

Agencification

1^{er} février 2016

Renaud Epstein <renaud.epstein@univ-nantes.fr>



UNIVERSITÉ DE NANTES

- **Définition** : l'agence, un objet administratif mal identifié
- **Diffusion** : « *agency fever* »
- **Transformations** : agencification et gouvernement à distance

L'agence, un objet administratif mal identifié

Flou juridique : diversité des statuts des agences nationales (EPA, EPIC, GIP, Autorités adm. indépendantes) et fausses « agences » (services adm.)

Clarification doctrinale (Conseil d'État, 2012) : « un organisme autonome exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale »

Reconnaître une agence : quels critères ?

- IGF (2012) : « toutes les entités, dotées ou non de la personnalité morales sont présumées appartenir au périmètre des agences de l'État dès lors qu'elles respectent les deux critères suivants : elles exercent des missions de service public non marchand ; un faisceau d'indices indique qu'elles sont contrôlées par l'État »
- Pollitt et al. (2001) : une agence est une organisation publique
 - dont les statuts sont définis par voie législative ou réglementaire ;
 - désagrégée fonctionnellement de l'appareil administratif du ministère dont il dépend ;
 - bénéficiant d'un degré d'autonomie dont ne jouit pas l'administration ;
 - statutairement dépendante d'un ministère qui peut peser sur ses budgets et ses objectifs,

Deux dimensions principales : **désagrégation** (séparation de l'appareil administratif) et **autonomie** (libertés > administrations)

« *Agency fever* » (Pollitt et al., 2001)

Nouveauté : moins l'agence (cf. EPA/EPIC) que l'agencification (recomposition de l'organisation administrative)

Le format organisationnel privilégié des réformes néo-managériales

Postulat : agence > administration

- souplesse
- efficacité
- transparence
- développement de nouvelles expertises
- réduction de l'interventionnisme politique
- repositionnement des administrations sur des fonctions stratégiques

Diffusion globale : multiplication des programmes d'agencification dans les années 1990 et 2000

- UK (*Next Step*, 1986-98) : 26 ⇒ 164 agences ; 81% des agents de l'Etat
- NL : 4 agences en 1994 ; 31 en 2004
- USA, Canada, Nouvelle-Zélande, Finlande, Japon, Tanzanie, Jamaïque...

« Agency fever »

Agencification à la française

- Conseil Etat : 103 agences, 330 Md€ budget (73 Md€ hors Sécu), 145 000 emplois équivalent temps plein (8 % de la FPE)
- IGF: 1 244 agences, 50 Md€ budget, 400 000 emplois (20% FPE)
- Un constat commun : multiplication des agences ; ↗ budgets et effectifs
- Entre bonnes et mauvaises raisons : cohérence LOLFienne, affichage politique, soustraction aux contrôles, débudgétisation...

Fièvre des agences et défense du corps administratif

- Critiques des grands corps
 - Fragmentation ⇒ doublons et coûts de coordination > adm. intégrée
 - Autonomie ⇒ déficit de contrôle et de pilotage
 - Fragmentation + autonomie ⇒ problèmes d'intégration transversale
- Pain noir : agences et opérateurs de l'Etat soumis à l'effort budgétaire
- ... mais poursuite de l'agencification

Gouvernement à distance ?

LOLF + Acte II + RGPP : démolition-reconstruction de l'Etat

- Recomposition de l'administration centrale
- Décomposition des services déconcentrés

Mise en concurrence des territoires

- Appels à projet, trophées et labels : des instruments *soft* de gouvernement pour un Etat aux ressources déclinantes (autorité, expertise, budgets)
- Ni obligation, ni négociation : libre conformation
- Court-circuit bureaucratique : de l'institutionnalisation de l'action collective (Duran, Thoenig, 1996) à la régulation concurrentielle de la coopération
- « On ne fait pas d'aménagement du territoire »

Retour de bâton ?

- Mobilisation préfectorale et régulation politique
- Les limites de la gestion centralisée : cloisonnement, engorgement et rigidité, myopie performantielle
- Entre marche arrière et fuite en avant