



Août 2021

**AGENCES, AUTORITÉS INDÉPENDANTES : POLITIQUE, TUTELLE,  
STRATÉGIE - L'AGENCIARISATION AU TEMPS DES NOUVEAUX ENJEUX  
PUBLICS**

**Interview** croisée de Christian Babusiaux, président du Cercle de la réforme de l'Etat, et Sébastien Soriano, président directeur général de l'Institut géographique national et ancien président de l'ARCEP

*DANS ACTEURS PUBLICS DE SEPTEMBRE 2021*

-----

**Le temps des opérateurs (durée du mandat du directeur général, durée des contrats d'objectifs et de performance ou de moyens) n'est pas nécessairement celui du politique puisqu'il n'existe pas en France d'alignement des mandats au début du quinquennat et que le politique (ministériel) se révèle par ailleurs lui-même assez changeant au cours d'un même mandat. Cette désynchronisation ne pose-t-elle pas problème ?**

**Christian Babusiaux :** Sur le plan des institutions, les durées des mandats du président de la République et des députés ont été alignées et les élections législatives interviennent dans la foulée de la présidentielle. On peut se demander s'il ne serait pas pertinent de poursuivre cet alignement des planètes, en alignant le mandat des directeurs d'agence sur ce calendrier politique, de manière à assurer la synchronisation des temps, la cohérence de l'action publique et, par là, son efficacité. Cette idée peut paraître séduisante, mais elle se révèle impossible et inadaptée. Impossible car ce quinquennat a montré qu'en dépit d'une volonté affichée, le chef de l'État n'était pas parvenu à renouveler substantiellement les directeurs d'administration centrale à son arrivée aux responsabilités. Pourquoi ? En partie parce que le nombre de responsables concernés est trop important pour qu'un tel nombre de nominations à des postes sensibles puisse intervenir en un très bref délai. Avec les dirigeants des opérateurs, on rajouterait une couche importante de nominations. Le processus serait si considérable qu'il prendrait inévitablement non seulement des semaines mais des mois, créant incertitude et flottement dans les organismes concernés et leurs ministères de tutelle, une sorte de paralysie dans la période du début de mandat du président et de l'Assemblée nationale, où la rapidité est justement particulièrement essentielle. Cette innovation irait par ailleurs, pour ce qui concerne les autorités indépendantes, à l'encontre de l'objectif recherché par leur création, puisque leur objet même est d'être indépendantes, y compris vis-à-vis des influences politiques, de constituer des lieux de confiance, à l'écart des intérêts politiques.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faille rien changer. Simplement, il faut rénover autrement, par exemple par l'obligation de rendre compte, qu'il conviendrait de renforcer. Le rapport annuel des agences ou autorités est utile, mais reste avant tout un instrument de communication. Les « questionnaires parlementaires » auxquels elles doivent répondre chaque été en vue de la préparation du budget demeurent trop souvent un exercice répétitif et académique. Il faut également renforcer l'évaluation, qui concerne encore très peu d'opérateurs. Je note aussi avec intérêt le décret qu'a pris Joe Biden le 12 juillet dernier. S'adressant à 12 agences, le Président des États-Unis leur a fixé des objectifs tout en reconnaissant n'avoir pas le pouvoir de décider puisqu'il s'agit d'agences indépendantes. Je me demande s'il n'y aurait pas matière à s'inspirer de cette pratique, *mutatis mutandis*, pour nos agences, afin de s'assurer de cette synchronisation et de la convergence nécessaire de l'action des agences vers des objectifs globaux majeurs au-delà du domaine spécifique de chacune.

**Sébastien Soriano** : Il faut souligner combien la situation actuelle est préoccupante. Des « gilets jaunes » à la crise du Covid, c'est comme si la machine administrative avait perdu sa capacité opérationnelle. Le pouvoir politique ne sait plus investir dans ses opérateurs, préférant construire « à côté » en mobilisant des instruments comme la norme et les grands plans de financement avec appels à projets. Pour changer cela, la question de la synchronisation est un préalable : il faut trouver une solution qui permette au pouvoir politique de réaligner ces instruments opérationnels sur ses priorités. Une des raisons du succès des territoires par rapport à l'État réside sans doute dans le fait qu'ils sont plus intégrés. Les élections locales sont souvent synonymes de réorientations très fortes à l'échelle des collectivités, avec une prise réelle des élus sur l'outil administratif. Cette prise quotidienne est aujourd'hui défailante du côté de l'État. Il faut retrouver cette synchronicité des priorités. Il existe des leviers pour agir. Les COP [*contrats d'objectifs et de performance, ndlr*] et les COM [*contrats d'objectifs et de moyens, ndlr*] sont aujourd'hui des instruments extrêmement lâches : c'est bien, d'une certaine manière, car il ne faut pas que le politique entre dans une logique de micro-management. Mais ces contrats ne sont pas assez fréquents, avec des temps désynchronisés et de longs délais de négociation. Dès lors qu'il poursuit une politique qui le nécessite, le ministre de tutelle pourrait adresser des lettres d'objectifs et de cadrage aux directeurs d'agence. Ces lettres d'objectifs, qui n'auraient pas forcément vocation à donner des objectifs chiffrés, seraient des instruments puissants et pourraient donner lieu à évaluation. Ces lettres peuvent aujourd'hui exister mais elles ne sont généralement fixées qu'au début du mandat, et pas lorsqu'un ministre change en cours de mandat.

**L'échelon ministériel est parfois instable, avec, dans certains cas, 2 ou 3 ministres par politique publique sur la durée du mandat. Instabilité qui s'ajoute au phénomène de**

**cotuelles des agences, lequel s'est accentué avec la rationalisation des administrations centrales...**

**Sébastien Soriano :** Les ministères parviennent aujourd'hui à se rattraper par le biais des appels à projets. C'est un phénomène assez dangereux car cet instrument segmente une action administrative qui perd *in fine* forcément en cohérence. Ces plans aboutissent à une nouvelle bureaucratie (signature de conventions, *reporting* nouveau) et prive les opérateurs de leurs capacités d'investissement réel. Par exemple, certains plans peuvent donner droit à des emplois hors plafonds pour un temps limité, ce qui pose une difficulté lorsque l'on doit sédimenter une compétence dans des domaines très pointus qui requièrent des expertises sur du plus long terme. Concernant les AAI [*autorités administratives indépendantes, ndlr*], 2 options sont possibles : le modèle américain, avec des autorités qui ont un pouvoir réglementaire et qui voient leur patron changer au début du mandat du Président américain. Ce modèle ne me choquerait pas. Si l'on conserve le modèle français actuel, décorrélé du calendrier politique pour garantir l'indépendance des autorités, on pourrait renforcer le rôle des parlementaires. Le Parlement sous-utilise certains outils d'influence comme les missions d'information. On pourrait aussi imaginer, comme le préconise l'économiste Jean Tirole, des auditions de confirmation en milieu de mandat pour les présidents d'AAI, auditions à l'issue desquelles le Parlement confirmerait ou non le mandat de ces dirigeants. On pourrait également imaginer que les commissions du Parlement émettent des résolutions à l'issue des auditions, là aussi dans une optique d'influence.

**Christian Babusiaux :** Le système d'audition des candidats à la présidence d'AAI par une commission parlementaire n'est pas un instrument très performant : il est intéressant que la commission puisse mesurer la personnalité du futur président, faire comprendre ses préoccupations, mais ce n'est pas vraiment un outil de synchronisation. Il faut donc compléter le système. J'en évoquais tout à l'heure des pistes. Je souscris à celles de Sébastien Soriano. Je ne crois pas, en revanche, à des « auditions de confirmation » à mi-mandat. Pour les AAI, ce serait doublement contraire à leur nature : à leur indépendance mais aussi à leur collégialité. Pour les agences, ce serait un facteur d'instabilité alors que leurs fonctions d'expertise et de réalisation de projets supposent souvent de se situer dans un temps long ; et ce serait brouiller les choses entre le rôle du Parlement et la responsabilité de l'exécutif. Les agences sont un bras armé de l'exécutif et c'est lui qui doit en être responsable devant le Parlement.

**La division entre la stratégie, assumée en théorie par l'État et ses administrations centrales, et l'exécution, confiée aux opérateurs, est-elle valide en pratique ? Les principes de gouvernance ne doivent-ils pas être revus ?**

**Sébastien Soriano :** Je suis assez critique sur cette séparation entre stratégie et exécution. Dans l'univers des *start-up* et de la « tech », on a coutume de dire que la stratégie, c'est l'exécution. Il ne s'agit pas de considérer que le privé, c'est mieux, mais il faut reconnaître que le service public a perdu une partie de la pertinence de son offre par rapport aux besoins des citoyens. Nous subissons une logique administrative dans laquelle les moyens ont pris le dessus sur les objectifs et la pertinence des résultats. Dans le même temps, nous sommes dans un contexte plus complexe, avec des défis mondiaux (climat, technologie, etc.). L'État, qui a été dans une phase d'expansion depuis l'après-guerre, n'arrive pas à sortir de cette crise de croissance qu'il connaît depuis les années 1980. Il faut donc remettre en cause ce mythe de l'État-stratège consistant à dire qu'il y aurait quelque part une intelligence détenue par un nombre limité de personnes – évidemment des hauts fonctionnaires. Personnes qui, depuis leurs bureaux, seraient capables de piloter une réalité extérieure à elles-mêmes, *via* des COP ou des COM. Ce modèle est obsolète et doit être fondamentalement repensé. Il faut se poser la question de savoir si certaines administrations organisées en agences ne devraient pas être réinternalisées dans les administrations centrales et déconcentrées. Au début de ma carrière de haut fonctionnaire, il existait un fantasme autour d'un modèle composé de cabinets ministériels très musclés au centre d'une forêt d'opérateurs. Une partie importante de nos échecs, de la crise des « gilets jaunes » à la panne de l'ascenseur social, doit fondamentalement interroger notre conception de l'État stratège qui fantasme un monopole de l'intelligence au moment où il faut au contraire une intelligence distribuée, une intelligence du terrain.

**Christian Babusiaux :** Je suis totalement d'accord avec cette analyse. Je ne crois pas à une stratégie conçue en chambre par des penseurs stratégiques. Il faut une interaction permanente entre stratégie et gestion. Cela étant dit, le sujet de la stratégie est fondamental : on voit bien que sur divers grands enjeux, la capacité stratégique n'existe pas. Il faut essayer de la constituer ou de la reconstituer. Cette capacité a diminué dans un certain nombre d'administrations centrales et je le dis en me gardant de toute généralisation. Mais il est par exemple clair que lorsqu'en 2015, le ministre de la Santé supprime le bureau des épidémies de la direction générale de la santé, c'est un problème. Cette décision induit ou conforte une absence de stratégie face aux épidémies. L'agence Santé publique France, créée à la même période, est un opérateur chargé d'assurer la communication, de réaliser des campagnes de prévention, de centraliser les informations sanitaires, d'œuvrer à la vigilance sanitaire. Elle n'a pas pour mandat d'élaborer une stratégie en matière de santé publique. Plus largement, je crois que l'on a vécu une espèce de procès permanent fait aux administrations centrales, accusées d'avoir trop d'effectifs par rapport au terrain. Et aussi de vouloir tenir la main de leurs ministres, faire la politique à leur place. Il faut entendre ces critiques mais en même

temps, ces administrations centrales, rapportées aux effectifs de la fonction publique, ne pèsent pas grande chose, et donc diminuer leurs effectifs ne contribue que marginalement à la maîtrise des effectifs publics. Réduire leur capacité d'expertise et de conception a été une erreur. Ces administrations ont par ailleurs été touchées par des mouvements de restructuration parfois pertinents, parfois non. Au final, on a assisté, dans bien des domaines, à une perte de capacité stratégique des administrations centrales. Ce phénomène explique, en partie, la difficulté à concevoir des lettres de mission dignes de ce nom pour les directeurs des opérateurs. Une situation d'autant plus problématique que nous faisons face à des enjeux techniques nouveaux dans un monde qui évolue très vite. Dans la relation entre agences ou autorités et ministères, c'est l'aspect « tutelle » qui a pris le pas sur la réflexion stratégique. Avec des contrôles parfois tatillons sur des sujets « epsilonques » qui captent une attention déraisonnable. Il faut délibérément reconverter cette relation d'une tutelle vers un exercice stratégique. Atteindre cet objectif suppose que les administrations centrales aient une vraie capacité de connaissance et de réflexion.

**Sébastien Soriano :** Je crois qu'il faut redonner des mains au pouvoir politique et une certaine capacité à malaxer le terrain.

**Christian Babusiaux :** Pour concevoir sa stratégie, une administration centrale était alimentée par deux canaux aujourd'hui rompus : les corps intermédiaires, dont on sait le déclin, et les services déconcentrés, qui ont vu leurs effectifs réduits mais aussi leur organisation souvent disloquée ou hypercomplexifiée, ce qui ne permet plus aux centrales de s'appuyer sur une chaîne de remontée d'information directe. On en a observé une traduction assez concrète à l'occasion de la crise des « gilets jaunes ».

**Vous l'avez dit, de nouveaux enjeux émergent : l'environnement, le numérique, etc. Quel modèle d'agenciarisation permettrait-il de relever ces défis ?**

**Sébastien Soriano :** Il faut que l'État s'organise en réseau : l'État ne serait plus celui qui répond directement, mais celui qui endosse le rôle de boussole et agit comme un jardinier. Pour faire pousser les plantes, on ne tire pas sur les feuilles. On utilise un terreau, on crée un bon climat, sans savoir exactement par où la pousse va prendre. Il existe une part de sérendipité, de hasard. Dans cette optique, on cherche à apporter de la ressource et à créer du positif. Historiquement, l'État s'est, lui, fondé sur le principe de la violence légitime : il existe une autorité suprême capable de poser des limites. Aujourd'hui, nous sommes au contraire dans un moment où il convient d'autoriser des acteurs, économiques mais aussi des collectifs citoyens, associations, etc., pour permettre une émulation. Le politique doit être là pour fixer un cap mais il doit ensuite accepter une forme d'humilité dans la manière de faire, dans la

manière de labourer son écosystème. Dans cette vision, la logique de l'agence ne constitue pas nécessairement l'alpha et l'oméga. On peut animer ces communautés sans passer nécessairement par la constitution d'agences. C'est par exemple le choix qui a été fait pour animer la French Tech. Fleur Pellerin [*ministre déléguée chargée des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Innovation et de l'Économie numérique de mai 2012 à avril 2014, ndlr*] a créé une marque dénommée la French Tech, aligné un certain nombre d'outils qui existaient déjà et permis une mise en réseau d'entrepreneurs qui se sont reconnus dans une ambition commune. Ils ont eu le marchepied qui leur manquait : l'État leur a fait la courte échelle pour leur donner la visibilité qui leur faisait défaut à l'international. Dans un autre genre, le projet « Territoires zéro chômeur longue durée » n'a pas été bâti selon la formule classique de l'État Providence, avec un déversement de milliards ni dans une logique tout public avec la création d'ateliers nationaux. Ce projet vise à stimuler les acteurs locaux en créant un cadre juridique des entreprises à but d'emploi et en fournissant de l'appui financier. L'État est bien présent, mais il s'appuie sur un pouvoir de faire du terrain.

**Christian Babusiaux :** À chaque époque son système. La reconstruction d'après-guerre a nécessité des agences pour rebâtir le pays, charpenter la phase d'expansion économique : établissements publics, sociétés d'économie mixte, etc. Dans un deuxième temps, l'ouverture à la concurrence et sur l'Europe a conduit au développement des autorités indépendantes. Aujourd'hui, nous sommes dans une autre époque qui nécessite de penser un système nouveau. Certes, il existe un État ingénieux, astucieux et mobile. Mais nous sommes dans le même temps face à une difficulté majeure : comment concilier des droits collectifs et individuels qui nécessitent une protection sans précédent avec des pouvoirs eux-mêmes, à divers égards, sans précédent ? À cette difficulté, s'en ajoute une autre : la défiance des citoyens envers l'univers politique, et plus globalement la sphère décisionnelle. Ce phénomène n'existait pas dans des époques antérieures. Nous devons bâtir un système qui assure la garantie des droits et qui s'appuie sur des lieux de confiance. Les agences et les AAI sont deux types d'instruments importants. L'agence incarne un pôle d'expertise et d'efficacité opérationnelle réclamée par les citoyens. L'expertise, même si elle peut parfois se trouver contestée, reste un point de repère et une source de légitimité. L'AAI, de par son indépendance et sa collégialité, assure un rôle de protecteur des droits selon des procédures transparentes et impartiales. Mais il faut, dans les domaines clés, assurer la communication et la complémentarité entre des agences (le *back-office*, l'expertise) et les AAI (le *front-office*, en prise directe avec les citoyens). Ce schéma peut valoir pour diverses politiques publiques, de la révolution numérique à la transition écologique et à la politique sanitaire.

**Sébastien Soriano :** Dans mon livre\*, j'essaie de montrer des exemples réussis d'organisation autour d'une trilogie État-marché-communs, avec un écosystème composite qui ne pourrait

pas s'organiser sans régulateur. L'État, par sa seule impulsion positive, ne peut pas organiser et architecturer tout cet écosystème. Il faut bien un gendarme. Jusqu'à présent, les AAI ont accompagné l'ouverture à la concurrence, elles doivent aujourd'hui se recentrer sur la régulation des acteurs les plus puissants – banque systémique, Gafam, notamment –, qui deviennent potentiellement une menace pour l'équilibre et empêchent l'émergence de communs. Dans le domaine environnemental, il faudrait réfléchir non pas à une régulation-réglementation qui concernerait tout le monde, mais à une action qui concernerait les acteurs les plus polluants, avec des actions au cas par cas. L'État aurait des dents pour discuter avec les grands acteurs et leur fournir un accompagnement exigeant. On évite ainsi le dilemme de l'écologie punitive et le sentiment qu'ont nos concitoyens que l'État est fort avec les faibles et faible avec les forts.

**Christian Babusiaux :** Dans cet univers constitué d'acteurs hyperpuissants, il faut que les régulateurs aient une capacité d'observation, de connaissance et de décision, qu'ils soient plus forts et plus rapides. L'Autorité de la concurrence avait pris, de longue date, une longueur d'avance. La Commission nationale de l'informatique et des libertés a pris un tournant ces dernières années, tournant aussi méritoire que nécessaire : il ne suffit plus de faire ami-ami avec l'écosystème ou des forums sur le thème « tout le monde il est beau, tout le monde il est gentil » ; il faut aussi des sanctions adaptées. Les autres régulateurs doivent suivre. Sur le domaine des libertés, il faut réagir plus largement et plus vite, grâce à une adaptation permanente des instruments et un maniement plus agile. En matière d'environnement, un rapport parlementaire publié cet été appelle à la création d'un défenseur des droits de l'environnement et des générations futures. Elle peut paraître séduisante mais repose sur l'idée qu'il faut distinguer droits individuels et droits collectifs. Ce serait à la fois une institutionnalisation du conflit entre ces deux types de droits, matérialisée par une concurrence avec l'actuel défenseur des droits, et également une erreur conceptuelle : un enjeu essentiel d'aujourd'hui et de tout l'avenir prévisible est la conciliation des droits individuels et collectifs.