en plus remises en cause. Notamment, alors que la loi organique relative aux lois de finances n'implique aucune obligation de contrainte sur les effectifs des établissements (introduit par l'article 64 de la loi

de finances de 2008), de plus en plus de mesures sont mises en œuvre pour contraindre et contrôler les moyens alors que seuls les résultats devraient dans l'esprit être évalués. La tentative de mise en place d'un contrôle plus approfondie des opérateurs se retrouve dans différentes circulaires¹⁹

Plusieurs éléments de fonds sont mis en exergues ou tout simplement esquissés dans le document du Conseil d'Etat « Rapport d'étude sur les établissements publics » adopté par l'assemblée générale plénière du 15 octobre 2009.

4) Les groupements d'intérêt public

Les groupements d'intérêt public (GIP) ont été initialement introduits dans le paysage administratif français pour remédier au foisonnement de structures para-administratives sous forme associative dans le domaine de la recherche. La loi du 15 juillet 1982 (loi Chevènement) a donc proposé un cadre plus souple que celui de l'établissement public. Après de long débats sur la nature juridique de ces administrations, il a été tranché dans un arrêt du 14 février 2000 du tribunal des conflits que les GIP sont « *des personnes publiques soumises à un régime spécifique ; que ce dernier se caractérise, sous la seule réserve de l'application par analogie à ces groupements des dispositions de l'article 34 de la Constitution qui fondent la compétence de la loi en matière de création d'établissements publics proprement dits, par une absence de soumission de plein droit de ces groupements aux lois et règlements régissant les établissements publics* »

Ainsi, initialement créé pour favoriser les coopérations entre diverses structures publiques et privées dans le domaine de la recherche, le statut de GIP a été développé dans de nombreux autres domaines²⁰.

Nous décrivons brièvement les différentes caractéristiques des GIP et leur mode de fonctionnement²¹ en tant que structure de coopération intégrée.

a) Le processus de création d'un GIP

Il n'existe pas de texte général codifiant les GIP, comme dans le cas des EPN, une loi est

¹⁹ Circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 sur le pilotage stratégique des opérateurs, circulaire de la direction du budget du 9 août 2012 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'Etat et des établissements publics nationaux pour 2013... Le rapport du Conseil d'Etat 2012 sur les agences fournit un bilan de l'application de la circulaire du 26 mars 2010 : « La **circulaire du 26 mars 2010** constitue la tentative la plus aboutie de donner un cadre structuré aux relations entre l'Etat et ses agences. Elle s'applique aux opérateurs mais couvre la plupart des agences au sens de l'étude. Elle énonce pour la première fois l'obligation de conclure avec chaque organisme des contrats d'objectifs, et renforce la cohérence des indicateurs de performance des contrats d'objectifs, afin de les aligner sur le projet annuel de performance. **La mise en œuvre de la circulaire demeure néanmoins inachevée.** Seuls 40 % des opérateurs disposent d'un contrat de performance couvrant l'année 2012 et un tiers disposent de lettre de mission. Il n'existe pas à ce jour d'évaluations qualitatives de ces contrats. La forte emprise du principe d'annualité dans la définition des moyens de l'agence est également à déplorer. »

²⁰ Guide Légistique (Légifrance) sur les GIP : www.legifrance.gouv.fr

²¹ Voir en particulier : Guide méthodologique, Groupement d'intérêt public, Direction Générale de la Comptabilité Publique

nécessaire pour créer une nouvelle catégorie de GIP. Un décret est ensuite nécessaire pour fixer les conditions de création du GIP, de son mode de fonctionnement des prérogatives du commissaire de gouvernement, du contrôleur d'Etat et les règles de comptabilité ainsi que les catégories d'agents susceptibles de faire partie du personnel de l'organisme. Parfois, un arrêté vient compléter le décret. Ce qui démarque le GIP des autres structures administratives est qu'il est ensuite institué par convention constitutive associant tous les membres fondateurs. Au moins une des personnes du GIP doit être une personne publique (Etat, Collectivité territoriale, Etablissement Public national ou local, autre GIP)

b) Des personnes morales de droit public à durée limitée

Le GIP n'acquiert ensuite la personnalité juridique qu'à compter de la publication d'un arrêté d'approbation. Cet arrêté d'approbation peut être signé par les différents ministres responsables pour les GIP nationaux et par le préfet pour les GIP locaux. Cette décision d'approbation fait courir le délai de vie du GIP fixé dans la convention constitutive.

L'objet du GIP est précisé dans la convention, les actions à mener, les moyens sur plusieurs années, les plans de financement, les engagements des futurs membres...

c) Soumission au droit public, aux règles de la commande publique

Les GIP ne sont pas soumis au code des marchés publics mais restent assujettis à une obligation de mise en concurrence en tant que pouvoir adjudicateur.

d) Gouvernance

Les GIP sont généralement gouvernés par une assemblée générale et conseil d'administration. D'autres organes de gouvernance peuvent être prévus de manière conventionnelle. L'assemblée générale est l'instance délibérante du GIP qui confie une grande partie de son pouvoir décisionnel au conseil d'administration. Dans tous les cas, les personnes publiques ont la majorité des voix au sein de ces instances.

Une autorité exécutive est aussi prévue avec un Directeur, en général responsable de l'application des délibérations du conseil d'administration, de l'application du budget, de la gestion quotidienne, chargé d'être l'ordonnateur des dépenses...

e) Tutelle

Un commissaire du gouvernement est nommé pour représenter et exercer une fonction d'alerte auprès du conseil d'administration. De plus un contrôleur d'Etat est également nommé pour exercer un contrôle de l'activité et de la gestion financière. Ces contrôles ne sont pas à confondre avec le représentant de l'Etat dans le conseil d'administration du GIP dans le cas où il est membre du groupement.

f) Nomination du Président, Directeur et des cadres dirigeants

Le président est traditionnellement élu parmi et par le conseil d'administration. Ses prérogatives sont fixées dans la convention et sont en général honorifiques. Le détenteur de

l'autorité exécutive directeur, administrateur, directeur général ou toute autre appellation est aussi nommé par le conseil d'administration.

g) Budget et comptabilité

En règle générale, les GIP ne sont pas soumis à la comptabilité publique, sauf en cas de présence exclusive de personnes publiques ou autres dispositions complémentaires. Les GIP peuvent aussi disposer d'un comptable public ce qui implique la soumission au contrôle juridictionnel de la cours des comptes.

h) Financement

Le financement du GIP est défini dans la convention constitutive qui fixe les différents plans de financements et participation des membres du groupement.

i) Les personnels des GIP

Les personnels des GIP sont le plus souvent mis à disposition par les membres du groupement qu'ils soient publics ou privés. Ces personnels peuvent être positionnés en détachement et rémunérés directement par le GIP.

Certains GIP bénéficient de la possibilité de recruter directement du personnel propre à la condition que ces personnels conservent un caractère subsidiaire. Le contractuel ainsi recruté pourra avoir la qualité d'agent public ou d'agent privé en fonction de la nature du GIP : si l'activité est de type industriel et commercial alors le contrat sera de droit privé, dans le cas d'une activité administrative, le contrat sera de droit public. Dans tous les cas, les personnels directement recrutés par un GIP ne relèvent pas du statut général de la fonction publique.

5) Les autorités administratives indépendantes

La dernière catégorie de structure administrative de l'Etat est l'autorité administrative indépendante. Ce sont les seules administrations totalement indépendantes définies par le conseil d'Etat comme : « *[agissant] au nom de l'État sans être subordonnées au gouvernement et bénéficient, pour le bon exercice de leurs missions, de garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie, sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge* »²²

Cette catégorie a vu le jour en 1978 avec la création de la commission nationale d'informatique et des libertés. Ce nouvel exercice du pouvoir de l'Etat est mû par une volonté d'impartialité, d'indépendant, d'éviter tous conflits d'intérêts dans les grandes questions démocratiques. Parmi les 39 autorités administratives indépendantes, nous pouvons citer : la CNIL, l'autorité de régulation des télécommunications, l'autorité des marchés financiers...

Ce type de structure étant très particulière, nous ne développerons par ce sujet dans le cadre

²² OCDE, *op cit*

de cette étude²³.

6) La notion d'opérateurs et d'ODAC²⁴

Une autre manière d'approcher la notion d'agence est de se référer à la notion d'« opérateurs ». Cette catégorisation s'inscrit dans une approche budgétaire. Il s'agit de l'ensemble des organismes disposant d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat qui respecte les critères suivants²⁵ :

- contribution à la mise en œuvre d'une mission de service public dont la politique est définie par l'Etat
- financement assuré majoritairement par l'Etat (que ce soit des subventions ou des ressources affectées), l'activité marchande est possible mais minoritaire
- le contrôle de l'Etat doit être direct à travers une tutelle qui dépasse le seul contrôle économique et financier.

Cette catégorisation exclut donc les SCN mais permet de considérer des associations comme des opérateurs. Ils font l'objet d'une présentation dans le cadre des « jaunes budgétaires » des projets de loi de finances (PLF). Le PLF 2012 en dénombre 560 répartis de la façon suivante :

| Statut | |
|----------------|------------|
| Association | 11 |
| Catégorie | 358 |
| EPA | 107 |
| EPIC | 39 |
| EPN | 1 |
| EPSCP | 7 |
| EPST | 8 |
| GIE | 1 |
| GIP | 24 |
| Société d'Etat | 1 |
| Sui generis | 3 |
| Total | 560 |

Il serait séduisant de prendre la notion d'opérateur pour définir les agences. Toutefois, cette solution comporte des limites. Tout d'abord, la notion même d'opérateur n'est pas exempte

²³ Pour plus d'informations voir notamment : Rapport sur les autorités administratives indépendantes par Patrice Gélard, Sénateur, Office parlementaire d'évaluation de la législation, 2008

²⁴ Organisme divers d'administration centrale

²⁵ Voir le site www.performance-publique.budget.gouv.fr

d'ambiguïtés²⁶. De plus, les opérateurs de l'Etat comprennent des organismes qui n'ont pas de personnalité juridique publique et excluent un pan entier de l'administration (notamment les services à compétence nationale).

Par ailleurs, le rapport récent de l'inspection générale des finances sur les agences met en exergue les faiblesses de la catégorisation d'opérateurs dans les documents budgétaires notamment la forte volatilité des organismes considérés comme des opérateurs qui empêche toute comparaison sur plusieurs années, la présence d'organismes ne respectant les critères ou encore l'absence de certains organismes.

Une autre notion intéressante se trouve dans la comptabilité nationale. En effet, dans les comptes nationaux sont définis les organismes divers d'administration centrale (ODAC) qui regroupent les organismes auxquels l'Etat a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national et correspondants aux critères suivants : contrôlés et financés majoritairement par l'Etat, activité principalement non marchande. La définition est proche de celle des opérateurs, l'INSEE en dénombre pourtant 825 en 2010.

7) Les définitions différentes du Conseil d'Etat et de l'Inspection Générale des Finances

Les deux rapports publiés quasi simultanément en 2012²⁷ auraient pu apporter une définition de la notion d'agence. Toutefois, les divergences d'approches et l'analyse de l'impact du développement d'agences met en exergue les difficultés de définir la notion d'agence et le foisonnement des statuts.

Pour le Conseil d'Etat, la notion d'agence est mal définie, elle n'existe pas en droit positif et n'existe pas en droit budgétaire (agence et opérateur ne sont pas synonymes). L'étude de la haute juridiction constitue une tentative de définition de ce modèle à travers ces critères cumulatifs : « l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale » L'analyse du Conseil d'Etat montre que le statut juridique des agences peut aussi bien être celui de SCN que d'EP ou de GIP mais exclut les autorités administratives indépendantes. A partir de cette définition, le rapport établit un état des lieux : « **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 »

Partant de cet état des lieux, le Conseil d'Etat tente d'établir une typologie dans la « jungle » des agents :

- Les agences de production et de prestation de services (pôle emploi, AFPA, UbiFrance...)
- Les agences de police et de contrôle (ONF...)

²⁶ André Barilari, Les opérateurs de l'Etat : difficulté et ambiguïté d'une définition in La revue française de finances publiques, Les Opérateurs de l'Etat, 2009

²⁷ Conseil d'Etat, Etude annuelle 2012 « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », septembre 2012
Inspection Générale des Finances, « L'Etat et ses agences », mars 2012

- Les agences d'expertise (IRSN, ANSES)
- Les agences de financement (ANRU, ANR, ANVAR)
- Les agences de mutualisation des moyens (AMUE, SAE...)
- Les agences d'animation de réseaux (ANSP)
- Les agences à objet mixte

Différences entre Agences et opérateurs
Rapport annuel 2012 du Conseil d'Etat

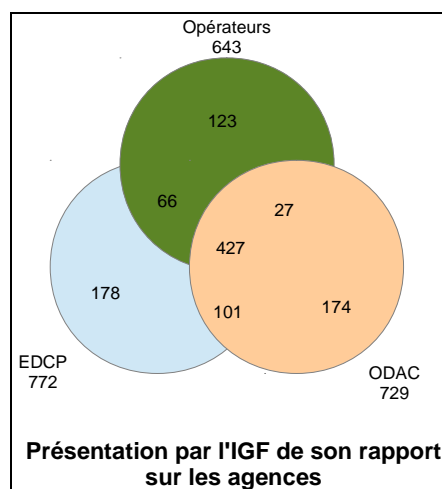
Les notions d'agence et d'opérateur se superposent à plusieurs égards, mais ne sont pas pour autant interchangeables. La définition des agences formulée par la présente étude s'est efforcée d'opérer les distinctions nécessaires et identifier les zones de recouvrements entre les deux notions.

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

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

L'Inspection Générale des Finances prend une définition large des agences qui incluse les

établissements publics, les SCN, les opérateurs, les AAI... Le rapport en dénombre 1244 en 2010 dont 1101 sont dotés de la personnalité morale :



Extraits du rapport 2012 de l'IGF « L'Etat et ses agences » sur les différentes approches de la notion d'agence

1/ Une première manière repose sur une approche juridique, consistant à retenir certains statuts juridiques. Il est toutefois apparu à la mission que cette approche juridique n'était pas satisfaisante :

en premier lieu, le critère de la personnalité juridique n'est plus suffisant ; en second lieu, les différents statuts ont perdu de leur « pureté » juridique dans l'usage qui en est fait ; enfin, et surtout, les différents statuts ne font l'objet d'aucun suivi quantitatif ou de travaux réguliers de synthèse permettant, par exemple, de connaître leur nombre d'emplois, ou leur budget.

2/ Une seconde manière d'appréhender le périmètre de la mission repose sur une approche « administrative ». En effet, certaines administrations de l'État ont, dans le cadre de leur activité, constitué des périmètres rassemblant des démembrements de l'État et dépassant les catégories juridiques habituelles. Au moins trois périmètres ont ainsi été constitués :

les opérateurs de l'État, au nombre de 560 en 2012, n'ont pas de définition juridique. Ils font l'objet depuis 2007 d'un recensement annuel par la direction du budget (DB) dans un « Jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances (PLF). Une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique (GIP, association,...), est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'État dès lors qu'elle répond cumulativement à trois critères :

- une activité de service public ;
- un financement assuré majoritairement par l'État ;
- un contrôle direct par l'État.

les organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui étaient 825 en 2010, sont suivis par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), à partir de données transmises par la direction générale des finances publiques (DGFIP), en vue de l'établissement des comptes nationaux. Ils sont « *des organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés*

majoritairement par l'État, [ils] ont une activité principalement non marchande ». **Les ODAC feront à partir du PLF 2013 l'objet d'un « Jaune » spécifique, recensant l'intégralité de leurs engagements financiers.**

les entités dotées d'un comptable public (EDCP) font l'objet d'un suivi de la DGFIP. Plus que les deux autres périmètres administratifs, ce périmètre possède une logique fonctionnelle, permettant ainsi à la DGFIP de suivre l'activité de ses comptables.

L'approche uniquement administrative du périmètre de la mission n'apparaît également pas satisfaisante. D'une manière générale, deux éléments peuvent être soulignés :

- d'une part, ces trois périmètres ont vocation à permettre à l'administration qui les a définis d'exercer un suivi entrant dans le cadre de sa mission ; **ils sont dès lors fondés sur des critères plus ou moins tautologiques.** À titre d'exemple, Pôle emploi, qui ne dispose pas de comptable public, n'est pas suivi dans le périmètre établi par la DGFIP, alors que l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), qui en avait un, l'était auparavant ;
- d'autre part, ces périmètres ne se recoupent pas totalement.

Ce panorama n'a pas permis de trouver une définition juridique ou budgétaire incontestable de ce que pourrait être une agence publique. Au contraire, l'examen des catégories juridiques et budgétaires a mis en exergue un foisonnement des statuts et des approches. L'examen aurait pu aller plus loin en intégrant certains secteurs de l'économie sociale qui sont sous un contrôle quasi total de l'Etat et peuvent accomplir des missions publiques (Ce secteur est en très grande évolution dans ses rapports avec l'Etat²⁸).

Toutefois, cette exploration a permis d'aborder la problématique d'agencification. En effet, derrière le terme agencification se trouve une réalité protéiforme qui a pour trait commun l'idée de démembrement à travers une transformation des structures. Les structures de type établissements publics et dans une moindre mesure, les SCN rejoignent cette idée d'agence sans toutefois correspondre à la notion connue dans d'autres pays. Le dynamisme dans les évolutions récentes montre qu'un modèle se cherche et que la pratique tend à anticiper d'éventuelles évolutions à venir.

B) Le concept d'agence : positionnement dans la généalogie de la réforme de l'Etat et filiation directe au new public management

Le processus d'« agencification » est le fruit d'une longue évolution du processus modernisateur de l'Etat. Il apparaît nécessaire de rappeler brièvement dans cette étude, les principales phases de modernisation de l'Etat depuis la deuxième partie du 20^{ème} siècle. En particulier, le concept de *New Public Management (NPM)* ou Nouvelle Gouvernance Publique fera l'objet d'une attention particulière. Cette analyse permettra de situer et de contextualiser l'émergence et le développement de la notion d'agence dans la structure administrative de l'Etat. Toutefois, ce retour historique sur la réforme de l'Etat et l'exploration des concepts du

²⁸ L. Janvier, Z. Nizaraly, P. Pavageau, Retrait de la puissance publique : du transfert à la privatisation. Quels impacts pour le tiers secteur ?

NPM n'ont pas vocation à être exhaustif. Pour des éléments plus complets, il conviendra de se référer à la bibliographie proposée, en particulier l'ouvrage magistral de Philippe Bezes « Réinventer l'Etat »²⁹.

1) Le New Public Management

Le New Public Management est souvent qualifié de nouveau paradigme de réforme de la gestion publique. Toutefois, il ne correspond pas à un ensemble conceptuel homogène et cohérent³⁰. Ce courant de pensée a été développé par sédimentation et strates successives des années 1980 aux années 1990 : « *Le statut du NPM est ambigu. Il s'agit 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 rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales (OCDE, Banque mondiale, etc.). Le New Public Management constitue donc largement un puzzle doctrinal à vocation générique, c'est-à-dire susceptible d'être appliqué à tous les services administratifs quels qu'ils soient, et alimentant des conceptions de réforme multiples et parfois contradictoires.* »³¹

Cette nouvelle gouvernance publique se traduit actuellement pour les praticiens de l'action publique par une série de "slogans" traduisant ce nouveau paradigme de l'action administrative de l'Etat : évaluation, efficacité, rendu-compte, contractualisation, accountability, autonomie, responsabilité, esprit entrepreneurial, performance...

Le New Public Management correspond au principe d'introduction des mécanismes de type marché au sein des institutions de l'Etat providence³² à travers : l'introduction de mécanismes de type marché, l'utilisation d'outils de gestion et de managements issus de la sphère privée, un mouvement d'autonomisation de l'organisation vis-à-vis de l'autorité publique, une logique "client"³³....

L'émergence de ce nouveau paradigme d'action publique est liée d'une part au tournant néolibéral décrit par exemple par Bruno Jobert³⁴ et d'autre part à une forte critique de l'idéal-type de la bureaucratie wébérienne.

Le tournant néolibéral correspond dans l'approche cognitive des politiques publiques à l'introduction d'un référentiel global (« *Le référentiel correspond avant tout à une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société* »³⁵). Depuis les années 80, un changement de référentiel global fondé sur une vision de la société organisée autour des

²⁹ Ph. Bezes, Réinventer l'Etat, Les réformes de l'administration française (1962-2008), PUF, 2009

³⁰ Spanou C., Abandonner ou renforcer l'état webérien ?, *Revue française d'administration publique* 2003/1-2, N°105-106, p. 109-120.

³¹ Philippe Bezes, Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L'impact du new public management, *Informations sociales* 2005/6, n°126, p. 26-37

³² François-Xavier Merrien, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41, 1999, p. 95-103.

³³ Gérard Cornu, La fonction publique territoriale face au défi de la décentralisation, *Force Ouvrière*, 2006

³⁴ Bruno Jobert (dir.), Le tournant néo-libéral en Europe, L'Harmattan, 1994

³⁵ Pierre Muller, Les politiques Publiques, PUF Que sais-je, 2005

principes néolibéraux est en oeuvre: il s'agit du référentiel du marché. Cette notion de référentiel est trans-partisane et correspond au cadre cognitif dans lequel s'inscrivent les concepteurs des politiques publiques qu'ils soient politiques ou administratifs.

La traduction de ce référentiel global pour l'Etat conduit à un amincissement de ses structures et au retrait de ses interventions et de sa légitimité à agir au profit du marché à travers une montée en puissance de l'externalisation. Ces évolutions ont conduit à la remise en cause systématique des institutions issues de l'Etat providence³⁶. Au-delà de la mise en place d'outils, il s'agit bien de bouleverser les structures étatiques, notamment au travers des agences : « D'un côté, en effet, tout au long des années 1990, de nombreuses réformes menées dans les pays occidentaux ont proposé d'abandonner les structures jugées monolithiques de l'État et de procéder à un "désenchevêtrement du secteur public" par la création d'agences indépendantes munies de budget, d'objectifs clairs et d'un management autonome »³⁷

La seconde origine de l'émergence du *New Public Management* est la forte remise en cause du modèle de bureaucratie/hiérarchie webérien. La bureaucratie légal-rationnelle initialement créée pour remplacer un système de gouvernance féodale qui reposait sur l'arbitraire managérial a été vue comme une preuve de modernité par Max Weber, son premier théoricien. Toutefois, l'émergence de l'école du *Public Choice* a remis en cause l'efficacité de l'organisation bureaucratique. En effet, d'après cette théorie, les agents économiques présents dans les bureaucraties cherchent à maximiser leur utilité et non à répondre aux enjeux politiques fixés³⁸. Le principe est qu'une bureaucratie cherche à s'auto-entretenir pour sa propre survie et non pour le bien commun. Cette critique est aussi présente dans une partie de la sociologie des organisations notamment Michel Crozier qui expose sa conception du « cercle vicieux bureaucratique » et du « conflit larvé ». Cette critique de la bureaucratie se poursuit chez les partisans du NPM en faveur d'une évolution vers des organisations post-bureaucratiques/entrepreneurial³⁹. Cette conception d'un glissement vers de nouvelles forme d'organisation est attestée par le sous-titre de l'ouvrage de David Osborne et Ted Gaebler *Reinventing Government* (1992), considéré comme l'ouvrage de référence de la doctrine de la nouvelle gouvernance publique : « *How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* ». Il est important de souligner que l'essentiel des critiques de la bureaucratie sont dans les faits partisanes et doctrinales.⁴⁰

La traduction de cette volonté d'une transition vers une organisation post-bureaucratique est : la forte autonomie confiée (*empowerment*), le déplacement d'un contrôle *ex ante* vers un contrôle *ex post*, le principe du rendu-compte (*accountability*), l'importation d'outils de gestion issus de la sphère privée⁴¹.

Le référentiel global de marché et la critique bureaucratique sont donc deux sources qui se recourent, ce qui a conduit à faire émerger la doctrine du *New Public Management*.

³⁶ François-Xavier Merrien, *op cit*

³⁷ Philippe Bezes, *op cit*

³⁸ Chevallier J. *op cit*

³⁹ Pour les définitions des organisations post-bureaucratique voir notamment Heckscher C, Donnellon A (1994), *The post-bureaucratic organization, New perspective on organizational change*, Sage Publication

⁴⁰ Paul du Gay, *In Praise of Bureaucracy : Weber - Organization – Ethics*, Sage, 2000,

⁴¹ L'idée d'importation d'outils de la sphère privée dans le public est toutefois réductrice puisque l'Etat a en sein été l'auteur de nombreuses innovations managériale et de gestion (voir notamment les innovations dans le calcul économique "inventés" par le ministère des travaux publics).

Cependant, ils ne constituent pas pour autant une assise théorique suffisante pour justifier l'utilisation des nouveaux préceptes. C'est pourquoi, les principaux auteurs de cette « *vulgate managériale* »⁴² s'appuient sur les préceptes de la nouvelle économie institutionnelle et notamment sur la théorie des coûts de transaction d'Olivier E. Williamson et la théorie de l'agence de M. Jensen et W. Meckling. L'utilisation de ces théories est paradoxale puisque leur apport est précisément de sortir du principe libéral du marché comme solution optimale au profit de hiérarchies (bureaucraties) dans certaines situations...

Enfin, un des arguments le plus avancé pour promouvoir le *New Public Management* est la reconquête par le politique du contrôle des administrations.

D'un point de vue pratique, la mise en œuvre de cette nouvelle gestion publique a été largement menée dans les pays de tradition anglo-saxonne, que ce soit la démarche Thatcherienne du Next Step en Grande-Bretagne ou les réformes menées aux Etats-Unis sous Reagan puis Clinton ou encore celles conduites en Australie...⁴³ Ces démarches ont été conduites de manière trans-partisanes avec une continuité des réformes y compris en cas d'alternance⁴⁴. Cela traduit la forte prégnance du fameux tournant néolibéral. De plus, la présence d'un groupe d'intérêt très fort autour de ces questions a permis l'essor du NPM. Ce groupe d'intérêt est constitué des ministères transversaux tels que le budget ou la fonction publique⁴⁵, de groupes de consultants privés directement intéressés par la « vente » de tableaux de bords et d'indicateurs⁴⁶ et des grands organismes internationaux tels que la Banque Mondiale et l'OCDE⁴⁷.

Malgré tous les efforts des promoteurs de ce changement de paradigme, plusieurs limites se sont imposées quant à l'utilisation de ces méthodes. En particulier le fait que : « *Le NPM a accentué l'éternel problème de coordination, en divisant l'administration en organisations plus ou moins autonomes et en octroyant de plus en plus de pouvoir aux dirigeants de ces organisations* »⁴⁸. De plus, l'idée d'aboutir à une structure de gestion administrative universelle et optimale a été abandonnée devant plusieurs échecs y compris par l'OCDE, la prise en compte de l'histoire, la culture, les institutions propres à chaque pays reprennent place dans l'analyse actuelle⁴⁹. Enfin, les résultats positifs des expériences anglo-saxonnes sont de plus en plus remis en question⁵⁰.

⁴² Chevallier J. *op cit*

⁴³ Philippe Bezes, *op cit*

⁴⁴ Colin Talbot, La gestion des services publics au Royaume-Uni (1979-2000) : Evolution ou Révolution ? in Luc Rouban (dir), Le service public en devenir, L'harmattan, 2000

⁴⁵ Philippe Bezes, Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009

⁴⁶ Denis Saint-Martin, Le consulting et l'Etat : une analyse comparée de l'offre et de la demande in Revue Française d'Administration Publique, Généalogies de la réforme de l'Etat, n°120, 2006 et Lionel Chaty, L'administration face au management, L'Harmattan, 1997

⁴⁷ Chevallier J. *op cit*

⁴⁸ B.Guy Peters, *Le New Public Management* in L. Boussaguer, S. Jacquot, P. Ravinet (dir), Dictionnaire des politiques publiques, Presses de sciences po, 2004

⁴⁹ Chevallier J. *op cit*

⁵⁰ Hood, Christopher, Competency, bureaucracy and public management reform : a comparative analysis / Christopher Hood and Martin Lodge in : Governance, vol. 17, n° 3-2004

2) Une brève histoire de la réforme de l'Etat

Au-delà de l'inscription du principe d'« agencification » dans le paradigme du *New Public Management*, il paraît pertinent d'établir un retour historique sur la modernisation de l'Etat afin de replacer l'émergence des agences dans ce contexte. Le processus historique de modernisation de l'Etat a fait l'objet de nombreuses contributions⁵¹ que nous proposons de résumer brièvement. Plusieurs phases peuvent être identifiées :

La première phase : « *L'idéal d'un gouvernement rationnel de l'administration (1962-1972)* ». Cette phase de « modernisation » des institutions étatiques a consisté à introduire dans l'administration la « Rationalisation des Choix Budgétaires ». Cette tentative de gestion du budget de l'Etat en France est directement importée de la politique américaine des années 1960 du PPBS (*Planning, Programming, Budgeting system*) notamment mis en place par le ministère de la défense américaine par McNamara. Les effets de la rationalisation des choix budgétaires ont été très modestes et ce dispositif a été progressivement abandonné tout au long des années 1970. Toutefois, même si ces effets ont été limités, il apparaît que cette démarche a servi de creuset intellectuel au courant du *New Public Management*.

La deuxième phase : « *Le réformisme des contre-pouvoirs (1972-1981)* »

Cette phase correspond à une forte critique de la bureaucratie et de la centralisation de l'Etat. Cette critique a aussi été alimentée par l'émergence de la sociologie des organisations en particulier par Michel Crozier. Cette période a vu la création des grandes commissions indépendantes de démocratisation de l'Etat : commission nationale informatique et liberté, commission d'accès aux documents administratifs.

La troisième phase : « *Des politiques contradictoires (1981-1984)* »

L'élément marquant de cette période est la loi du 2 mars 1982 correspondant à la première décentralisation et entérinant une diminution de la toute puissance étatique en rééquilibrant les différents pouvoirs centraux et locaux. Cette phase comprend aussi le début de l'institutionnalisation dans l'Etat des instruments et des idées inspirés du *New Public Management*.

La quatrième phase : « *Le compromis modernisateur (1984-1991)* »

Lors de cette période, un certain nombre de hauts fonctionnaires s'est emparé de la modernisation de l'Etat⁵². Ce groupe tend à diffuser de nouvelles pratiques au sein de l'administration sans toutefois remettre en cause l'architecture administrative et organisationnelle de l'Etat. Le principe modernisateur, traduit en particulier dans la circulaire du Premier ministre Michel Rocard du 23 février 1989 sur le renouveau du service public, est de s'appuyer sur les agents de l'Etat. La volonté étant de transformer chaque agent en acteur de la réforme.

La cinquième phase : « *Le passage à la "réforme de l'Etat" (1991-1997)* »

Ce moment est celui de l'institutionnalisation de la réforme de l'Etat qui devient une véritable politique publique. Il correspond à la création de grandes commissions en charge de proposer

⁵¹ La synthèse proposée s'appuie largement des ouvrages suivants : Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009, et Philippe Bezes Les politiques de réforme de l'Etat sous la V^e République in *Cahiers français* n°346, La réforme de l'Etat, 2008

⁵² Lionel Chaty, *op cit*

les réformes : notamment en 1992 la commission de réflexion sur l'Etat « Etat, administration et services publics de l'an 2000 » présidée par Christian Blanc ou encore la mission de réforme de l'Etat confié à Jean Picq en 1993. La création en 1995 d'un commissariat à la réforme de l'Etat entérine la place de la réforme de l'Etat au sein de l'agenda politique.

Ces différentes commissions reprennent plusieurs principes du *New Public Management* : séparation de la conception et de la mise en œuvre des politiques, recentrage des administrations centrales, gouvernement à distance, mesure de la performance, contractualisation... Cette période a vu aussi des tentatives avortées de transformation de l'organisation territoriale de l'Etat avec le projet de rapprochement entre Directions Départementales de l'Equipement et Directions Départementales de l'Agriculture et des Forêts⁵³. Cette tentative n'a pas bouleversé les structures mais a permis la mise en place de missions interservices.

La sixième phase : « 1997-2007 : *changer les règles historiques du modèle administratif français* »

La dernière période avant la phase actuelle a fait connaître à l'Etat de nombreux bouleversements. Le premier est la mise en place progressive de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances promulguée le 1^{er} août 2001 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2006). Cette loi, qualifiée par leurs promoteurs de nouvelle constitution financière, a modifié l'ensemble de l'architecture budgétaire de l'Etat sans pour autant imposer une réorganisation des administrations.

L'autre élément important de réforme dans cette période a été la loi du 13 août 2004 dite « Liberté et Responsabilités Locales » qui marque un nouvel acte de la décentralisation. Parallèlement, la réorganisation territoriale de l'Etat a été conduite d'abord avec les projets territoriaux de l'Etat en Département (1999) et en Région (2001) puis avec différents textes en 2004⁵⁴ augmentant fortement le rôle des préfets par rapport aux chefs de services déconcentrés. Ces textes ont aussi mis en avant le niveau régional comme territoire d'intervention de l'Etat par le préfet de région entouré de huit pôles.

Pour ce qui est des administrations centrales, plusieurs ministères ont connu des réorganisations de leurs services centraux. Ces réorganisations ont été entre autres encouragées par la demande en 2004 du Premier Ministre Jean-Pierre Raffarin à chaque ministère de se doter d'un Secrétaire Général.

Parallèlement, des plans de modernisation ont été demandés aux ministères, d'abord en 1998 avec les programmes pluriannuels de modernisation puis en 2003 avec les Stratégies Ministérielles de Réforme pilotées par la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME). Cette phase s'achève avec la mise en place d'audits de modernisation de l'Etat⁵⁵ qui préfigurent la RGPP.

⁵³ Patrice Duran, Les pannes de la déconcentration : L'échec du rapprochement des DDE et DDAF en 1993 in *Revue Française d'Administration Publique, Généalogies de la réforme de l'Etat*, n°120, 2006

⁵⁴ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements et les circulaires du premier ministre du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (création de pôles régionaux - organisation des préfetures de région) et du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'Etat

⁵⁵ Circulaire du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation par le premier ministre Dominique de Villepin

Cette phase est significative dans le sens où des acteurs externes aux départements ministériels (DGME, ministères en charge du budget, intérieur) tentent de s'immiscer dans le contenu des politiques publiques des ministères et dans le détail de leurs organisations. De plus, la deuxième innovation lors de cette phase est une modification ou tentative de modification "doctrinale" des structures en particulier à travers les audits de modernisation⁵⁶.

Actuellement : « *Après 2007* »

Cette phase de la réforme de l'Etat est marquée par la Révision Générale des Politiques Publiques⁵⁷ initiée par le Président de la République Nicolas Sarkozy le 10 juillet 2007. Ce passage en revue est inspiré pour ses initiateurs des démarches ayant eu lieu au Canada de remise à plat complète de l'organisation de l'Etat, de ses missions, de ses structures, de sa gestion.

Initialement conçue comme une remise à plat des différentes politiques publiques, la démarche a été pilotée par le Secrétaire Général de la présidence de la République et le directeur de cabinet du Premier Ministre avec le Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique comme rapporteur. Pour mener cette révision, vingt-six équipes d'audits ont été créées, associant très largement des cabinets de consultants privés. La démarche a été rythmée par des Comités de Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) le 12 décembre 2007, 4 avril 2008, 11 juin 2008 annonçant des décisions et des rapports d'étape présentés par le rapporteur de la RGPP le 3 décembre 2008 et le 13 mai 2009. Malgré ces objectifs initiaux de réinterroger les fonctions de l'Etat, la RGPP a ciblé sur le fonctionnement de l'administration.⁵⁸ Un nombre important de décisions tous azimuts a été pris dans un temps très court et sans concertation que ce soit avec le personnel des administrations, le Parlement ou la société civile. De plus, dans la plupart des cas, cette démarche a été conduite par des équipes d'audit en opposition aux ministres⁵⁹.

Enfin, au-delà du déficit démocratique avéré de la démarche et de son caractère autoritaire et coercitif pour les ministères, la RGPP en touchant aux structures, en fusionnant les services, en transférant des missions, en mutualisant à outrance⁶⁰ conduit insidieusement à toucher et à revoir la place et les objectifs de l'Etat. Le livre noir de la RGPP de Force Ouvrière diffusé en 2011 constitue un exemple d'évaluation concret des impacts de la RGPP et de la remise en cause profonde des principes républicains. Cet ouvrage montre en quoi la RGPP n'est pas qu'une action mécanique sur des circuits administratifs et des organisations publiques mais correspond à une évolution profonde du rôle et du positionnement de l'Etat. D'autres analyses rejoignent cette critique de fond sur la RGPP tel que l'avis du Conseil Economique Social et Environnemental (CESE)⁶¹ ou encore l'avis du TUAC (Trade Union Advisory Committee for

⁵⁶ Voir notamment Pascal Pavageau, *Audit "Copé" sur le RST, réforme statutaire des ITPE, ENTPE : Les raisons de la colère*, Editorial de la Tribune des Travaux Publics n°1.202, Juin 2006 (Publication du SNITPECT-FO)

⁵⁷ Les différents documents relatifs à la RGPP sont disponibles sur www.modernisation.gouv.fr

⁵⁸ François Lafarge, La révision générale des politiques publiques : sa méthode et ses finalités in *Cahiers français* n°346, La réforme de l'Etat, 2008

⁵⁹ Le ministre du budget a lui-même admis lors des rencontres de la modernisation de l'Etat le 6 juillet 2009 que certains ministères avaient constitués des « shadow » comités en charge de contrer la RGPP

⁶⁰ Décryptage d'un blitzkrieg, la Tribune des ingénieurs de l'aménagement N° 1.211 janvier 2008 (publication du SNITPECT-FO)

⁶¹ Jacqueline Doneddu (CESE), Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?, novembre 2011

the OECD) sur le rapport de l'OCDE qui était très favorable à la démarche⁶².

Ce rappel théorique du New Public Management permet de montrer que le processus "d'agencification" est directement issu de la matrice intellectuelle de ce nouveau paradigme. Malgré les remises en causes et critiques, en particulier par rapport aux expériences étrangères, le chemin pris pour la réforme de l'Etat en France montre qu'un développement des agences est possible. En effet, il apparaît avec la RGPP qu'un bouleversement de l'organisation administrative de l'Etat se réalise, de manière imposée aux ministères et sous des impératifs de doctrine. Ces bouleversements administratifs conduisent à segmenter les politiques publiques, notamment avec des outils tels que la LOLF. De plus, les volontés de responsabiliser, voire de confier une responsabilité politique aux administrations, sont autant d'indices d'un mouvement favorable au développement d'organismes de type agences en France.

C) Comparaison internationale

Après avoir décrit l'organisation administrative de l'Etat en France, il apparaît nécessaire d'explorer brièvement l'organisation et le fonctionnement d'autres pays afin d'approfondir le concept d'agence. Il ne s'agit pas ici d'établir des monographies des transformations des structures étatiques dans différents pays. Toutefois, le concept d'agence renvoie généralement à l'organisation de certains pays comme la Suède ou aux démarches de restructurations de l'Etat mises en œuvre dans les dernières décennies dans certains pays anglo-saxons. En effet, la doctrine liée à « l'agencification » portée en particulier par l'OCDE⁶³ s'appuie généralement sur des comparaisons avec d'autres pays ayant expérimenté ces fractionnements des structures administratives.

Cette approche comparative montre qu'il n'existe pas de modèle identique d'agence ou autre structure étatique. Au contraire, **il existe une forte variété d'organisation administrative et des trajectoires différentes de réorganisation des structures avec des niveaux variables d'autonomie, disposant ou non de personnalité morale.** Nous proposerons, afin d'éclairer la réflexion de présenter rapidement la situation de quelques pays et les trajectoires qu'ils ont prises⁶⁴.

Royaume-Uni

La trajectoire de réforme administrative au Royaume-Uni a débuté en 1968 avec le Rapport Fulton proposant la création d'entités autonomes sur le modèle d'agence suédoise. Toutefois, il a fallu attendre la montée en puissance du tournant néo-libéral avec la démarche « Next step » de Margaret Thatcher en 1988 pour assister à la création d'agences. Cependant, contrairement au rapport Fulton qui proposait de créer des agences distinctes de l'Etat, les agences exécutives créées n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Actuellement,

⁶² TUAC, Examen de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en France: l'OCDE doit revoir sa copie, 16 mars 2012

⁶³ OCDE 2002 Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2.1 et OCDE 2002, Les autres visages de la gouvernance publique, agence, autorités administratives et établissements publics

⁶⁴ Voir en particulier : Françoise Waintrop, Agences un modèle en expansion ?, Perspective Gestions Publiques (IGPDE), mars 2003

environ 127 agences exécutives regroupant 75 % de l'emploi public constituent l'armature de l'Etat britannique que ce soit dans le domaine de la santé, des routes...

Ce modèle est caractérisé par une forte fragmentation, une forte autonomie avec une rémunération à la performance du chef d'agence. Cette situation apparaît toutefois paradoxale au regard d'un des motifs principaux de remise en cause de l'Etat dans ce pays qui était une volonté de briser la puissance des bureaucraties pour réaffirmer la primauté du politique⁶⁵. Face à ce paradoxe, un infléchissement est apparu avec une réappropriation par les ministères de la tutelle des agences exécutives et le rappel de leur subordination.

Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande est assez proche des autres pays anglo-saxons : Royaume-Uni, Canada, Australie... La création d'agences, dénommées « entités de la couronne »⁶⁶, correspond à de véritables externalisations de pans entiers de l'administration étatique entre les années 1986 et 1994.

Malgré certains impacts sur les dépenses publiques dans le sens d'une réduction, la réforme néo-zélandaise a fait apparaître des limites dans les processus de coordination et de pilotage de ces structures. Face à cette critique, une loi a redessiné en 2004 les différents types de structures autonomes en précisant plusieurs types d'« entités de la couronne » de l'entreprise publique totalement indépendante à l'émanation la plus proche de l'Etat. Ces dispositions ont permis de réintroduire la subordination de plusieurs agences aux ministères de tutelles.

Suède

Le modèle suédois est particulièrement intéressant puisqu'il s'agit d'un des exemples les plus utilisés par les promoteurs du concept d'agence. En effet, l'Etat suédois est particulièrement réduit, l'essentiel de l'action publique est produite par des agences qui regroupent 98 % des agents publics. Ces agences disposent d'une très forte autonomie, les ministères n'ayant pas le droit d'interférer dans leurs décisions et leur fonctionnement. Cet exemple est probablement repris souvent car la Suède a une forte tradition d'Etat Providence. Cela permet donc de donner une caution au démembrement de l'Etat en faisant référence à la possibilité d'avoir un Etat minimal et des structures différenciées en charge des politiques de redistribution. Toutefois, l'argument d'une évolution des autres Etats sur ce modèle est biaisé par le fait que les agences en Suède existent depuis le 16^{ème} siècle. L'histoire du pays compte également. En effet, la Suède est caractérisée par l'absence d'invasions n'impliquant pas la nécessité de disposer d'un Etat fort et une certaine méfiance vis-à-vis de la monarchie qui a pu motiver la volonté de limiter son pouvoir par des structures autonomes.

Pays-Bas

Pour ce qui est des Pays-Bas, la problématique de développement d'agences est différente de la plupart des autres pays. En effet, alors que dans la majorité des pays, les agences constituent un démembrement de l'Etat, aux Pays-Bas, il s'agissait d'une réappropriation par la puissance publique de ses prérogatives. Ce processus est lié à l'existence de nombreuses institutions privées en charge de missions de services publics. L'objectif de ces agences

⁶⁵ Talbot C., La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique, *Revue française d'administration publique* 2003/1-2, N°105-106, p. 11-24.

⁶⁶ Gérard Marcou, Agences : les équivoques de la réforme de la gestion publique à la lumière des expériences françaises et étrangères in *La revue française de finances publiques, Les Opérateurs de l'Etat*, 2009

néerlandaises était donc, à travers la création de nouvelles institutions, de renforcer les modes d'action de l'Etat.

Cette synthèse des agences ou organismes assimilés pourrait être poursuivie dans d'autres pays (Canada, Etats-Unis, Australie...). Cependant, ces brèves descriptions permettent de faire ressortir quelques éléments saillants sur le concept d'agence. Le premier est l'absence de modèle homogène et cohérent commun aux pays où la notion d'agences est répandue. Il est même très difficile d'établir un dénominateur commun. Nous pourrions penser que le concept d'agence s'assimile à un démembrement de l'Etat, pourtant les exemples de la Suède et des Pays-Bas montrent qu'il s'agit soit d'une situation donnée issue d'une longue histoire administrative, soit au contraire d'une forme de reconquête de l'Etat. Le deuxième enseignement de cette comparaison est l'importance de l'histoire et de la culture de chacun des pays dans les trajectoires de réorganisation de l'Etat. Enfin, le dernier élément qui ressort est le mouvement de balancier inverse, en particulier dans les pays de tradition anglo-saxonne qui reviennent sur la très forte libéralisation et la forte autonomie donnée aux agences. En complément à ces trois enseignements, il convient de signaler que la création d'agences dans les différents pays n'a pas eu d'impact sur le volume de l'emploi public. En effet, même si les agences ne sont pas forcément composées de fonctionnaires au sens français, il apparaît une très grande stabilité du volume d'emploi public, c'est-à-dire d'agents subordonnés directement ou indirectement à la puissance publique⁶⁷.

Ainsi, malgré l'absence de cohérence dans ces comparaisons, ces exemples sont à la fois les fruits et les inspirateurs du mouvement du « *New Public Management* » que nous avons exploré dans la partie précédente.

D) La tentative avortée d'une mesure RGPP de création du statut d'agence de service public

1) Un projet très avancé mais resté très confidentiel

Cette partie de l'étude concerne spécifiquement la question du statut d'agence de service public. Comme cela est rappelé tout au long de l'étude, la dénomination « d'agence » est très répandue et renvoie à des formes juridiques et organisationnelles très variées. Le statut d'agence de service public va au-delà d'un simple concept issu du courant de la « nouvelle gestion publique » mais renvoie à une réalité plus aboutie allant jusqu'à l'instruction par le Conseil d'Etat d'un projet de décret⁶⁸.

Toutefois, ce statut bien que clairement défini n'a été ni publié ni diffusé. L'ensemble des éléments relatifs à ce statut provient d'entretiens informels avec des représentants des services en charge de la réforme de l'Etat et de documents internes à l'administration et n'ayant fait l'objet d'aucune diffusion. Toutefois, l'absence de clarté dans les sources et les entretiens

⁶⁷ Intervention de l'OCDE lors de la conférence sur les valeurs de la fonction publique du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat du 8 février 2008

⁶⁸ Entretien avec des fonctionnaires en charge de la modernisation de l'Etat (courant février 2009)

réalisés ne peut, malgré les éventuels biais méthodologiques, justifier d'écarter l'analyse de ce projet qui est le fait générateur de cette étude.

2) Le processus de communication gouvernementale autour du statut d'Agence de Service Public (ASP)

Il est important d'inscrire la question des agences dans la volonté constante d'une partie de services en charge de la réforme de l'Etat de rajouter une troisième voie entre administrations centrales et services déconcentrés. En effet, le concept de création d'agences est une donnée constante du « main stream » de la « nouvelle gestion publique » (voir infra). Cette recherche d'une troisième voie a abouti à la création en 1997 du statut de Service à Compétence Nationale (SCN) tel que défini précédemment. L'étude préliminaire conduite à partir des entretiens réalisés avec plusieurs témoins de la réforme de l'Etat⁶⁹ de 1997, incite à établir l'hypothèse que le projet initial de service à compétence nationale visait à créer des structures similaires aux agences de service public en fissurant le cadre établi par la charte de la déconcentration de 1992. Il apparaît pertinent de prolonger ce travail par une comparaison plus complète du projet initial des SCN et de celui d'ASP. Cette étude pourrait apporter des éléments d'éclairage sur le projet de fond porté par un groupe social spécifique de la haute fonction publique.

Sur un temps plus court, il est possible d'établir le processus de communication autour de ce projet de nouvelle structure. La première étape a débuté à partir de l'été 2007 avec des « confidences » faites à des représentants des organisations syndicales et dans le microcosme de certaines administrations d'importation de modèles étrangers pour réformer les structures de l'Etat. En parallèle, plusieurs travaux étaient réalisés par la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME) sur la question des agences avec notamment un parangonnage d'autres pays de l'OCDE. Un groupe de travail dirigé par Bruno Lasserre, président du Conseil de la Concurrence, sur les simplifications des procédures internes à l'Etat a été missionné pour lui donner consistance⁷⁰.

Le premier jalon officiel donnant corps au concept d'agence « à la française », en prenant comme modèle certains pays étrangers, a eu lieu avec la décision annoncée lors du Comité de Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) du 12 décembre 2007 : « **Expérimentation de la création d'agences de service public, sans personnalité morale, bénéficiant d'une autonomie et d'une souplesse de gestion accrue** »

Ce CMPP a aussi présenté très superficiellement certaines conclusions du groupe de travail dirigé par Bruno Lasserre : « **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**

⁶⁹ Il est intéressant de noter que le projet de SCN était conduit par le Conseiller d'Etat Jean-Ludovic Silicani qui fut le rapporteur du livre blanc sur la fonction publique de 2008

⁷⁰ Ce groupe de travail n'a pas eu de publicité particulière et est indiqué de manière sibylline dans le rapport du Comité de Modernisation des Politiques Publiques du 12 décembre 2007

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'efficience. 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 publics. »

Ces annonces permettent d'anticiper les éléments structurants du statut d'agence de service public : absence de personnalité juridique, autonomie financière, de gestion, dans le domaine de la GRH, processus d'expérimentation à partir d'administrations existantes et de réinternalisation d'établissements publics.

Dans la continuation du CMPP de décembre 2007, le rapport de la commission pour la « Libération de la Croissance Française » (présidée par Jacques Attali) remis au Président de la République en janvier 2008 reprend les éléments relatifs à la création d'ASP à travers la proposition n°258 : « **Développer des agences pour remplir les missions opérationnelles de prestations de service** »

Cette recommandation est accompagnée d'explications dénonçant la très grande diversité de statuts et de missions des agences actuellement existantes et fait référence au modèle anglo-saxon, avec le discours du new management public relatif à la responsabilisation de ses dirigeants, à l'ouverture de la gouvernance aux usagers et au monde du privé, et surtout, à l'opportunité à travers ces agences de faire évoluer la situation des personnels en place sans pour autant que ces agences soient des personnes morales distinctes : « *La mise en place d'agences n'implique pas de créer un nouveau statut juridique. Au Royaume-Uni, les agences, qui emploient 77 % des fonctionnaires du pays, n'ont pas la personnalité morale. Aussi n'est-il pas proposé d'élaborer un modèle juridique unique, ni même de créer une catégorie nouvelle de personnalité morale. Les agents actuels auront le choix entre la conservation de leur statut de droit public et un nouveau contrat, de droit public ou de droit privé, selon les fonctions et responsabilités de l'agence. Les nouveaux agents seront embauchés sous ce nouveau contrat ou sous le statut de la fonction publique, selon la décision des responsables de l'agence, en fonction de l'intérêt des usagers.* »⁷¹

Le deuxième moment fort a été la présentation de la création des agences lors de la commission de modernisation de la Fonction publique le 19 mars 2008. Les témoignages des organisations syndicales rapportent que la présentation était fort peu précise et qu'il avait été indiqué que cette modification se ferait en s'appuyant sur une modification du statut de SCN et à travers des expérimentations. Dans la même période, il a été annoncé qu'un projet de décret modifiant celui relatif aux services à compétence nationale, accompagné d'une première liste de services concernés, devait être présenté au conseil supérieur de la Fonction publique d'avril 2008.

La troisième date clef est le CMPP du 4 avril 2008 annonçant l'expérimentation de ce statut

⁷¹ Rapport de la Commission de Libération de la Croissance Française sous la présidence de Jacques Attali, janvier 2008

avec une future agence des achats de l'Etat.

Suite à cette annonce officielle, il était officieusement annoncé une parution imminente du projet et des premières expérimentations. Il a fallu attendre le 18 juin 2008 pour qu'une communication de la DGME soit faite au moyen d'une lettre d'information électronique annonçant la sortie du texte d'Agence de Service Public ainsi que la mise en place de ce nouveau statut et de l'agence des achats de l'Etat en juillet 2008. Cette annonce a eu lieu peu de temps après la dernière réunion interministérielle sur le sujet.

3) Le projet de statut d'Agence de Service Public

Les éléments de cette partie s'appuient sur les entretiens réalisés, sur certains documents présentés à la Commission de modernisation de l'Etat (Comode), où siègent des représentants de l'administration, des syndicats, des élus et des usagers. Des documents de travail internes aux ministères ont aussi été utilisés pour expliciter le projet initialement conduit.

a) Le projet initial

Une grille d'analyse réalisée pour identifier les structures « agencifiables » :

Les structures « agencifiables » sont les services de l'Etat dont l'activité est orientée vers des fonctions de production de biens ou de services, y compris pour des prestations internes. Le modèle réalisé pour définir le périmètre des agences inclut l'ensemble des activités à l'exception du pilotage stratégique et l'édition de normes générales. Le pilotage de la mise en œuvre des normes, la production et le pilotage de la production, les expertises et l'exécution sont situés à l'intérieur des agences.

Les autres types de structures « agencifiables » sont les établissements publics qui pourraient avoir vocation à être ré-internalisés en particulier lorsque leurs ressources sont essentiellement assurées par des subventions d'Etat et lorsque la majorité des personnels sont des fonctionnaires.

Le cadre juridique de création des Agences de Service Public :

Ce nouveau cadre d'organisation des services de l'Etat ne relève pas du domaine législatif contrairement aux nouvelles catégories d'établissement public. En effet, dès lors que ces nouvelles structures n'ont pas de personnalité juridique propre, leur création correspond à des choix gouvernementaux d'organisation de l'Etat. Ainsi, l'option annoncée était de partir du cadre juridique de service à compétence nationale pour créer ces nouvelles structures. Le texte de création des agences aurait donc été un décret modifiant le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 modifié portant charte de la déconcentration. Parallèlement à la modification de ce décret, il était envisagé d'élaborer un décret général décrivant les grands principes des agences de service public. Il est opportun de souligner que ce nouveau cadre juridique se serait appliqué à l'ensemble des SCN existants.

La forme juridique choisie a des implications très importantes. En effet, l'absence de personnalité morale implique une délégation de pouvoir du ministre concerné ainsi que toutes

les attributions de puissance publique de l'Etat (pouvoir d'expropriation, privilège du préalable, affectation du domaine public de l'Etat...). De plus, le fait de présenter les ASP comme des structures de l'Etat à part entière est un argument permettant de justifier que ces agences ne constituent pas un démembrement de l'Etat mais au contraire un moyen de réinternaliser certains opérateurs.

Le processus de création d'une agence :

A partir du cadre réglementaire esquissé ci-dessus, le processus de création d'une agence de service public est administrativement simple. En effet, la procédure de création nécessite uniquement une modification du décret d'organisation ministérielle après passage en comité technique paritaire ministériel (CTPM) qui est l'institution représentative du personnel dans l'administration) et un décret ou arrêté de création d'une agence abrogeant les décrets de l'établissement public lorsqu'il s'agit d'une ré-internalisation. Ce processus est donc beaucoup plus simple et plus discret que la création d'un établissement public.

Le responsable d'agence :

La nomination du responsable de l'agence est faite directement par le ministre (ou le conseil des ministres) puisqu'une partie des pouvoirs de ce dernier lui est délégué. Les documents d'études de l'administration ne fixent pas de durée dans ces fonctions qu'elle soit absolue, minimale ou maximale même si le sujet est évoqué. Par contre ces documents insistent sur la possibilité de recruter un dirigeant en dehors de l'administration et le fait que des objectifs individuels et précis soient fixés à ce responsable à travers une lettre de mission. De plus, la possibilité d'établir une part importante de rémunération variable « à la performance ». Ce principe ne constitue toutefois pas une innovation majeure puisqu'un principe de ce genre existe déjà au niveau des directeurs d'administration centrale même si l'efficacité de ce dispositif peut être sujette à caution⁷².

Tutelle et revue d'utilité de l'agence tous les cinq ans :

Les éléments de pilotage par la performance de structures administratives existent depuis longtemps aussi bien dans les établissements publics avec les conventions d'objectifs et de moyens des établissements publics ou les PAP (projets annuels de performance) et RAP (rapports annuels de performance) pour les programmes dans le cadre de la LOLF. Les projets d'agences à la française incluent ce volet notamment à travers un Contrat d'objectif et de moyens et un rapport d'activité obligatoire. Cela ne constitue donc pas une grande originalité par rapport au cadre actuel. La principale innovation est l'obligation réglementaire d'un audit tous les cinq ans de manière à poser ouvertement la question du maintien de l'activité de l'agence. Cette disposition est très novatrice par rapport aux autres structures administratives de l'Etat.

Pour ce qui est des organes de gouvernance, les futures agences devaient être pilotées par :

- un « comité de direction, rassemblant l'encadrement supérieur »,
- un « comité d'orientation intégrant des personnalités qualifiées et, le cas échéant, une représentation interministérielle ».

Ces structures de gouvernance n'apportent pas d'évolution notable par rapport à l'organisation des services à compétence nationale. En effet, ces services peuvent déjà disposer d'un comité

⁷² Elsa Pilichowski, La rémunération à la performance est-elle efficace ?, Perspective Gestions Publiques (IGPDE), mars 2009

d'orientation ouvert sur des personnes qualifiées comme par exemple le CERTU avec son CODOR⁷³. Toutefois, ce projet de texte aurait conduit à ouvrir la gouvernance de tous les SCN, notamment à la société civile, ONG et associations.

Constitution d'un réseau déconcentré et lien avec les pouvoirs du préfet :

La deuxième innovation après la revue d'utilité tous les cinq ans est la possibilité pour une agence d'avoir un réseau déconcentré. En effet, cette possibilité constitue une approche totalement différente du triptyque sur lequel repose l'organisation de l'Etat en tant que personne morale : Administrations Centrales, Services Déconcentrés et Service à compétence nationale. Cette possibilité porte la question cruciale de lien avec le niveau préfectoral et les autres services déconcentrés. En effet, en tant qu'administration de l'Etat une structure déconcentrée d'une agence devrait rentrer dans le cadre du **décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. Néanmoins, l'autorité hiérarchique du préfet de région ou de département ne paraît pas évidente. C'est pourquoi, le projet de statut d'agence prévoyait qu'une clause soit incluse dans la lettre de mission sur le lien avec l'échelon territorial et l'institution d'un comité régional d'orientation sous la présidence du préfet de région** comprenant les préfets de département et le délégué régional de l'agence. Ce comité avait vocation à se réunir une fois par an pour examiner l'articulation entre les actions régionales de l'Etat et celles de l'agence, faire le bilan des actions entreprises et émettre des recommandations, notamment sur les axes prioritaires des actions futures de l'agence dans la région.

Cadrage financier et contractualisation pluriannuelle :

En tant qu'émanation de l'Etat, l'agence devait être soumise aux dispositions comptables ministérielles au contraire des établissements publics disposant d'une propre agence comptable. De plus, le principe d'une pluriannualité budgétaire semblait se dessiner à la manière de l'ensemble du budget de l'Etat.

1. Des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens à 3 ans
2. Rapport d'activité
3. Des contrôles allégés
4. Une rémunération du responsable d'agence sur performance

Gestion des personnels :

La gestion des personnels est un sujet qui focalise toutes les attentions dès lors qu'une nouvelle catégorie de structure est envisagée. L'idée d'agences de service public à la française a émergé de façon concomitante aux annonces de recrutement d'agents publics sous contrat, notamment lors du discours du Président de la République à l'IRA de Nantes le 19 septembre 2007⁷⁴. Ce contexte laissait entrevoir des suspicions qu'un des impacts des agences serait de rapprocher l'emploi public de l'emploi privé en substituant pour partie des recrutements de fonctionnaires par des agents contractuels. Cette hypothèse a été confirmée par plusieurs

⁷³ Article 6 du Décret n°94-134 du 9 février 1994 portant création du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

⁷⁴ Jacques Petit (Dir), Droit administratif et administration, La documentation française, 2008

entretiens.

Toutefois, il convient de rappeler que le principe d'absence de personnalité morale implique naturellement une soumission au statut général de la fonction publique, une inscription dans le cadre général de gestion des ressources humaines des ministères. Ainsi, les modalités de recrutement de contractuels doivent s'inscrire dans le cadre de l'article 4 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984⁷⁵, c'est-à-dire uniquement sur des contrats d'une durée déterminée lorsqu'aucun corps de fonctionnaire ne permet d'assurer les fonctions souhaitées ou pour les catégories A « lorsque la nature des fonctions ou les besoins de services le justifient ». Ainsi, la création d'agences de service public ne peut à elle seule permettre d'introduire le « contrat » comme mode de gestion du personnel. Une modification du statut général de la fonction publique aurait été nécessaire pour pouvoir recruter en CDD pour les catégories B et C ou encore pour pouvoir recruter sur des contrats à durée déterminée.

En ce qui concerne la gestion des fonctionnaires, le directeur d'agence ayant une délégation de pouvoir directement de son ministre peut mettre en place une commission administrative paritaire (CAP) et assurer l'essentiel des actes de gestion. Toutefois, cette volonté de confier l'essentiel des responsabilités de gestion aux directeurs d'agences se heurte au principe de l'égalité de traitement des agents d'un même corps.

Il apparaît donc que le statut d'agence n'a pas d'impacts directs sur la structuration juridique de l'emploi public. Toutefois, les velléités de modifier la gestion du personnel dans ces agences peuvent impliquer une modification substantielles des textes fondateurs concernant l'ensemble de la fonction publique.

Dialogue social :

Les seules informations obtenues pour ce qui concerne le volet du dialogue social dans les agences sont que la délégation de pouvoir du ministre permettrait aux directeurs d'agences de mettre en place des CAP (pour les fonctionnaires) et des Commissions consultatives Paritaires (CCP pour les contractuels).

Pour ce qui est du Comité Technique Paritaire Spécial (CTPS), à iso-réglementation, la création d'une telle instance est facultative. En effet, les questions relatives à l'agence auraient pu relever d'une autre instance telle qu'un CTP Central, inter-services, ministériel.

Affectation du domaine public et Police administrative :

Les documents relatifs au projet de création des agences n'ont à aucun moment détaillé les questions relatives à l'affectation du domaine public et aux pouvoirs de police administrative. Pourtant, ces questions sont importantes en termes de fonctionnement des nouvelles structures créées. D'un point de vue réglementaire, une agence pourrait très bien assurer un rôle de police administrative. Toutefois, si l'objectif dans la création de ces agences était de circonscrire les activités de production, il est probable que les fonctions de polices eussent été retirées des agences créées. Ce type de modification, théoriquement séduisante, aurait pu avoir des impacts sur l'efficacité de l'action publique : mutualisation de compétences,

⁷⁵ Statut général de la fonction publique

économies d'échelle...

Pour ce qui est de l'affectation du domaine public, il aurait été intéressant d'évaluer le niveau d'indépendance des agences par rapport au ministère des finances et de France Domaine, son bras séculier sur les problématiques foncières.

b) Le projet présenté au Conseil d'Etat

Malgré le niveau d'étude et d'avancement du projet de statut d'agence de service public, les réunions interministérielles sur ce projet ont conduit à revoir substantiellement les attendus initiaux. En effet, la réunion interministérielle conclusive avant transmission du décret en Conseil d'Etat a approuvé à travers un « bleu de Matignon » un statut modifiant très peu l'actuel statut de service à compétence nationale. Les modifications correspondaient à l'ajout d'éléments n'ayant pas de portée réglementaire et qui auraient pu être mis en œuvre par voie de circulaire : démarches relatives au cadrage des objectifs, mise en place de lettre de missions... à l'image de ce qui avait déjà été réalisé avec les démarches de centre de responsabilité, Plan Objectifs Moyen, des cercles de qualité...⁷⁶

Cette forte remise en cause du projet initial est issue d'une forte pression du ministère de l'intérieur et du corps préfectoral. En effet, l'introduction de cette nouvelle structure, pouvant disposer d'un réseau déconcentré, touchait d'après ces derniers aux prérogatives des préfets. Cette position a été exprimée formellement par les acteurs principaux du corps préfectoral : *« L'influence cumulée de la nécessité d'une gestion moderne et de l'évolution du droit communautaire ont débouché sur l'apparition de nouveaux établissements publics (la poste, RFF, RTE...) et, de manière plus récente, d'agences. Parfois, la réticence de certaines administrations centrales à déconcentrer la mise en œuvre de politiques publiques a pu également motiver la création d'organismes dont le pilotage s'opère à travers des conseils d'administration où ne siègent que des représentants des administrations centrales (ACSE, ANRU, Voies navigables de France...), en contradiction avec l'esprit de la charte de déconcentration de 1992. »*⁷⁷

Cette réaction du corps préfectoral face au statut d'agence de service public est aussi à relier à la réaction face à la création des Agences Régionales de la Santé avec un statut d'établissement public : *« S'agissant des agences régionales de santé (ARS), l'enjeu est de leur donner un vaste périmètre allant de la prévention à l'hôpital, à la médecine ambulatoire et intégrant le médicosocial. L'efficacité de l'action territoriale en ce domaine pourrait dès lors reposer sur la mise en place d'un véritable binôme soudé entre le préfet de région, qui assurerait la présidence de l'agence, et le directeur général de l'ARS. Pour ce faire, le préfet de région pourrait participer à la désignation du directeur d'ARS sur une liste de plusieurs candidats proposés par le Ministère et procéder ensuite à son évaluation. La convergence du duo préfet-directeur général en serait confortée ».*⁷⁸

De plus, d'après les entretiens réalisés, il est apparu au sein des différents ministères, une absence d'intérêt, voire une hostilité, pour la création de ces nouvelles structures.

⁷⁶ Lionel Chaty, op cit

⁷⁷ Document de travail de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur Octobre 2007

⁷⁸ Le chêne et l'olivier, Lettre d'information de l'association du corps préfectoral, mars 2008

Ainsi, le projet de texte modifié suite à ce « lobbying » est sorti du conseil d'Etat en octobre 2008 avec comme seule innovation majeure l'institution d'une clause de revoyure tous les cinq ans sur la pertinence de l'agence.

4) L'abandon définitif du projet

Malgré une sortie du texte en octobre 2008 du Conseil d'Etat, ce projet n'a jamais été signé. Plusieurs éléments permettent de conclure à l'abandon définitif du projet. Le premier indice a été la sortie du rapport de suivi des mesures RGPP du 3 décembre 2008. Ce rapport qui reprenait l'ensemble des décisions des CMPP pour en indiquer l'état d'avancement a totalement occulté la création d'agences de service public.

Le deuxième élément permettant de conclure à l'abandon du nouveau statut est la publication du décret instituant un service à compétence nationale « Service achat » le 17 mars 2009. Ce service reprend les missions qui devaient être dévolues à l' « agence des achats de l'Etat » qui devait être la première agence de service public.

5) D'autres hypothèses explicatives de l'émergence de ce projet

Malgré l'absence d'aboutissement de ce projet de statut d'agence de service public, il apparaît nécessaire d'établir quelques hypothèses sur les motivations de la création d'un nouveau statut. Au-delà du discours traditionnel, issu du *New Public Management*, de repositionnement de l'Etat sur des missions stratégiques et l'éloignement des missions de production, d'autres hypothèses peuvent être envisagées⁷⁹.

Pour ce qui concerne les agences qui auraient été créées à partir de services de l'Etat, il est possible qu'une des motivations ait été la volonté de retirer certaines activités du carcan préfectoral pour avoir un pilotage direct, y compris au niveau déconcentré, par le ministère concerné.

Pour les agences qui auraient été créées par « réinternalisation » d'établissements publics, la démarche n'apparaît pas forcément très cohérente au regard du courant d'amointrissement des missions assurées par l'Etat. Il est donc possible que ces agences aient été vues comme un levier pour reconstituer un contrôle de ces organisations. Cette action s'inscrirait donc autour des démarches concernant les opérateurs : volonté de faire rentrer les EPA dans le cadre de la LOLF, critiques des EPIC (par exemple sur la valorisation de leur patrimoine) ou le lancement d'audit sur des établissements publics sur le modèle de la RGPP notamment sur les agences de l'eau ou VNF⁸⁰. Cette hypothèse renvoie à la question du contrôle politique et opérationnel des structures issues d'un morcellement de l'Etat sur laquelle nous reviendrons.

⁷⁹ Voir infra sur le New Management Public

⁸⁰ Conseil des ministres du 19 janvier 2009

6) Les projets d'ASP au ministère du développement durable

Plusieurs entretiens ont été réalisés de mars 2008 à juillet 2008 dans un cadre syndical auprès de représentants de la plupart des directions générales du ministère. L'ensemble des interlocuteurs a nié tout projet de création d'agence que ce soit au niveau ministériel ou interministériel. Toutefois, les documents internes à la DGME prouvent que des réflexions avancées ont eu lieu dans cette instance sur plusieurs agences possibles au ministère, que ce soit à partir d'établissements publics existants (ADEME, ANAH, ANRU...) ou pour des missions qualifiées, parfois rapidement, de pure production (Agence pour les routes).

Cette expérience bien qu'avortée de création d'un statut d'agence de service public est particulièrement intéressante. En effet, d'une part, la notion d'agence y est la plus aboutie, d'autre part elle met en lumière le rôle du corps préfectoral et du ministère de l'intérieur en opposition à ce type d'évolution de l'Etat.

Conclusion : à la recherche d'un modèle inexistant

L'analyse des statuts existants tout comme les éléments du New Public Management ou encore la comparaison internationale ont montré que le modèle d'agence n'existe pas comme une forme institutionnelle précise. L'expérience avortée de la mesure RGPP de création d'ASP illustre l'absence de statut clairement défini. En effet, aucune forme ou arrangement institutionnel existant dans le système administratif français ou étranger ne correspond à ce qui pourrait être qualifié d'agence. De même, aucun faisceau de caractéristiques ne permet de définir un idéal-type d'agence. La confrontation des rapports du Conseil d'Etat et de l'Inspection Générale des Finances illustre cette absence d'idéal-type. Toutefois, l'idée d'agence n'est pas nouvelle. Elle peut même être un outil de reconquête de champs nouveaux par l'Etat⁸¹ voir de plus d'Etat comme le Conseil d'Etat.

Ce principe de création d'agence au sein de l'appareil administratif de l'Etat relève donc pour beaucoup de la vulgate managériale et du dogme de la nouvelle gouvernance publique. Il est donc impossible de cibler précisément l'objet même de la présente étude.

Au final, le véritable objet de l'étude concerne ce que nous pourrions qualifier de *processus d'agencification*⁸². Ce néologisme traduit le principe d'évolution des structures administratives de l'Etat vers un morcellement en structures de type agence, différent du schéma traditionnel de l'administration et possédant à des degrés divers certaines caractéristiques mises au premier plan par le *new public management* : autonomie, budget particulier, mécanismes de marché... Plus qu'un modèle ou un idéal-type de structure d'agence, ce que nous pouvons observer est un processus d'évolution des structures de l'Etat. Et comme tout processus, il fait l'objet de résistances ou de forces de rappel.

⁸¹ Benamouzig Daniel et Besançon Julien, « Chapitre 10 : Les agences de nouvelles administrations publiques ? », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, Politiques publiques 1 Presses de Sciences Po « Académique », 2008 p. 283-307.

⁸² Gérard Marcou, Agences : les équivoques de la réforme de la gestion publique à la lumière des expériences françaises et étrangères in La revue française de finances publiques, Les Opérateurs de l'Etat, 2009

Il est proposé d'illustrer ce processus à travers les expériences du Ministère du développement durable. L'objet de la deuxième partie de l'étude portera donc sur quelques structures organisationnelles de ce ministère qui serviront d'appui à la troisième partie pour comprendre les phénomènes en œuvre :

- **ADEME : agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie**
- **IFEN : Institut Français de l'Environnement**
- **VNF : Voies Navigables de France**
- **Le domaine de la route**
- **AFIFT : Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France**
- **Le réseau scientifique et technique du ministère**
- **Les fusions d'établissements**

Le processus d'agencification vu à travers des exemples du ministère du développement durable

Afin d'illustrer la diversité des statuts possibles pour les organismes qui pourraient être qualifiés d'agences, cette partie s'intéressera aux établissements du ministère du développement durable suivants :

- ADEME : agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie
- IFEN : Institut Français de l'Environnement
- VNF : Voies Navigables de France
- Le domaine de la route
- AFIFT : Agence de Financement des Infrastructures de Transports de France
- Le réseau scientifique et technique du ministère
- Les fusions d'établissements

A travers ces exemples, nous auront un aperçu sur différentes politiques publiques des statuts suivants : EPIC, SCN, EPA et Services de l'Etat. L'intérêt de ces exemples est que la plupart de ces organismes ont subi ou subissent encore des évolutions fortes notamment en changeant de statut. Cela peut consister en un transfert d'un service de l'Etat vers un établissement public ou le transformation d'un établissement public en un service de l'Etat ou un SCN. Ces exemples permettront de détacher la problématique de « l'agencification » de la question du statut. Par ailleurs, ces monographies sommaires mettent en exergue le lien entre une politique publique nationale et son lien avec le territoire. Ainsi ces illustrations permettront d'étudier les liens entre le principe « d'agence » et la conduite des politiques publiques sur le territoire par l'appareil préfectoral.

A) L'Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Energie (ADEME)

1) Description de l'ADEME

L'ADEME est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1991 sous tutelle du ministère chargé de l'écologie et de celui chargé de la recherche.

« La mission de l'ADEME est de susciter, animer, coordonner, faciliter ou réaliser des opérations ayant pour objet la protection de l'environnement et la maîtrise de l'énergie. Elle représente un budget annuel de 690 millions d'euros pour un effectif salarié de 963 équivalents temps-plein.

L'ADEME résulte de la fusion, effective en 1992, de plusieurs agences préexistantes : AQA, AFME, ANRED. L'AFME, elle-même, avait été créée en 1982 par la fusion de l'AEE, du COMES, du Comité Géothermie et de la Mission nationale pour la valorisation de la chaleur. L'ADEME couvre la maîtrise de l'énergie et un large spectre des politiques de

*l'environnement : déchets, pollution des sols, transport, qualité de l'air, bruit, qualité environnementale. Les missions dont elle ne s'occupe pas sont principalement la maîtrise de l'eau, des risques et des paysages. »*⁸³

Les modalités d'actions de l'ADEME sont l'animation, la coordination d'acteurs, la diffusion de supports de communication, conseils, expertise, la distribution de financements divers... dans les domaines suivants :

- Gestion des déchets ;
- Préservation des sols ;
- Efficacité énergétique ;
- Énergies renouvelables ;
- Qualité de l'air ;
- Lutte contre le bruit

La répartition géographique de l'ADEME est la suivante :

- 3 sites centraux : Angers, Paris et Valbonne Sophia-Antipolis,
- 26 directions régionales (46 % des effectifs) : 22 en métropole et 4 en outre-mer avec une antenne à Mayotte,
- 3 représentations territoriales d'outre-mer : St-Pierre et Miquelon, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française)
- 1 bureau à Bruxelles

La trajectoire des présidents de l'agence mérite une certaine attention :

- Michèle Pappalardo, 16 janvier 2003 - 31 janvier 2008 : avant l'ADEME, M. Pappalardo était directrice de cabinet de Michel Barnier, Ministre de l'environnement puis directrice générale de France 2. Après avoir quitté la présidence de l'ADEME, elle est devenue Commissaire Générale au Développement Durable.
- Chantal Jouanno, 7 février 2008 - 6 février 2009 : avant de devenir présidente, C. Jouanno est conseillère à la Présidence de la République en charge du grenelle de l'environnement. Elle devient en 2009, Secrétaire d'Etat chargée de l'écologie, poste qu'elle occupe jusqu'en novembre 2010.
- Philippe Van de Maele, 18 février 2009 - 28 novembre 2011 : Ancien directeur adjoint du ministre Jean-Louis Borloo du développement durable
- François Loos, 22 décembre 2011 : Ancien ministre de l'industrie qui participait à la tutelle de l'établissement. Il a dû abandonner son mandat de député pour pouvoir prendre la présidence.

La trajectoire des quatre derniers dirigeants de l'ADEME montre ainsi l'enjeu politique de cette agence en grande partie du fait de son budget très important.

2) L'utilisation de l'ADEME par le ministère du développement durable

En 2007 au moment de sa création, le ministère de l'écologie et du développement durable

⁸³ Site internet de l'ADEME : www2.ademe.fr

disposait d'un outil de près de 60 000 agents répartis entre services territoriaux et services spécialisés grâce à la fusion entre l'ancien ministère de l'environnement et le ministère de l'Équipement. Pourtant, plutôt que d'utiliser l'administration disponible, le ministère du développement durable s'est largement appuyé sur l'ADEME.

En effet, plusieurs démarches liées au Grenelle de l'environnement ont été confiées à l'ADEME, un ministre du développement durable allant jusqu'à déclarer que l'ADEME était la « colonne vertébrale » du Grenelle⁸⁴. Au-delà des discours, la priorité donnée à l'agence s'est traduite par la création d'emplois au sein de l'ADEME gagée par des suppressions d'emploi au sein du ministère. Alors que la trajectoire de suppressions d'effectifs était d'environ 1 300 ETP par an du budget général du ministère du développement durable sur les différents projets de loi de finances, le ministère a mis à disposition de l'agence des effectifs qui lui étaient normalement dédiés dit « emplois grenelle » alors que l'établissement avait sa propre capacité de recrutement. Cette mise à disposition d'agents du ministère a accentué l'impact déjà très important des suppressions d'emplois de fonctionnaires : le non renouvellement des effectifs du ministère officiellement de 6 départs sur 10 a été plus proche de 8 départs sur 10 si les effectifs « prêtés » à l'ADEME sont neutralisés du décompte.

Par ailleurs, l'ADEME a été un des principaux bénéficiaires du grand emprunt de 2010 requalifié en programme d'investissement d'avenir. Il convient de signaler que le gain pour l'ADEME dans la mise en œuvre du grand emprunt s'est accompagné d'une diminution substantielle des crédits de son principal ministère de tutelle. En effet, les intérêts liés à l'emprunt ont été gagés par des annulations de crédits au niveau des ministères⁸⁵. L'argument avancé par le ministère est que « *la concentration des fonds Grenelle entre les mains d'un seul et même opérateur permet, selon le ministère, d'accélérer la réalisation de certains aspects du Grenelle* »⁸⁶. Cette justification met en avant l'idéologie qui prévaut dans le processus d'agencification : pour une priorité donnée, il est nécessaire de disposer d'un outil spécifique qui ne soit dévolu qu'à cette politique et qui en accapare l'ensemble des financements.

Extrait du contrat d'objectif entre l'Etat et l'ADEME 2009/2012

Opérateur principal de l'État contribuant à la mise en œuvre de quatre programmes, l'ADEME s'inscrit dans la démarche de performance de la LOLF. Elle visera ainsi à optimiser la gestion de ses ressources financières – tant en prévisions qu'en réalisation effective – et à rechercher une plus grande efficacité dans l'utilisation des crédits publics (dotations budgétaires et taxes affectées) et des moyens humains mis à sa disposition. Inscrite dans une démarche constante d'amélioration de ses outils et méthodes de contrôle de gestion et de comptabilité analytique, l'ADEME fera évoluer ses systèmes d'information budgétaire et financière dans une optique de pilotage de la performance. Elle conduira une réforme de simplification des tâches administratives et des dispositifs d'aides financières, pour lesquels

⁸⁴ Discours de Jean-Louis Borloo, Ministre d'Etat du développement durable le 14 octobre 2008 lors d'un déplacement au siège de l'ADEME à Angers

⁸⁵ Voir note du SNITPECT-FO : Loi de finances rectificative présentée le 20 janvier 2010, L'Etat emprunte le MEDDDM paye la note...

⁸⁶ Rapport de la cour des comptes sur l'ADEME, 2010

des partenariats seront étudiés pour la gestion. Elle pérennisera l'équilibre de son budget de fonctionnement en stabilisant ses dépenses et en continuant son effort de développement de ressources externes.

La politique de ressources humaines accompagnera l'évolution des missions et des métiers de l'Agence. Elle visera à améliorer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et à favoriser l'évolution professionnelle des salariés, notamment en encourageant la formation professionnelle et la mobilité. Elle apportera une attention particulière à la gestion de l'expertise de ses agents. L'ADEME mettra en œuvre un ensemble d'actions pour développer et consolider les pratiques de management permettant de mobiliser les compétences des équipes et d'organiser le travail et la gestion des priorités. Elle poursuivra ses efforts de gouvernance durable, tant par un dialogue social interne constant que par la mise en place de mesures favorisant l'égalité professionnelle et le développement de la diversité dans l'entreprise.

Pour optimiser l'efficacité de ses interventions dans le cadre de politiques publiques, l'ADEME veillera à l'articulation de son action avec celle des autres établissements publics et des services techniques du MEEDDAT.

Compte tenu du renforcement de ses activités et de l'augmentation de son champ d'intervention (par exemple, l'adaptation au changement climatique), l'ADEME conduira une réflexion sur l'évolution de son système d'aide à la formation par la recherche, et plus globalement de ses soutiens aux formations supérieures du pays, en contribuant à leur mise en perspective dans ses domaines de compétences prometteurs.

L'ADEME doit être exemplaire quant à la prise en compte du développement durable dans son fonctionnement et dans ses interventions. Au-delà des objectifs d'éco-responsabilité assignés aux établissements publics par la Stratégie Nationale de Développement Durable, l'Agence systématisera les principes d'éco-responsabilité dans ses achats et mettra en place des systèmes de management environnemental sur l'ensemble de ses sites.

L'extrait du contrat d'objectif entre l'établissement public et l'Etat permet d'appréhender une des trajectoires possibles de l'ADEME avec la recommandation ou l'injonction de développer des ressources externes.

3) Une agence qui dérange

L'ADEME a fait l'objet de plusieurs critiques, notamment depuis le Grenelle de l'environnement où l'agence a vu son financement accru. En particulier, un audit de la Cour des comptes de 2010 faisant suite à un précédent audit de 2004 établit un certain nombre de reproches :

- présence de 3 sites centraux jugés comme excessifs,
- trop forte augmentation des effectifs de l'agence et de la masse salariale,
- malgré des montants alloués à l'établissement pour la recherche très importants, le pilotage scientifique est déficient (avec un conseil scientifique en sommeil),
- redondance par rapport à d'autres entités publiques (comme les directions régionales du ministère de l'écologie), à l'exception des déchets où l'ADEME tient un leadership fort, ce qui conduit à « des risques de redondance, de frottement, de coûts de

transaction, de coordination »

Cette dernière critique met en exergue la problématique de coordination entre une agence et une administration d'un ministère.

Un rapport d'information sénatorial effectué dans la continuité de l'audit de la Cour des comptes en octobre 2010 avec comme rapporteur la Sénatrice Fabienne Keller est beaucoup moins critique à l'égard de l'agence. Même si le rapport pointe la grande complexité du pilotage par l'Etat de l'ADEME, avec les services régionaux de l'agence et déconcentrés de l'État l'essentiel du rapport estime que le bilan de l'action de l'ADEME est globalement positif au titre de ses nombreuses missions, notamment au regard de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Le titre du rapport permet de comprendre l'esprit de l'avis de la haute chambre : « L'ADEME : des moyens renforcés, des résultats convaincants, une gestion perfectible »

Par ailleurs, le Conseil de Modernisation des Politiques Publiques du 9 mars 2011 a prévu une mesure RGPP de conduite d'un audit de l'ADEME. Cet audit de type RGPP n'est pas le premier puisque le CMPP du 4 avril 2008 avait déjà prévu un audit devant faire évoluer l'ADEME dans le cadre des enjeux du Grenelle de l'environnement. Alors que généralement ces audits RGPP sur des structures publiques sont très déstabilisateurs, il est surprenant d'avoir deux interventions sur un même établissement. L'enjeu du « contrôle » de l'ADEME apparaît donc important.

Enfin, une dernière tentative de mise « sous contrôle » de l'ADEME a été conduite en 2012 à travers l'instauration du rôle de Préfet délégué territorial. A travers une modification du décret fixant les pouvoirs des préfets, ces derniers se voient accorder des pouvoirs spécifiques sur plusieurs établissements publics dont l'ADEME (officiellement, l'affichage d'une telle reprise en main était d'assurer une meilleure cohérence de l'Etat). Pourtant, cette évolution réglementaire aurait été effectuée avec un avis négatif du Conseil d'Etat (cf. partie suivante). Les organisations syndicales de l'ADEME se sont particulièrement mobilisées pour essayer de faire échouer cette disposition sans succès⁸⁷. Les enjeux liés au contrôle s'expriment aussi à travers l'intervention du Président de l'Association des Régions de France par courrier au Premier Ministre le 12 mars 2012 pour dénoncer la perte d'indépendance que subirait l'ADEME avec le nouveau rôle du préfet comme délégué territorial.

B) L'Institut Français de l'Environnement (IFEN)

La trajectoire de l'Institut français de l'environnement est très singulière. Cet exemple pourrait presque apparaître paradoxal dans le cadre de cette étude. Créé en 1991 notamment pour répondre aux exigences européennes,⁸⁸ l'institut a été mis en place sous la forme d'un établissement public à caractère administratif⁸⁹ sous la tutelle du ministère de l'environnement.

⁸⁷ Voir les communiqués intersyndicaux des 29 février et 19 avril 2012

⁸⁸ Règlement (CEE) no 1210-90 du 7 mai 1990, modifié par le règlement no 933/99 du 29 avril 1999 du Conseil des Communautés européennes relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement,

⁸⁹ Décret 91-1177 du 18 novembre 1991

Son objet principal était la réalisation d'études, la production de statistique, le développement de la connaissance sur l'état de l'environnement. Il a été installé à Orléans.

Dans sa configuration initiale, l'IFEN disposait d'une large autonomie – et donc l'absence de pilotage contraignant- à travers la multiplicité des acteurs intervenant que ce soit au sein du conseil d'administration (notamment deux membres d'organismes ou professions concernés par la collecte ou l'utilisation des informations sur l'état de l'environnement et trois élus locaux) et « *Un comité des usagers conseille, oriente et suit la politique de diffusion et de communication de l'institut. Il contribue à la définition des informations diffusées par l'institut.* ». Le ministre de tutelle était contraint de justifier tout refus de mise en œuvre des délibérations de l'établissement.

Presque 13 ans après sa création, l'IFEN subit une première évolution statutaire majeure. L'établissement public administratif se transforme en un service à compétence nationale⁹⁰. Les instances de gouvernance se retrouvent dans « *un comité d'orientation [qui] émet un avis sur le programme d'activités de l'institut. Il examine, oriente et suit la politique de diffusion et de communication de l'institut. Il est composé de représentants des administrations, de représentants du personnel et de personnalités qualifiées issues notamment du milieu associatif. La composition et les règles de fonctionnement du comité d'orientation sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'environnement.* ».

Le nouvel établissement n'a donc plus de personnalité juridique propre et relève d'une délégation de pouvoir du ministre en charge de l'environnement. Toutefois, il reste « incarné » par un directeur ce qui lui donne une existence symbolique forte.

La dernière évolution a été réalisée en 2008⁹¹, il s'agit tout simplement de la disparition de l'Institut et la reprise de ses activités par le service de l'observation et des statistiques du ministère chargé de l'environnement (Commissariat Général au Développement Durable). Ce service est toutefois resté localisé à Orléans et n'a pas rejoint les implantations parisiennes. Cette réintégration de l'IFEN dans le giron direct de l'administration peut être lue comme une volonté de reprise en main et de contrôle politique accru par le ministère.

Cette dissolution de l'IFEN s'est faite sans grand écho médiatique à l'exception d'un billet de blog du sénateur du Loiret Jean-Pierre Sueur (4 décembre 2008) et d'une tribune dans *Le Monde* de l'universitaire Loïc Blondiaux (27 décembre 2008). Tous deux estimaient que la transformation de l'IFEN d'EPA en SCN conduirait inévitablement à une perte d'indépendance de l'institut par rapport aux pouvoirs publics et aux différentes pressions qui pourraient s'exercer. Pour eux, cela entraînerait une perte d'informations fiables et non contestables sur l'état de l'environnement.

⁹⁰ Décret 2004-936 du 30 août 2004

⁹¹ Décret no 2008-1232 du 27 novembre 2008

C) Voies navigables de France

1) Le fonctionnement jusqu'en 2012

L'établissement public Voies Navigables de France est intéressant car son actualité récente traduit là aussi un démembrement de l'Etat. VNF a été créé en 1991 sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial succédant à l'office national de la navigation.

L'objet de l'établissement était jusqu'en 2012 de développer le transport fluvial :

1. « d'exploiter, d'entretenir et d'améliorer les voies navigables, les ports fluviaux et autres dépendances du domaine public fluvial dont la gestion lui est confiée ;
2. de réaliser les infrastructures nouvelles du réseau en cohérence avec la perspective européenne ;
3. de gérer le domaine qui lui est confié pour l'exercice des missions susmentionnées, ainsi que l'eau qui s'y écoule, le cas échéant en utilisant les compétences qu'il peut exercer en application de l'article L 211-7 du code de l'environnement ;
4. de centraliser et de porter à la connaissance du public les renseignements de toute nature concernant l'utilisation des voies navigables ;
5. de rechercher tout moyen propre à développer l'utilisation des voies navigables et à en améliorer l'exploitation. »⁹²

L'établissement avait sous sa responsabilité environ 6700 km de voie d'eau. Pour pouvoir exercer ses missions, l'EPIC VNF disposait de 377 salariés de droit privé et bénéficiait de 4085 agents de l'Etat mis à disposition⁹³. Ces agents de l'Etat étaient positionnés dans les services navigation du ministère de l'écologie et certaines directions départementales des territoires. La mission de ces services dépassait le cadre de celui de l'établissement public puisqu'ils avaient en charge la gestion de la voie d'eau au sens large (prévention des risques, gestion hydraulique...) et non pas la seule problématique du transport fluvial. L'établissement VNF était donc dépendant des agents de l'Etat qui assuraient leurs missions sur une double autorité hiérarchique et fonctionnelle. Ce mode de fonctionnement était régulièrement remis en cause par l'établissement qui souhaitait prendre la main sur les agents publics en charge de la voie d'eau. Par exemple, à l'occasion du grenelle de l'environnement, les représentants de VNF sont intervenus pour essayer d'acter un transfert de personnel et remettre en cause le fonctionnement hybride.

2) L'audit RGPP

La RGPP n'a pas épargné la voie d'eau, par exemple avec la mesure n°150 consistant à « rationaliser l'organisation de VNF » qui a conduit à la suppression de nombreux effectifs. Toutefois, l'empreinte la plus marquée de la RGPP sur VNF est un audit daté de juillet 2009

⁹² Décret n°60-1441 du 26 décembre 1960 modifié par différents textes

⁹³ Chiffre 2011 disponibles sur le site internet de VNF

connu sous le nom du rapport Saint-Pulgent. Comme de nombreux documents relatifs à la RGPP, le document n'a officiellement jamais été diffusé et encore moins concerté avec les usagers et les représentants du personnel. Les principaux points de cet audit sont⁹⁴ :

1. une critique des faibles résultats de VNF dans l'amélioration du transport fluvial accompagné d'une injonction des gains de productivités par hiérarchisation des réseaux. Le rapport réclame aussi que VNF puisse disposer de leviers supplémentaires dans la gestion des Ressources Humaines (la gestion publique semblant trop rigide)
2. un modèle économique peu responsabilisant car la taxe hydraulique perçue n'est pas liée à la navigation, pour le rapport il faut développer des logiques de performance liées au développement du transport fluvial,
3. enfin, le rapport a le mérite de dévoiler qu'il n'existe pas de comptabilité analytique chez VNF. Il n'y a pas non plus de connaissance claire des recettes et aucune politique de taxation basée sur des éléments fiables. Ainsi, VNF cherche à développer des activités rémunératrices pour son compte, en s'écartant de la mission confiée par l'Etat. Cette analyse pointe du doigt la faiblesse de la politique de transfert des missions dans des établissements autonomes et sans contrôle tels que des EPIC.
4. Le rapport pointe du doigt le bilan modeste des contrats de programme initiés par VNF, et recommande à l'Etat d'établir lui même les schémas stratégiques de développement des itinéraires fluviaux.

Au final, bien que l'audit réclame le transfert des personnels de l'Etat à l'EPIC VNF, il met en exergue les difficultés, voire l'absence, de pilotage de l'établissement par l'Etat, VNF semblant définir directement sa propre stratégie.

3) Le financement de VNF

Les modalités de financement de VNF sont les suivantes :

| Recettes de fonctionnement | 2012 | 2011 | 2010 |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Péages | 14 000 | 13 500 | 13 200 |
| Taxes Hydrauliques | 148 600 | 139 700 | 124 600 |
| Redevances | 23 900 | 23 500 | 20 100 |
| Autres recettes | 55 000 | 11 000 | 13 700 |
| SMSR | 4 543 | 2 200 | |
| Total | 246 043 | 189 900 | 171 600 |

| Dépenses de fonctionnement | 2012 | 2011 | 2010 |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Infrastructure | 68 463 | 70 700 | 67 200 |
| Développement | 9 345 | 11 400 | 7 100 |
| Fonctionnement | 54 225 | 52 800 | 51 100 |
| SMSR | 4 543 | 2 200 | |
| Total | 136 576 | 137 100 | 125 400 |

Budget en k€ (source Memento 2011-2012 du fluvial, VNF)

⁹⁴ SNITPECT-FO, Tribune des ingénieurs de l'aménagement n°1221, février 2011

Ainsi parmi les ressources, la principale est la perception de la taxe hydraulique (taxe sur les prélèvements effectués sur la voie d'eau). L'utilisation d'une taxe affectée a été utilisée pendant longtemps pour justifier le statut industriel et commercial de l'établissement. Cette taxe a connu plusieurs augmentations lors des différentes lois de finances. Il convient de noter une différence par rapport à Réseau Ferré de France (RFF) qui est un EPIC qui emprunte énormément sur les marchés financiers. En effet, contrairement à RFF, Voies navigables de France n'est pas propriétaire des domaines qu'il exploite et n'a donc pas la même capacité d'endettement.

4) Le transfert du service public à l'EPIC VNF

Initialement, l'argument utilisé pour promouvoir le transfert des agents de la voie d'eau à VNF était de donner à l'établissement tous les leviers pour répondre aux objectifs de développement du transport fluvial. Face à la mise en avant de la nécessité d'avoir une action publique sur la voie d'eau bien au-delà du seul objectif du transport, un nouvel argument a été mis en avant. Il s'agit de celui de l'insécurité juridique de l'absence d'autorité hiérarchique du directeur de VNF sur les agents de la voie d'eau. Cette analyse de l'administration s'appuie notamment sur certains jugements.

Le cabinet du ministre de l'époque a donc porté le projet de constitution d'une structure unique pour la voie d'eau. La solution d'une ré-intégration de VNF au sein de l'administration a rapidement été rejetée par le ministère (alors que l'affectation directe de la taxe hydraulique aurait pu perdurer à travers la création d'un compte d'affectation spécial).

Le cabinet du ministre de l'écologie a donc signé avec certaines organisations syndicales⁹⁵ un protocole d'accord entérinant le transfert du personnel de la voie d'eau à l'établissement public. Il convient de signaler que ce protocole n'avait pas de valeur réglementaire puisque l'Etat n'est pas engagé juridiquement par ce type de signature. Les principaux éléments de ce protocole étaient :

- Changement de statut de VNF en EPA ;
- Transfert du personnel et conservation du statut d'agent public et de fonctionnaire pour les agents de la voie d'eau ;
- Changement du nom de l'établissement en Agence Nationale des Voies Navigables (ANVN)
- Les missions régaliennes resteront assurées par l'Etat
- Maintien de la domanialité des voies d'eau à l'Etat

Suite à ce protocole, un projet de loi a été soumis au Parlement qui a transformé VNF en un EPA et qui a élargi ses missions : développement durable et aménagement du territoire, prévention des inondations, conservation du patrimoine et la promotion du tourisme fluvial, énergie hydroélectrique... Toutefois, les législateurs n'ont pas repris le changement de nom et conservé celui de VNF⁹⁶.

Cette évolution de la gestion de la voie d'eau est intéressante à plusieurs titres :

- Avec le transfert de 4000 agents à un établissement à personnalité juridique propre, il

⁹⁵ CGT, CFDT, UNSA ; FO n'a pas été signataire

⁹⁶ LOI n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France

- s'agit bien d'un démembrement de l'Etat ;
- En transformant VNF en établissement public administratif et en maintenant la perception directe d'une taxe affectée, un nouveau précédent est créé dans le brouillage entre EPA et EPIC ;
 - Le fait de ne pas confier les missions régaliennes au nouvel EPA (pouvoirs de police, comme la police de l'eau) alors que ces missions étaient du ressort des services navigations est intéressant. Il ne s'agit en aucun cas d'une contrainte réglementaire puisque d'autres EPA ont des missions régaliennes de police (comme l'ONEMA ou ONCFS). La volonté était bien de positionner l'établissement dans une logique plus proche de la logique industrielle et commerciale malgré le changement d'EPIC en EPA ;
 - Lors des premières discussions syndicales au niveau du cabinet du ministre pour traiter de l'avenir de la voie d'eau, l'interlocuteur mis en avant a été le directeur général de VNF. Cela traduit un phénomène classique de tutelle inversée. L'établissement ou l'agence disposant des compétences se retrouve en capacité de dicter la stratégie et les orientations à prendre à la tutelle politique qui ne dispose plus d'expertise interne. Cela conforte l'établissement dans une grande autonomie.

D) Les routes nationales

Il peut paraître paradoxal d'illustrer la problématique des agences et du processus d'agencification à travers des services déconcentrés de l'Etat. Toutefois, l'entretien, l'exploitation et la gestion des routes nationales présentent les caractéristiques d'une autonomisation d'une politique publique.

Entre 1967 et 2006, la gestion des routes nationales non concédées et une partie des routes départementales étaient confiées aux directions départementales de l'Equipement. Ces directions avaient en charge l'ensemble des missions de l'ex-ministère de l'Equipement au-delà du domaine routier (urbanisme, aménagement, risques...)

La mise en œuvre de l'acte 2 de la décentralisation à travers la loi du 13 août 2004 va entraîner une évolution majeure dans le domaine de la route. En premier lieu, une grande partie des routes nationales est transférée aux départements en même temps que les agents. L'Etat ne garde plus que 10 000 km de routes. L'un des arguments avancé était de hiérarchiser les réseaux et de conserver au sein de l'Etat les routes stratégiques ou à enjeux. L'idée de hiérarchisation rejoint en ce sens ce qui a pu être observé pour la voie d'eau et VNF.

Afin de gérer ces 10 000 km de routes nationales, qualifiés de réseau d'excellence, il a été créé 11 directions inter-départementales des routes⁹⁷ en 2006. Ces directions assurent l'exploitation du réseau routier national non concédé ainsi que l'ingénierie de maîtrise d'œuvre pour les projets neufs et requalifications. La maîtrise d'ouvrage a été aussi sortie des DDE pour être confiée aux directions régionales de l'Equipement.

⁹⁷ Décret n° 2006-304 du 16 mars 2006 portant création et organisation des directions interdépartementales des routes

Un des arguments avancé pour sortir le domaine de la route des directions du ministère et créé des services spécialisés était lié à la compétence : que les fonctions routières dans les DDE n'étaient plus satisfaisantes, qu'ils ne disposaient plus réellement de compétences et qu'il était nécessaire d'avoir des tailles critiques pour développer et maintenir cette compétence et se professionnaliser. Ce discours largement entretenu au niveau du ministère reflète les arguments généralement utilisés pour entamer un processus d'agencification. C'est-à-dire de justifier la sortie d'une mission de l'administration pour la confier à une « agence » pour avoir un service où la compétence ne soit pas diluée et qui ait la taille critique suffisante. Le principe de spécialisation renvoie aux considérations sur la bureaucratie wébérienne qui prévoit une spécialisation horizontale⁹⁸.

Un autre élément important dans la création des DIR est que le choix de services spécialisés se soit fait de façon concomitante avec la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). En même temps qu'ont été créées les DIR, un budget propre a été mis en place avec le programme RRN (Réseau Routier National). Au fil du temps, les responsables de ce programme ont développé des idées de parcours professionnels spécifiques et internalisés au sein du programme RRN et non plus à l'échelle du ministère. Il y a donc clairement un fonctionnement de type agence dans cette administration de l'Etat.

Une autre spécificité est la dénomination des nouveaux services, dans les faits ce sont des directions inter-régionales. Pourtant, il a été sciemment fait le choix de les qualifier d'interdépartementaux pour ménager les relations entre ces services et les préfets de département.

Enfin, plusieurs idées sont couramment et régulièrement entretenues comme d'adosser le financement de ces services sur la base de ressources extra-budgétaires : radars, eco-taxe poids lourds... voire tout simplement de les privatiser.

E) Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

L'AFITF est un établissement public administratif créé en 2004⁹⁹ pour coordonner le financement des grands projets d'infrastructures de transport. L'agence bénéficiait initialement des dividendes des sociétés d'autoroute. Suite à la privatisation des sociétés, elle a reçu une dotation de 4 milliards d'euros en 2006 qui a été épuisée fin 2008. Depuis l'agence survit grâce à différentes ressources comme les amendes des radars (une partie uniquement), les redevances domaniales et la taxe d'aménagement du territoire qui s'impose aux sociétés d'autoroute. Par ailleurs, l'agence a largement bénéficié du plan de relance en 2009 et 2010.

⁹⁸ NIZARALY Z, *Le pilotage d'une DDE vu à travers le prisme des outils de gestion*, mémoire de DEA, Université Lyon 2

⁹⁹ Décret n°2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

| Ressources | Réalisé | | | | Prévisions | | | Total 2005- 2011 |
|---|--------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | |
| Ressources existantes | 488 | 775 | 794 | 818 | 840 | 895 | 945 | 5.555 |
| Taxe d'aménagement du territoire | - | 512 | 526 | 521 | 525 | 535 | 560 | 3.179 |
| Redevance domaniale | 156 | 163 | 168 | 174 | 175 | 180 | 185 | 1.201 |
| Amendes des radars | - | 100 | 100 | 123 | 140 | 180 | 200 | 843 |
| Dividendes autoroutiers | 332 | - | - | - | - | - | - | 332 |
| Ressources exceptionnelles ou nouvelles | 4.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 600 | 200 | 4.800 |
| Ressources pérennes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 200 | 200 | 400 |
| Taxe poids lourds (en 2012) | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 |
| Augmentation redevance domaniale | - | - | - | - | - | 200 | 200 | 400 |
| Ressources exceptionnelles | 4.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 400 | 0 | 4.400 |
| Dotation en capital (cession SEMCA) | 4.000 | - | - | - | - | - | - | 4.000 |
| Droit d'entrée concession A63 | - | - | - | - | - | 400 | - | 4.400 |
| Subventions budgétaires | 0 | 62 | 0 | 0 | 1.687 | 1.168 | 14 | 2.932 |
| Programme 203 | - | 62 | - | - | 1.170 | 980 | 14 | 2.227 |
| Programme 315 (plan de relance) | - | - | - | - | 374 | 331 | 0 | 705 |
| Avance du Trésor | - | - | - | - | 143 | -143 | 0 | 0 |
| Total | 4.488 | 837 | 794 | 818 | 2.527 | 2.663 | 1.159 | 13.287 |
| Variation du fonds de roulement | - | - | - | - | 31 | -9 | -1.449 | -1.428 |

Extrait du rapport sénatorial sur le projet de loi de finances 2010

L'AFITF est présentée comme un outil au service du développement du rapport modal au bénéfice de modes de transports économes en émissions de gaz à effet de serre. Son action consiste donc à verser des financements aux différentes structures publiques à charge du développement d'infrastructures de transports : RFF, VNF, le ministère du développement durable (pour les DIR)...

Le rapport annuel 2009 de la Cour des comptes s'est penché sur l'AFITF pour dresser un constat sévère : « *L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile*

(...) *La principale technique d'intervention de l'AFITF est constituée par les conventions de financement préparées par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) et conclues par elle avec les maîtres d'ouvrage responsables de la mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport ou avec*

l'Etat. Ces conventions sont au nombre d'environ 180 à la mi-2008.

(...) Sur le plan budgétaire, la technique des conventions permet une certaine clarification dans les procédures et le suivi du financement des projets, mais elle conduit à un circuit financier surprenant. En effet, environ 65 % des ressources de l'agence proviennent d'une subvention inscrite au budget général de l'Etat et y retournent sous forme de versements de fonds de concours. »

En effet, suite à la vente des sociétés d'autoroute, il a été prévu d'affecter le produit de l'eco-taxe poids lourds à l'agence pour permettre de développer d'autres types d'infrastructure de transport. Toutefois, le retard pris dans le déploiement de cette nouvelle taxe a rendu l'AFITF totalement dépendant de l'Etat. Par ailleurs, l'intérêt de l'AFITF a sensiblement diminué suite à la réorganisation de 2008 de l'administration centrale du ministère du développement durable. Alors que l'AFITF assurait une transversalité entre des directions différentes, depuis 2008 la problématique ne se pose plus puisqu'il n'existe plus qu'une seule direction générale en charge des transports et des infrastructures¹⁰⁰

La Cour des comptes est allée plus loin dans sa critique à l'occasion de l'examen de la programmation et de l'exécution budgétaire réalisée en 2011 sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durable ». La rue de Cambon estime que les restes à payer de l'AFITF est préoccupante et que l'agence est une source de risque budgétaire très important. Il est aussi rappelé que l'AFIFT échappe au contrôle du Parlement.

Ainsi l'exemple de l'AFIFT montre en quoi ce processus d'agencification permet de sortir du champ du contrôle du Parlement. Les différentes décisions d'affectations de priorités de financements d'infrastructures sortent du pilotage direct du ministre en charge de cette politique.

F) Le réseau scientifique et technique du ministère (RST)

Le réseau scientifique et technique du ministère du développement durable est composé de plusieurs services du ministère :

- Les 8 centres d'études techniques de l'Équipement (CETE) répartis sur le territoire,
- Le Centre d'Étude sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU)
- Le Service d'Étude sur les Transports, les Routes et leurs Aménagements (SETRA)
- Le Centre d'Études Techniques Maritimes et Fluviales (CETMEF)

Ces services sont constitués au total de 3 300 agents du ministère. Ils interviennent dans des missions d'expertise, d'appui aux politiques publiques, d'innovation, de recherche et développement sur l'ensemble des politiques ministérielles.

De l'avis unanime des représentants du ministère et des représentants du personnel, des évolutions statutaires étaient nécessaires. Les CETE n'ayant pas été créés sur la base de statuts

¹⁰⁰Direction Générale des Infrastructures des Transports et de la Mer

clairs, il s'agit de structures sui generis. Le CERTU, le SETRA et le CETMEF sont des services à compétence nationale avec des modes de gouvernance très différents. Par exemple, le CERTU et le CETMEF disposent de conseil d'orientation (CODOR) et pour le CERTU le président de cette instance est un élu local. Ces différents services ont vocation à travailler de façon coordonnée. Le pilotage des CETE est assuré par le Commissariat Général au Développement Durable (Direction de la Recherche et de l'Innovation) et le Secrétariat Général du ministère. Ce pilotage était loin d'être satisfaisant, ce qui a conduit à souhaiter le regroupement en un organisme unique de l'ensemble de ces services. D'autant plus que le SETRA, CERTU et CETMEF relèvent d'une animation des directions d'administration centrale¹⁰¹.

Un autre enjeu majeur pour le RST était de permettre à l'ensemble des maîtres d'ouvrages publics Etat et collectivités locales d'assurer une gouvernance partagée de cet outil pour leurs politiques publiques mais aussi que toutes les administrations publiques puissent bénéficier des prestations du RST en dehors du champ de la concurrence (le principe en droit européen de « In common house »). En effet, plusieurs missions assurées par le RST sont liées à une connaissance fine du territoire et du patrimoine et ne se prête pas à la mise en concurrence.

Au cours de l'année 2011, le cabinet du ministre a lancé une série d'échanges avec les organisations syndicales pour transformer le RST en un établissement public administratif. Pour cela, un protocole d'accord a été signé par trois organisations syndicales¹⁰². Il était prévu que cet établissement public soit opérationnel au 1^{er} janvier 2013. Le changement de gouvernement en 2012 a conduit à un moratoire dans l'attente d'un arbitrage ministériel qui doit selon toute vraisemblance se conclure par un décalage au 1^{er} janvier 2014 ou une remise en perspective de l'évolution du RST dans le cadre d'un acte 3 de la décentralisation.

Ce nouveau processus d'agencification au sein du ministère du développement durable est significatif à plusieurs titres. Tout d'abord, cette démarche se déploie de façon quasi concomitante à celle du transfert des agents de la voie d'eau à l'établissement public VNF. Cela contribue à mettre en exergue la stratégie globale de ce ministère en faveur du développement d'agences. Par ailleurs, alors que plusieurs alternatives étaient possibles pour unifier les services du RST dont l'utilisation du statut de service à compétence nationale, le ministère a arbitré en faveur d'un établissement public. Il apparaît que la plus grande recherche d'autonomie était attendue, notamment en ce qui concerne le recrutement direct. Enfin, on peut noter que l'un des objectifs recherché en « agencifiant » le RST était d'échapper au lien avec les préfets.

G) Les fusions ou rapprochements d'établissements publics

Une autre évolution significative au niveau des établissements publics du ministère du développement durable est le processus de rapprochement ou de fusion. Pour une part, cela

¹⁰¹Tribune n°1228 des ingénieurs de l'aménagement, SNITPECT-FO, juillet 2011

¹⁰²Les signataires sont la CGT, CFDT, UNSA. FO représentant 50 % du personnel du futur établissement n'a pas signé ce protocole d'accord

est lié à des mesures RGPP comme la mutualisation pour les missions de police de l'eau entre l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques) et ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage) ou la fusion entre l'IGN (institut géographique national) et l'IFN (inventaire forestier national). D'autres fusions sont endogènes à l'administration comme la fusion des deux établissements publics scientifiques et techniques le LCPC (laboratoire central des ponts et chaussées) et l'INRETS (institut national de recherche sur les transports et leur sécurité) ou encore dans le domaine du logement social la MILLOS (mission interministérielle d'inspection du logement social qui est rattachée aux administrations centrales) et l'ANPEC (organisme en charge du 1 % logement qui a un statut d'EPIC). Se pose dans ce contexte de forte agencification des services du ministère la question de l'origine de ces processus de fusions. Ces structures ont développé une forte autonomie, des logiques et dynamiques propres échappant parfois à toute tutelle. La multiplication des fusions peut être analysée comme le reflet d'une recherche de nouveau contrôle de ces organisations.

H) Synthèse

| | Statut | Evolutions récente | Principaux enseignements |
|-------------------------------|------------|--|--|
| ADEME | EPIC | Le préfet devient délégué territorial | <ul style="list-style-type: none"> - utilisation d'une agence pour « incarner » une politique publique prioritaire - concurrence entre agence et services déconcentrés d'un ministère - opposition entre les implantations territoriales de l'ADEME et l'appareil préfectorale |
| IFEN | AC | EPA puis SCN avant d'intégrer l'AC | <ul style="list-style-type: none"> - Reprise de contrôle de l'Etat sur un organisme perçu comme trop indépendant |
| VNF | EPA | Transformation d'un EPIC en EPA et transfert de services de l'Etat | <ul style="list-style-type: none"> - Transfert de services de l'Etat et donc logique de démembrement - Hybridation entre service public administratif et service public industriel et commercial (EP à double visage) - mis en place d'une taxe affectée au sein d'un EPA - tutelle inversée entre l'agence et son ministère |
| <i>Routes</i> | SD | Décroisement des directions départementales | <ul style="list-style-type: none"> - Logique de sectorisation et de spécialisation - Le principe d'agencification n'est pas forcément lié au statut. Une organisation avec des services déconcentrés de l'Etat peut aussi s'assimiler à la logique d'agence. |
| AFIFT | EPIC | | <ul style="list-style-type: none"> - Utilisation du statut d'EPIC pour des facilités de gestion et l'utilisation de ressources extra-budgétaires - Sortie du champ de contrôle naturel du parlement |
| RST | EPA ou SCN | Regroupement dans un organisme unique EPA ou SCN | <ul style="list-style-type: none"> - Principe de taille critique importante - Arguments de gouvernance - Volonté de sortir de l'exercice de l'autorité préfectorale |
| <i>Fusions établissements</i> | | Fusion entre EP EPIC et EPA | <ul style="list-style-type: none"> - Logiques de reprises de contrôle par les ministères |

A l'issue de ce panorama non exhaustif des processus d'agencification au sein du ministère du développement durable, nous pouvons en déduire certains axes d'analyses. A travers l'exemple de l'ADEME, il s'agit de l'utilisation d'une agence pour porter une politique spécifique a contrario des services du ministère qui sont par construction dans une logique plus transversale. Cette agence montre l'aspect fortement politique que peut revêtir une agence à travers le choix de leurs dirigeants. La problématique du lien avec la tutelle préfectorale est aussi esquissée. Le cas de l'IFEN est singulier car il correspond à une dé-agencification en réponse à une trop forte autonomie. Cela rejoint une des explications possibles de la multiplication des fusions d'établissements publics. L'AFITF met en exergue l'utilisation d'une agence pour échapper au contrôle parlementaire. Le domaine de la route montre en quoi le processus d'agencification peut se faire sans avoir recours aux statuts d'établissements publics ou de services à compétence nationale. L'idéologie du développement de compétences pointues et spécifiques, la spécialisation horizontale, la bureaucratisation weberienne rapproche cette évolution de la situation actuelle de l'ADEME. Enfin, VNF et le RST sont les dernières expériences d'agencification et mettent en exergue les problématiques de démembrement du ministère, de tutelle inversée ainsi que la volonté de sortir du contrôle préfectoral.

Par ailleurs, ces observations rejoignent une partie de l'analyse du rapport de l'IGF sur les agences (notamment sur la logique de spécialisation et de légitimation) même si son analyse correspond essentiellement à une remise en cause du coût engendré par le foisonnement des ces organismes.

Explications du développement d'agences proposées par le rapport de l'IGF

Certaines agences examinées par la mission ont été constituées comme réponse à ce qui était perçu comme une inefficacité de l'administration d'origine ; l'agence est ici pensée comme un palliatif à la difficile réforme de l'État, selon une logique que les économistes qualifient dans les pays en voie de développement d' « îlots d'excellence » ;

- l'État a pu également souhaiter qu'une personne morale autre que lui-même porte certaines politiques publiques, soit pour crédibiliser les décisions prises, soit pour faciliter les relations avec les parties prenantes ;

- parfois, l'agence s'inscrit dans une politique de communication de la puissance publique ou du décideur. En institutionnalisant une politique publique, une création d'agence permet en effet de mettre en avant le fait qu'une politique publique soit prioritaire ;

- d'autres agences ont été créées afin de sanctuariser des moyens humains et financiers, et préserver ainsi certaines politiques publiques d'éventuelles coupes budgétaires. Dans le cas où l'agence se voit affecter une ressource fiscale qu'elle collecte elle-même, cette protection est particulièrement importante; dans une telle configuration, l'un des objectifs poursuivis est généralement de **donner aux assujettis la garantie que les prélèvements auxquels ils sont soumis leur seront restitués ;**

- enfin, certaines agences constituent indiscutablement, pour leurs administrations de tutelle, des postes de débouchés disposant de rémunérations attrayantes.

Au final, malgré certaines différences, tous ces exemples mettent en évidence les questions suivantes :

- La problématique du contrôle et de la tutelle,
- la spécialisation dans la mise en œuvre d'une politique publique qui renvoie à la question de la bureaucratie,
- l'opposition entre une logique d'agence et une logique préfectorale.

L'opposition entre deux modes de projection de l'Etat sur le territoire

La première partie a permis d'explicitier qu'il n'existe pas de définition normative, budgétaire, administrative, juridique, historique d'une agence de service public. Cette analyse a mis en avant la problématique « d'agencification » comme objet d'étude. Partant de ce constat, certains exemples d'organismes du ministère du développement durable ont été présentés dans la deuxième partie. Ces exemples ont permis d'observer que le processus d'agencification renvoie à des problématiques de contrôle et de confrontation entre différentes logiques de projection de l'Etat sur le territoire. En effet, la logique d'agence relève d'une projection sectorielle (verticale) de l'Etat. Au contraire la logique préfectorale s'inscrit dans une approche territoriale (horizontale). Cette partie a donc pour objet d'analyser le flux et reflux du principe d'agencification au regard de l'opposition entre les deux modes de projection de l'Etat.

A) La RéATE : Réforme de l'administration territoriale de l'Etat

Il peut apparaître paradoxal de s'intéresser au processus de réforme de l'administration territoriale de l'Etat (la RéATE) dans une étude sur le processus d'agencification. Pourtant, les évolutions au niveau de l'administration territoriale fonctionnent en miroir du processus d'agencification. Il convient de rappeler en préalable que la RéATE a été conduite initialement dans le cadre de la RGPP. Il s'agit du bouleversement le plus important subi par l'administration territoriale de l'Etat depuis les années 1970. Nous ne détaillerons pas de façon exhaustive la RéATE qui fait l'objet de plusieurs articles et analyses spécifiques mais certains éléments seront mis en exergue.

Tout d'abord, il convient de signaler que le pilotage de la réforme était initialement confié au ministère de l'intérieur avant d'être transféré au Premier Ministre (Secrétariat Général du Gouvernement)¹⁰³. Le ministère de l'intérieur a donc occupé une place centrale dès l'origine de la RéATE. Le point de départ de la RéATE se trouve avant la RGPP à partir de 2005 avec la démarche Réforme de l'Administration Départementale de l'Etat (RADE), en particulier l'expérimentation dans le Lot qui préfigurait la disparition des services départementaux des ministères¹⁰⁴.

¹⁰³ Bezes Philippe et Le Lidec Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français. » RGPP et réorganisations de l'Etat territorial, *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136, p. 919-942. DOI : 10.3917/rfap.136.0919

¹⁰⁴ Nuret (B), *A l'avant garde de la réforme, le projet OSE dans le département du Lot* in De la Réforme territoriale à la réforme de l'Etat, PUG, 2011

L'ensemble de la réforme RADE puis RéATE a conduit au 1^{er} janvier 2010 (avec des spécificités pour l'Ile-de-France et l'outre-mer) à fusionner les directions régionales ministérielles en 8 directions régionales. Pour le ministère du développement durable, il s'agit des Directions Régionales de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Au niveau départemental, les directions ministérielles ont disparu pour laisser place à de nouvelles directions départementales : les Directions Départementales des Territoires -et de la Mer- (DDT-M-) et en fonction des départements soit une Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP) soit deux directions départementales, l'une de la cohésion sociale (DDCS) et l'autre de la protection des populations (DDPP). Le ministère du développement durable est surtout concerné par les DDT(M) qui résultent peu ou prou de la fusion entre les DDE et les DDAF.

Le décret créant les directions départementales interministérielles (DDI) précise leur nature juridique :

« Article 1 : Les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'Etat relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département. »¹⁰⁵

Ainsi ont été créés pour la première fois des services déconcentrés de l'Etat interministériels. Le rôle du préfet en tant qu'autorité sur ces services y est clairement affirmé. Le rapport de présentation du décret au Premier Ministre précise le rôle du préfet :

« 1. La nature juridique des DDI

Instituées dans chaque département, les DDI sont des services déconcentrés de l'Etat relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département (article 1er). Le préfet arrête l'organisation de chaque direction conformément aux orientations du Premier ministre, sur proposition des chefs de service concernés, après présentation au comité de l'action régionale et accord du préfet de région (article 9). »

1) Des liens distendus entre les DDT(M) et le ministère du développement durable

Ainsi créées, les DDI ont été vécues par les ministères comme une perte de leviers d'actions au niveau du territoire. Réciproquement, les agents de ces services, notamment au niveau de l'encadrement ont eu le sentiment d'un retrait de la part de leurs ministères. Le fait que les liens soient distendus avec les ministères d'origine est particulièrement vrai pour le ministère du développement durable¹⁰⁶. Les prises de position de l'association des directeurs de DDT(M) sont particulièrement cinglantes :

« Bien qu'elles aient été identifiées et valorisées rapidement par les acteurs locaux, les DDI

¹⁰⁵ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles

¹⁰⁶ « (Con)fusion dans l'Etat départemental. La mise en place des Directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) » François-Mathieu Poupeau, chercheur CNRS au LATTS (Université Paris Est) Contribution à la section thématique II (« L'Etat en restructuration. Division du travail, hiérarchies, action publique et identités professionnelles dans des administrations en recomposition »), XI^e congrès de l'AFSP, 1 septembre 2011, Strasbourg

n'ont pas une place reconnue dans le nouveau schéma administratif français. L'origine majeure est à rechercher dans le fait que, pour nombre de responsables d'administration centrale (en particulier au sein du METL/MEDDE), les DDT(M) ne sont plus «leurs» services déconcentrés, alors même, situation paradoxale, que les politiques publiques dont elles sont responsables nous semblent portées de manière beaucoup plus efficaces qu'auparavant ! D'outil opérationnel de proximité, tel que l'imaginaient les auteurs de la Réate, cette organisation administrative départementale a souvent été désignée, par certains, comme étant, pour ce qui concerne les effectifs, « l'élément sacrificable » sans grand avenir.

Cette opinion, largement développée dans des départements ministériels contributeurs de moyens des DDT(M), l'est semble-t-il encore plus dans d'autres départements ministériels qui ont tout fait pour éviter cette " soit-disant " perte de lien avec leurs services (santé, affaires sociales, travail...) en supprimant leurs services départementaux de plein exercice et en supprimant fortement les effectifs de leurs unités territoriales. »¹⁰⁷

2) Une régionalisation opérée par le ministère

La séparation des DDT(M) du ministère du développement durable s'est accompagnée de la très forte montée en puissance de l'échelon régional avec les DREAL. Tout d'abord au niveau des effectifs, le niveau départemental a perdu presque 1000 ingénieurs entre le 31 décembre 2006 et le 01 janvier 2012¹⁰⁸. Parallèlement, les effectifs d'ingénieurs au sein des DREAL ont augmenté substantiellement au gré des mutations¹⁰⁹. Ce jeu de vases communicants a été largement favorisé par le ministère tant par les discours portés (mise en valeur uniquement du niveau central et régional) qu'à travers les outils RH comme la prime de fonction et de résultats. Ce nouveau dispositif indemnitaire pour certains corps de fonctionnaires comporte une part liée au type de poste et une part liée aux résultats. L'un des choix effectué par le ministère a été de fixer un cadrage des parts fonctions plus favorable à l'échelon régional qu'à celui départemental. Cette discrimination a fait l'objet de réactions diverses dont un courrier du 1^{er} septembre 2010 de l'association des directeurs départementaux de la cohésion sociale, de la protection des populations, de la cohésion sociale et de la protection des populations à l'attention du Secrétaire Général du ministère du développement durable.

Cette mise en valeur des DREAL au détriment des DDT(M) s'est accompagnée de difficultés de positionnements relatives entre directions régionales et directions départementales. Les directeurs départementaux allant jusqu'à revendiquer l'intégration des unités territoriales des DREAL au sein des DDT(M) :

« La complémentarité et la subsidiarité entre le niveau régional et le niveau départemental ne sont pas encore abouties. Le niveau régional peine encore dans son positionnement de stratège et de coordonnateur en ayant pour certains la volonté d'un positionnement tutélaire.

¹⁰⁷ REATE / BILAN DE LA MISE EN PLACE DES DDT (M) contribution du groupement des directeurs de DDT(M), juillet 2012

¹⁰⁸ Contribution du SNITPECT-FO à la mission d'information sénatorial sur la RGPP, avril 2011

¹⁰⁹ Tribune n°1224 des ingénieurs de l'aménagement « Spécial avenir des DDT(M), SNITPECT-FO, octobre 2011

Les rôles de RBOP [Responsable de budget opérationnel de programme au sens de la LOLF], de RZGE [Responsable de Zone de Gouvernance des Effectifs] et chef de service positionnent les DREAL comme juges et parties sur de nombreux sujets et ce positionnement entretient une suspicion permanente dans toutes les décisions et arbitrages (dialogue de gestion, ouverture des postes, primes, promotions, ...). Cette suspicion n'existe pas pour les DRAAF [Direction Régionale de l'Agriculture Alimentation et Forêt] qui n'ont pas les fonctions de régulation GRH [Gestion des Ressources Humaines] et qui, pour le dialogue de gestion, s'appuient de façon très transparente sur un modèle d'allocation des ETP [Equivalent Temps Plein] national avec des résultats à l'échelle départementale qu'ils peuvent ajuster dans un échange partenarial au niveau régional entre les différents services.

Les DREAL conservent des postures de mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques (au travers des UT DREAL [Unité Territoriale de la DREAL] par exemple) et confondent pour certaines, « animation et appui » avec « tutelle et contrôle ». Il peut en résulter une vraie confusion du portage des politiques METL/MEDDE dans les départements concurrentement par la DDT(M) directement sous l'autorité du préfet et pour partie par l'UT DREAL, moins directement sous l'autorité du préfet... De ce point de vue, la Réate n'est pas totalement aboutie et devrait se poursuivre par l'intégration des UT DREAL aux DDT(M). »¹¹⁰

Lors de son discours aux Préfets du 16 novembre 2009, le Premier ministre est même intervenu sur la RéATE pour tempérer la mutualisation trop importante au niveau régional qui pouvait risquer de déstabiliser le niveau départemental.

Ces relations entre DDT(M) et DREAL ont été complexifiées par les interventions préfectorales. En effet, certains préfets de département ont exprimé un refus d'échanges directs entre les DDI et une Direction Régionale¹¹¹ et certains préfets de région ont refusé que la DREAL écrive directement à l'échelon départemental sans passer par eux¹¹². Cette situation a conduit le Secrétariat général du Gouvernement au titre de ses missions de pilotage de la RéATE à diffuser un guide des relations entre les DDI et les Directions Régionales.

3) Une « préfectoralisation » des DDI

Dès le début de la RéATE, les préfets ont été les principaux acteurs des arbitrages sur les services. Ils ont à cette occasion pris un ascendant et un pouvoir sur les services départementaux. Les services départementaux ministériels étaient déjà pilotés au niveau du préfet de département. Toutefois, ces services avaient réussi à maintenir une autonomie et des capacités de décisions propres. Avant 2004, les ministères décidaient seuls de l'organisation de leurs services. Puis cela a été de la responsabilité du préfet. Avec la RéATE, ce sont les préfets qui ont soumis au Premier Ministre « les macro organigrammes » (organigramme non détaillés) des DDI en 2008. Les préfets ont donc eu une responsabilité forte dans

¹¹⁰ REATE / BILAN DE LA MISE EN PLACE DES DDT (M) contribution du groupement des directeurs de DDT(M), juillet 2012

¹¹¹ Par exemple courrier du 12 février 2010 du préfet du Vaucluse sur le contrôle des digues

¹¹² Par exemple courrier du 10 mars 2010 du préfet du Centre sur une instruction de la DREAL Centre sur le bulbe de perce-neige

l'organisation des services départementaux. La création des DDI a donc été l'occasion de réaffirmer le pouvoir local du préfet sur l'échelon départemental. Le pouvoir des préfets sur les DDI commence par la nomination des directeurs. En effet, auparavant les ministères décidaient de façon autonome des directeurs départementaux qu'ils souhaitaient nommer. Depuis la RéATE, le préfet sélectionne les candidatures et doit donner un avis préalable aux services du Premier Ministre avant toute nomination de directeur ou de directeur adjoint de DDI¹¹³. Les directeurs de DDI sont donc mécaniquement plus liés à leurs préfets qu'à leurs ministères. Associée au mode de management préfectoral traditionnel¹¹⁴, cette situation conduit de plus en plus de directeurs de DDI à avoir le sentiment d'être rétrogradé et à être considéré comme des directeurs de préfectures¹¹⁵.

D'autres éléments vont dans le sens d'une « préfectoralisation » des DDI : le guide RH des DDI¹¹⁶ ou la mutualisation des moyens de fonctionnement au sein d'un programme LOLF interministériel dont le pilotage est confié aux préfets (programme 333). Au niveau symbolique, le changement de charte graphique a été ressenti de manière très violente par les agents attachés aux liens ministériels. La circulaire du Premier ministre du 8 avril 2010 intitulée « Evolution de la charte graphique gouvernementale » impose de faire disparaître les références aux ministères dans les courriers pour mettre en évidence le terme « Préfet » synonyme d'interministérialité d'après la circulaire par rapport à « Préfecture » qui est un service du ministère de l'intérieur. Cela a conduit à s'interroger sur le retrait des ministères des territoires¹¹⁷.

En effet, bien qu'il représente en théorie l'ensemble des ministères et soit le garant de l'interministériel, le préfet reste fortement lié au ministère de l'intérieur qui propose les nominations en conseil des ministres et qui pilote les sous-préfectures et préfectures. La mise sous tutelle préfectorale se confond régulièrement avec la volonté expansionniste du ministère de l'intérieur. Les discours des ministres illustrent cet état d'esprit, comme par exemple le discours de Claude Guéant aux Préfets le 14 mars 2011 :

« Pour conforter votre pilotage interministériel, nous avons mis sous votre autorité les directions départementales interministérielles (DDI). J'en suis conscient, il s'agit d'une nouvelle donne qui n'est pas encore complètement calée dans le cadre interministériel, tant sur le plan des moyens humains et financiers que sur celui des missions.

Nous nous attachons à régler au plus vite les blocages et dysfonctionnements de cette première année, et notamment les cloisonnements budgétaires et de gestion des ressources humaines.

Une fois cette phase de mise en place des DDI passée, je demanderai au SGG que cette cohérence départementale s'articule totalement autour du préfet, comme cela était du reste

¹¹³ Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat

¹¹⁴ Le mode de management préfectoral est lié à la façon dont les préfets sont eux-mêmes gérés et à la précarité de leurs fonctions

¹¹⁵ Poupeau FM, op cit

¹¹⁶ Voir l'article « Le bonheur est-il dans le Pré(fet) ? Analyse de la circulaire du 5 janvier 2010 relative à la charte de gestion des DDI » dans la tribune n°1221 des ingénieurs de l'aménagement, SNITPECT-FO, février 2010

¹¹⁷ Tribune n°1224 des ingénieurs de l'aménagement « Spécial avenir des DDT(M), SNITPECT-FO, octobre 2011

prévu.

Sans prendre en défaut les logiques de métiers, il m'apparaît, en effet, anormal que les directeurs des DDI soient trop souvent conviés à des réunions de ministères ou reçoivent des instructions directement.

Le Ministère de l'intérieur fera donc des propositions dans le respect des responsabilités des différents départements ministériels. »¹¹⁸

La logique expansionniste du ministère de l'intérieur s'est aussi traduite par d'autres actions, comme par exemple lorsque le Secrétaire Général de ce ministère a missionné un sous-préfet pour intervenir directement sur la RéATE en court-circuitant le Secrétariat Général du Gouvernement¹¹⁹, ou encore par la directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures (document stratégique sur plusieurs années du ministère qui sort du champ stricte des compétences du ministère de l'Intérieur pour s'intéresser à d'autres politiques publiques au motif de l'intervention des préfets ou sous-préfets). Cet intérêt accru par les préfets et le ministère de l'intérieur pour les DDI doit aussi être mis en regard des difficultés liées à la réduction des effectifs des préfetures : *« A cause des contraintes budgétaires de plus en plus fortes, nous ne sommes pas en mesure de faire appel à des compétences extérieures ou de recruter pour mener à bien des actions rapides et immédiates. En bref, dans les préfetures et les sous-préfetures, il n'y a plus de « gras » ; le muscle est déjà atteint. »¹²⁰*

4) Ce que révèle la RéATE sur les processus d'agencification au ministère du développement durable

Dans leurs analyses sur la RéATE, Ph. Bezes et P. Le Lidec estiment que cette réforme *« est le creuset et le révélateur de sourdes luttes d'institutions et de conflits d'intérêt et que la transformation à l'œuvre de l'organisation territoriale de l'Etat est un processus d'hybridation par « conversion institutionnelle » »¹²¹*. Ils rappellent que l'Etat est historiquement structuré par une double logique institutionnelle :

- Celle de la logique d'incarnation territoriale de l'Etat par des représentants généralistes du gouvernement, à savoir les préfets. Dans le cadre de ce modèle que l'on peut qualifier d'horizontal, la forte prédominance de la composante territoriale est mise en valeur par rapport à la logique sectorielle (verticale hiérarchique).
- Celle d'un modèle vertical et hiérarchique de type légal rationnel disposant de compétences dédiées et fonctionnant en réseau sur le territoire. Nous qualifions aussi ce modèle de sectoriel.

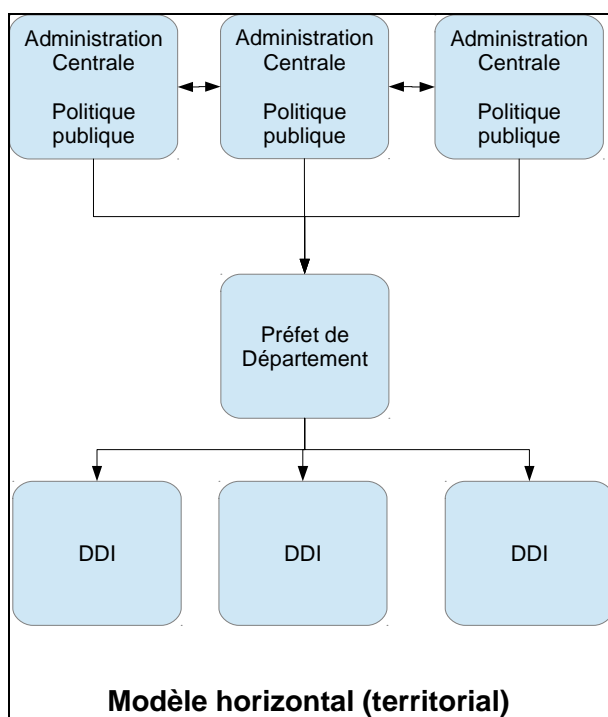
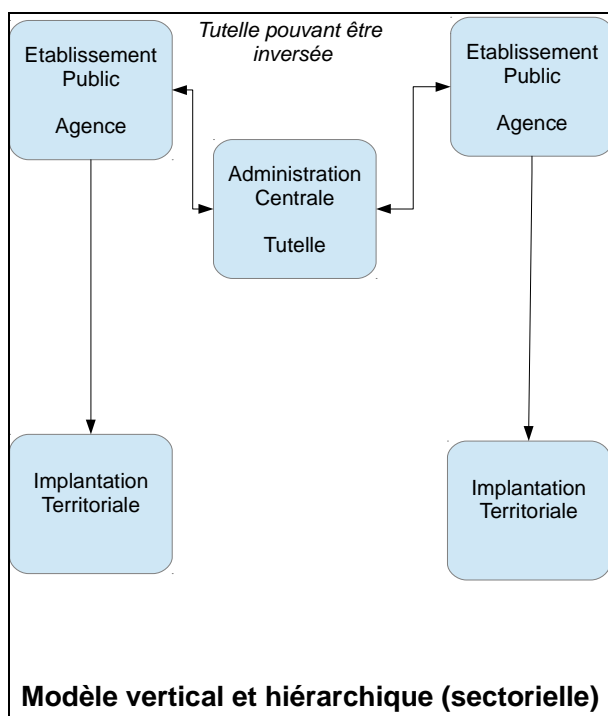
Les deux modèles de projection de l'Etat sont représentés dans les diagrammes suivants :

¹¹⁸ Voir notamment le communiqué FO du 8 avril 2011 Intervention du ministre de l'Intérieur devant les Préfets le 14 mars 2011 Chronique de l'annonce d'un hold-up programmé sur les DDI et leurs agents...

¹¹⁹ Lettre de mission du Secrétaire Général de l'Intérieur à M. Hubert Vernet, Sous-Préfet, 15 novembre 2010

¹²⁰ Audition de Daniel Canepa, Président de l'association du corps préfectoral, par la mission d'information sénatoriale sur la RGPP, 24 mai 2011

¹²¹ Bezes Philippe et Le Lidec Patrick, op cit



Comme nous l'avons décrit dans les premières parties, la RéATE a conduit à privilégier la première logique. Mais le renforcement de cette première logique a abouti à un équilibre instable. Le renforcement de cette première logique territoriale avec des DDI « préfectoralisées » s'est faite de façon concomitante au développement de la logique sectorielle du renforcement de la dimension régionale. Au-delà de ce phénomène de régionalisation, l'agencification rejoint aussi la logique sectorielle. Cette agencification peut prendre la forme de création d'agences (VNF, CEREMA...) ou bien se traduire par le

renforcement de l'utilisation d'agences existantes (comme le cas de l'ADEME pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement). Il apparaît clairement que l'ensemble de ces phénomènes sont imbriqués et que chaque évolution, préfectoralisation de l'échelon départemental, régionalisation des ministères et agencification sont chacune la cause et la conséquence des deux autres évolutions. Notre hypothèse est qu'à travers ces différentes modalités de justification organisationnelle se joue une lutte de pouvoir liée au contrôle des organisations.

B) Le préfet et les établissements publics

Si face à la RéATE, les ministères se sont repliés sur le développement du recours aux agences sous statut d'établissements publics avec une action territoriale, une force de rappel correspondant à la logique purement territoriale sous l'égide du préfet était à l'œuvre. Plusieurs interventions des représentants du corps préfectoral ont souligné leur hostilité à l'égard du développement d'établissements publics ayant une intervention sur le territoire et auprès des collectivités locales en dehors de leur contrôle¹²².

Pour décrypter les rapports entre les prérogatives du préfet et les établissements publics, nous concentrerons notre analyse autour du texte central que constitue 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'Etat dans les régions et départements.

Comme cela a été vu dans les parties précédentes, il s'agit d'un des premiers textes qui remet en cause les prérogatives ministérielles sur leurs services. Le calendrier accéléré des réorganisations des services de l'ex-ministère de l'Equipement en 2003 a d'ailleurs été justifié pour aboutir avant la publication de ce texte. Il s'agissait d'éviter que les préfets soient maîtres des réorganisations.

La première modification de ce texte a été faite en 2010¹²³. La modification qui a retenu la plus grande attention des acteurs et analystes de l'action publique concerne le « pouvoir d'instruction et le pouvoir d'évocation du préfet de région » qui correspond à un premier pas vers une mise sous autorité du niveau départemental par le niveau régional. Toutefois, cette modification réglementaire a aussi introduit de nouvelles dispositions sur les établissements publics. La circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2010 d'application de ce décret donne des éléments de contexte. En particulier, le nouvel article 59-1 affirme que « Le préfet devient le délégué territorial des établissements publics ayant un échelon territorial » :

« Art. 59-1.-Le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'Etat comportant un échelon territorial et figurant sur une liste établie par un décret en Conseil d'Etat.

- *« Le préfet est le délégué territorial de tout nouvel établissement public de l'Etat comportant un échelon territorial, sauf exception prévue par décret en Conseil d'Etat. Il a autorité sur le service territorial de l'établissement. »*

¹²²Voir extraits des écrits de l'ACPHFMI (association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur) dans la partie sur le projet d'agence de service public.

¹²³Décret 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'Etat dans les régions et départements

- « Dans le cas où un établissement public de l'Etat comporte des services qui présentent un caractère interrégional ou interdépartemental, le délégué territorial correspondant est le préfet de la région où le service a son siège. »
- « Le délégué territorial assure la représentation de chacun des établissements publics mentionnés aux premier et deuxième alinéas. »
- « Lorsque les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont appelés à concourir à l'exercice des missions territoriales de l'établissement public, le représentant de l'Etat conclut avec l'établissement public une convention précisant les conditions dans lesquelles il met à sa disposition, en tant que de besoin, une partie de ses services. »

La circulaire d'application rappelle qu'il s'agit d'une décision RGPP du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques du 11 juin 2008 qui a posé le principe selon lequel « le préfet de région et le préfet de département seront les délégués territoriaux des agences nationales lorsque celles ci exercent leurs attributions sur le territoire ». A nouveau, un brouillage est entretenu entre RÉATE et RGPP.

La circulaire indique également que plusieurs établissements publics ont pris cette préconisation dans leurs statuts entre 2008 et 2010 : CNDS, ANAH, ACSé, ADEME selon des dispositions propres à leurs statuts.

Ces modifications réglementaires traduisent le rapport de force entre les tenants des deux logiques institutionnelles sans toutefois pouvoir définir un modèle dominant. Le conseil d'Etat a dans son rapport de 2009 sur les établissements publics donné son analyse de la notion de préfet délégué territorial des établissements publics. Ainsi, dès 2009, la haute juridiction était très mesurée sur cette orientation et même assez critique. Ce rapport mérite d'être largement cité à ce stade de l'étude :

Extrait du rapport du Conseil d'Etat sur les Etablissements Publics, 2009

« Les dernières années ont vu le développement d'établissements publics destinés à agir dans les territoires, principalement sous la forme du financement et de l'aide à projet. (...) »

La création de ces établissements publics procède d'une logique d'autonomisation d'une politique publique, qui, en un sens, n'est pas poussée jusqu'au bout, puisque l'action de ces établissements repose largement sur le recours aux moyens des services déconcentrés de l'Etat. Leur structure est ainsi calquée sur celle des régions et des départements ; leur fonctionnement s'appuie souvent sur l'expertise et les moyens des services déconcentrés de leur ministère de tutelle ; parfois même, pour l'ANPE, l'ANRU ou le CNDS, le préfet est leur délégué territorial. Le Conseil d'Etat, dans ses formations consultatives, a eu l'occasion de s'interroger sur la pertinence d'une telle organisation.

Des arguments d'ordre pratique peuvent plaider en faveur d'une telle formule. La mise en place de services déconcentrés spécifiques à ces établissements publics conduirait soit à doubler en partie les fonctions des services déconcentrés de l'Etat correspondants, soit à les amputer partiellement de leurs moyens techniques et humains, ce qui va à l'encontre des plus élémentaires principes de bonne gestion. C'est également permettre à l'Etat et à ses

représentants au niveau local, d'assurer, malgré la fragmentation croissante des compétences en matière de politique publique, le rôle de coordination et d'animation qui est au cœur de sa mission.

L'on peut néanmoins s'interroger sur la pertinence de ce qui, à force de créations successives et rapprochées, donne le sentiment d'une volonté de dessiner par petites touches un nouveau modèle d'action administrative, dans lequel l'Etat s'appuie sur de multiples établissements publics nationaux dotés de structures déconcentrées, auxquels il confie des politiques publiques à part entière, sans les leur abandonner complètement. Le fait que le préfet, qui est d'abord et avant tout, en vertu des dispositions de l'article 72 de la Constitution, le représentant de chacun des membres du Gouvernement, soit désigné comme délégué territorial de certains établissements publics ne va pas sans risque de contradiction. Il est alors à la fois représentant d'un établissement public et du ministre qui exerce, au niveau central, la tutelle sur cet établissement. L'exercice de ce double rôle est intrinsèquement source d'interférence, et ce risque augmente à mesure que rôles annexes ou supplémentaires se multiplient. Au surplus, la réintroduction du préfet dans le fonctionnement d'établissements publics érigés en personnes publiques autonomes constitue, de façon quelque peu paradoxale, une forme de recentralisation des compétences au niveau local. Enfin l'on peut souligner qu'un tel rôle de représentation est plus difficile encore à exercer pour le compte d'un établissement qui n'est pas administratif mais industriel et commercial, et dont les personnels sont assujettis aux règles du droit privé. Cette circonstance rend également délicate la mise à disposition pure et simple d'agents de l'Etat au bénéfice des établissements concernés. Le recours aux moyens en personnels des services déconcentrés de l'Etat peut soulever des difficultés au regard du droit communautaire dans le cas des établissements publics exerçant dans des secteurs marchands concurrentiels.

En tout état de cause, une telle pratique devrait impérativement être mieux encadrée, notamment par la conclusion, entre les établissements publics concernés et les ministères centraux, de conventions qui permettraient de clarifier et d'explicitier de manière plus détaillée le rôle du préfet ainsi que la nature des relations entre les établissements nationaux et les services déconcentrés des ministères. Mais même avec ces aménagements, la généralisation d'une telle organisation ne paraît pas souhaitable. »

Le décret de 2004 modifié nécessitait la publication d'un autre décret pour fixer les établissements publics concernés par cette disposition. C'est donc juste avant l'échéance présidentielle de 2012 qu'un nouveau combat entre le ministère de l'intérieur et les autres ministères s'est tenu sur un nouveau décret : « le décret n°2012-509 du 18 avril 2012 pris en application de l'article 59-1 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'Etat dans les régions et départements »

Ce décret fixe la liste des établissements publics dont le préfet est délégué territorial en application de l'article 59-1 : l'ANAH, l'ANRU, l'ACSé, l'ADEME, le CNDS et FranceAgriMer. Ce texte modifie aussi le décret de 2004 en consolidant les pouvoirs du préfet sur les établissements publics :

Extrait du décret n°2012-509 du 18 avril 2012 pris en application de l'article 59-1 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'Etat dans les régions et départements

Art. 2. – L'article 59-1 du décret du 29 avril 2004 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes : « *Art. 59-1.* – Le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'Etat comportant un échelon territorial et figurant sur une liste établie par un décret en Conseil d'Etat. »

Art. 3. – Après l'article 59-1 du décret du 29 avril 2004 susvisé, sont insérés deux articles 59-2 et 59-3 ainsi rédigés :

« *Art. 59-2.* – En qualité de délégué territorial, le préfet coordonne les actions de l'établissement avec celles conduites par les administrations et les autres établissements publics de l'Etat.

« Il s'assure de la cohérence de l'action respective des services de l'Etat et de l'établissement à l'égard des collectivités territoriales.

« *Art. 59-3.* – Dans les conditions prévues par les dispositions réglementaires spécifiques aux établissements publics mentionnés dans la liste fixée par le décret no 2012-509 du 18 avril 2012, le préfet exerce, en qualité de délégué territorial, les attributions suivantes, dans le cadre des compétences et des décisions des organes délibérants et exécutifs de l'établissement :

« 1o Il assure la représentation de l'établissement dans la région ou le département. A ce titre, il peut recevoir délégation de pouvoir de l'organe compétent pour négocier et conclure au nom de l'établissement toute convention avec les collectivités territoriales et leurs groupements ; en l'absence d'une telle délégation, il contresigne ces conventions ;

« 2o Il peut adresser au service territorial de l'établissement des directives d'action territoriale ;

« 3o Il est consulté par l'autorité compétente de l'établissement préalablement à l'évaluation du responsable territorial de l'établissement. »

Art. 4. – Au troisième alinéa de l'article 60 du décret du 29 avril 2004 susvisé, après les mots : « par les établissements et organismes publics de l'Etat », sont insérés les mots : « dont le préfet n'est pas le délégué territorial ».

Art. 5. – Après l'article 60 du décret du 29 avril 2004 susvisé, il est inséré un article 60-1 ainsi rédigé :

« *Art. 60-1.* – Lorsque les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont appelés à concourir à l'exercice des missions territoriales d'un l'établissement public de l'Etat, le représentant de l'Etat conclut avec l'établissement public une convention précisant les conditions dans lesquelles il met à sa disposition, en tant que de besoin, une partie de ses services. »

Ce décret a fait l'objet de consultations préalables au sein des différentes instances et organismes. En particulier, une consultation des représentants du personnel a eu lieu auprès des représentants du personnel des établissements et au sein des comités techniques des ministères. Malgré les nombreux avis défavorables, le projet de décret a suivi son parcours en

vu de sa publication. La charge la plus virulente a été celle de l'intersyndicale de l'ADEME :

« Le projet de décret qui concerne plus largement le pouvoir des préfets sur les directions territoriales des établissements publics, assène un coup très grave à l'autonomie de l'ADEME et à la nécessaire neutralité des organismes d'état vis-à-vis des pouvoirs publics.

Ce projet de décret porte atteinte à la mise en œuvre de la politique publique de l'environnement et de l'énergie en menaçant l'autonomie, l'efficacité et la neutralité de l'ADEME et ne permet plus de garantir les valeurs fondatrices de l'ADEME : expertise technique, souplesse d'intervention, force de propositions, accompagnement de tous les acteurs de la société. (...)

Par ce décret, l'Etat organise le démantèlement de l'ADEME, acteur majeur de l'environnement, de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables, en totale contradiction avec le Grenelle de l'environnement. »¹²⁴

La virulence des propos ainsi que les relais politiques (nombreuses questions écrites de parlementaires, courrier du président de l'Association des Régions de France) dénotent la force de l'affrontement entre les deux logiques.

Le jeu des pressions et d'influences dans la publication de ce texte est d'autant plus fort que le rapporteur du Conseil d'Etat en charge du décret avait un avis très négatif allant même jusqu'à qualifier le texte de « baroque ». Il estimait que le meilleur pilotage des Etablissements Publics devrait plutôt se faire par une meilleure tutelle que par une extension du pouvoir des préfets. Il indique que le préfet ne peut agir que par délégation de l'établissement et non pas directement. De plus, pour le rapporteur, le contreseing n'était pas acceptable en l'état et souhaitait une simple information.

Enfin, le rapporteur considérait qu'il y avait un risque avéré que le texte soit inconstitutionnel car l'introduction du préfet délégué territorial devrait être définie par des dispositions législatives (pour l'ADEME notamment). En effet, la loi avait prévu pour certains établissements des dispositifs d'organisation très précis et le niveau réglementaire ne peut y déroger.¹²⁵

Malgré l'avis de la haute juridiction, le ministère de l'Intérieur a obtenu auprès du Secrétariat Général du Gouvernement, un arbitrage favorable conforme à ses orientations. Le Secrétaire Général du ministère de l'Intérieur s'est fendu d'un message électronique aux Préfets le 18 avril 2012 après la présentation du décret en conseil des ministres. Dans son message, le plus haut fonctionnaire de l'Intérieur, estime que le décret permet de « *parachever la construction de la nouvelle administration territoriale de l'Etat* » et qu'il s'agit d'un « *texte majeur* ». Le message rappelle que le communiqué du conseil des ministres qui a approuvé ce décret indique que d'autres établissements publics doivent rentrer dans le cadre du préfet comme délégué territorial : FIPHFP, ONAC-VG, ONCFS, ONEMA, OFII. Pour ces derniers, des dispositions législatives doivent être prises afin que le préfet devienne délégué territorial :

« Suivant l'avis de la Haute juridiction, l'inscription dans la loi du dispositif sera donc

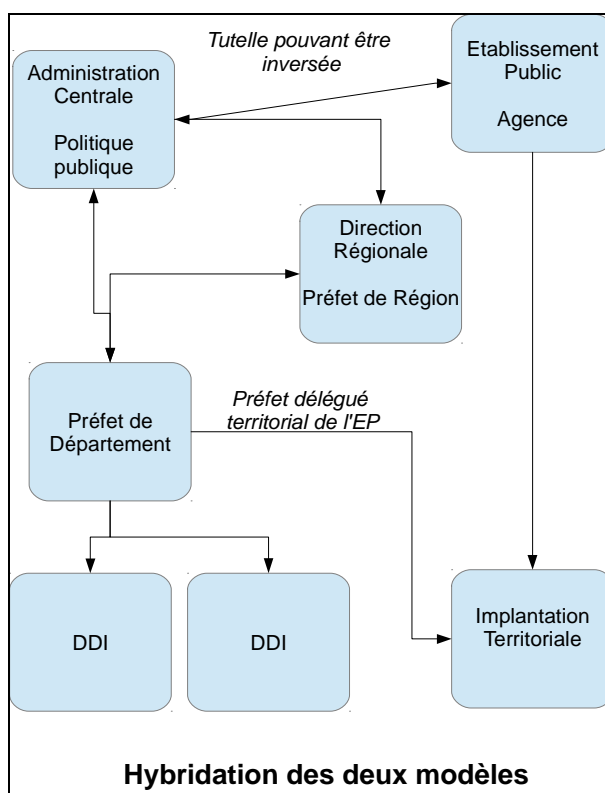
¹²⁴Communiqué de presse CFDT, SNE-FSU, CGT et FO de l'ADEME du 29 février 2012

¹²⁵Entretiens avec des responsables des administrations centrales, mars 2012

recherchée dans les meilleurs délais. Ce principe est d'ailleurs repris dans le communiqué du conseil des ministres. Le ministère sera très attentif à l'aboutissement de ce processus. Je vous rappelle par ailleurs que les dispositions de l'article 60 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets restent en tout état de cause applicables. Ces dispositions prévoient une information du préfet avant toute décision que s'apprête à prendre l'établissement public, ainsi qu'un avis préalable à la signature des conventions passés entre les opérateurs et les collectivités territoriales »

Le rapport 2012 du Conseil d'Etat revient à nouveau sur la question du préfet délégué territorial : « 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 »

Ainsi, il apparaît que le préfet délégué territorial des établissements publics est la réaction au processus d'agencification par les ministères. Ce processus d'agencification est lui même une réponse à la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE). Ces différentes réorientations ne se sont pas faites de façon discrète entre deux idéaux-types. Ces évolutions successives conduisent à une hybridation des deux systèmes. La précarité actuelle des DDI, les pressions qui semblent se faire jour sur l'échelon régional, la résistance des ministères et des établissements publics sont autant d'indices qui confortent l'hypothèse qu'il n'y a pas de stabilisation de l'organisation institutionnelle de l'Etat et que d'autres évolutions sont à venir qui approfondiront cet entrecroisement des deux logiques. Ce dernier schéma présente le modèle hybride et instable où les deux logiques de projection de l'Etat s'affrontent :



Références bibliographiques

Science administrative et science politique :

Chevallier J. Science administrative, PUF, 2007

O Dugrip, L. Saïdj, *Les établissements publics nationaux*, LGDJ, 1992

Jacques Petit (Dir), *Droit administratif et administration*, La documentation française, 2008

Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, 1994

Pierre Muller, *Les politiques Publiques*, PUF Que sais-je, 2005

Histoire de la réforme de l'Etat :

A. Chatriot, *Les offices en France sous la troisième république, une réforme incertaine de l'administration* in *Revue Française d'Administration Publique* n°120, 2006

Ph. Bezes, *Réinventer l'Etat, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009

Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009

Denis Saint-Martin, *Le consulting et l'Etat : une analyse comparée de l'offre et de la demande* in *Revue Française d'Administration Publique, Généalogies de la réforme de l'Etat*, n°120, 2006

Lionel Chaty, *L'administration face au management*, L'Harmattan, 1997

Philippe Bezes *Les politiques de réforme de l'Etat sous la V^e République* in *Cahiers français* n°346, *La réforme de l'Etat*, 2008

Patrice Duran, *Les pannes de la déconcentration : L'échec du rapprochement des DDE et DDAF en 1993* in *Revue Française d'Administration Publique, Généalogies de la réforme de l'Etat*, n°120, 2006

Sur la bureaucratie :

Spanou C., *Abandonner ou renforcer l'état webérien ?*, *Revue française d'administration publique* 2003/1-2, N°105-106, p. 109-120.

Philippe Bezes, *Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L'impact du new public management*, *Informations sociales* 2005/6, n°126, p.

Heckscher C, Donnellon A (1994), *The post-bureaucratic organization, New perspective on organizational change*, Sage Publication Paul du Gay, *In Praise of Bureaucracy : Weber - Organization – Ethics*, Sage, 2000,

Hood, Christopher , *Competency, bureaucracy and public management reform : a comparative analysis* / Christopher Hood and Martin Lodge in : *Governance*, vol. 17, n° 3-2004

NIZARALY Z, *Le pilotage d'une DDE vu à travers le prisme des outils de gestion*, mémoire de DEA, Université Lyon 2

Sur le new public management et l'agencification :

François-Xavier Merrien, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », Lien social et Politiques, n° 41, 1999, p. 95-103.

Colin Talbot, *La gestion des services publics au royaume-uni (1979-2000) : Evolution ou Révolution ?* in Luc Rouban (dir), *Le service public en devenir*, L'harmattan, 2000

B.Guy Peters, *Le New Public Management* in L. Boussaguer, S. Jacquot, P. Ravinet (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de sciences po, 2004

OCDE, *Les autres visages de la gouvernance publique, agence, autorités administratives et établissements publics*, 2002

Françoise Waitrop, *Agences un modèle en expansion ?*, *Perspective Gestions Publiques (IGPDE)*, mars 2003

Talbot C., *La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique*, *Revue française d'administration publique* 2003/1-2, N°105-106, p. 11-24.

Gérard Marcou, *Agences : les équivoques de la réforme de la gestion publique à la lumière des expériences françaises et étrangères* in *La revue française de finances publiques, Les Opérateurs de l'Etat*, 2009

Elsa Pilichowski, *La rémunération à la performance est-elle efficace ?*, *Perspective Gestions Publiques (IGPDE)*, mars 2009

Benamouzig Daniel et Besançon Julien, « Chapitre 10 : Les agences de nouvelles administrations publiques ? », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon , *Politiques publiques 1 Presses de Sciences Po « Académique »*, 2008 p. 283-307.

André Barilari, *Les opérateurs de l'Etat : difficulté et ambiguïté d'une définition* in *La revue française de finances publiques, Les Opérateurs de l'Etat*, 2009

Gérard Marcou, *Agences : les équivoques de la réforme de la gestion publique à la lumière des expériences françaises et étrangères* in *La revue française de finances publiques, Les Opérateurs de l'Etat*, 2009

Sur la RGPP :

Livre noir de la RGPP, Force Ouvrière 2011

L. Janvier, Z. Nizaraly, P. Pavageau, *Retrait de la puissance publique : du transfert à la privatisation. Quels impacts pour le tiers secteur ?*, 2012

François Lafarge *La révision générale des politiques publiques : sa méthode et ses finalités* in *Cahiers français n°346, La réforme de l'Etat*, 2008

Décryptage d'un blitzkrieg, *la Tribune des ingénieurs de l'aménagement* N° 1.211 janvier 2008 (publication du SNITPECT-FO)

Sur la RéATE :

Marie-José Tulard, *Les services déconcentrés : le besoin d'un Etat territorial plus cohérent et plus efficace* in *Cahiers français n°346, La réforme de l'Etat*, 2008

De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat, PUG, 2011

Bezes Philippe et Le Lidec Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français. » *RGPP et réorganisations de l'Etat territorial, Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136,

p. 919-942. DOI : 10.3917/rfap.136.0919

Nuret (B), *A l'avant garde de la réforme, le projet OSE dans le département du Lot* in *De la Réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, PUG, 2011

« (Con)fusion dans l'Etat départemental. La mise en place des Directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) » François-Mathieu Poupeau, chercheur CNRS au LATTIS (Université Paris Est) *Contribution à la section thématique II (« L'Etat en restructuration. Division du travail, hiérarchies, action publique et identités professionnelles dans des administrations en recomposition »)*, XI^e Congrès de l'AFSP, 1 septembre 2011, Strasbourg

Tribune n°1224 des ingénieurs de l'aménagement « Spécial avenir des DDT(M), SNITPECT-FO, octobre 2011

Annexes

Principaux sigles utilisés

| | |
|--------|---|
| AAI | Autorité Administrative Indépendante |
| ADEME | Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Energie |
| AFIFT | Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France |
| ASP | Agence de Service Public |
| CA | Conseil d'Administration |
| CAP | Commission Administrative Paritaire |
| CERTU | Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions |
| CETE | Centre d'études techniques de l'Equipement |
| CETMEF | Centre d'études techniques maritimes et fluviales |
| CMPP | Conseil de Modernisation des Politiques Publiques |
| CODOR | Comité d'Orientation |
| COP | Contrat d'Objectif et de Performance |
| CT(P)S | Comité Technique (Paritaire) Spécial |
| DDE | Direction Départementale de l'Equipement |
| DDI | Direction Départementale Interministérielle |
| DDT(M) | Direction Départementale des Territoires (et de la Mer) |
| DGME | Direction Générale de la Modernisation de l'Etat |
| DIR | Direction Interdépartementale des Routes |
| DREAL | Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement |
| EP | Etablissement Public |
| EPA | Etablissement Public Administratif |
| EPIC | Etablissement Public Industriel et Commercial |
| EPN | Etablissement Public National |
| GIP | Groupement d'Intérêt Public |
| IFEN | Institut Français de l'Environnement |
| IGF | Inspection Générale des Finances |
| LOLF | Loi Organique relative aux Lois de Finances |
| NGP | Nouvelle Gouvernance Publique |
| NPM | New Public Management |
| ODAC | Organisme Divers d'Administration Centrale |
| PLF | Projet de Loi de Finances |
| POM | Plan Objectif Moyens |
| RéATE | Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat |
| RGPP | Révision Générale des Politiques Publiques |
| RST | Réseau Scientifique et Technique |
| SCN | Service à Compétence National |
| SETRA | Service d'Etudes sur les Transports les Routes et leurs Aménagements |
| SPA | Service Public Administratif |
| SPIC | Service Public Industriel et Commercial |
| VNF | Voies Navigables de France |