

Vincent Aubelle ■ Jacques Caillousse ■ Pierre-Yves Chicot ■ Nicolas Cuervo ■ Camille Devaux ■ Bertrand Faure ■ André Fazi ■ Jacques Fialaire ■ Robert Hertzog
 ■ Patrick Kintz ■ Marie Lernoud ■ Nathalie Laval Mader ■ Éric Maulin ■ Jacqueline Montain-Domenach ■ Frédéric Pierru ■ Lucille Poncin ■ Pierre-Henri Prélot ■
 Pierre-Antoine Tomasi ■ Olivier Trapani ■ François Valegeas ■ Jean-Marie Woehrling ■ Hellmut Wollman

ISSN 0998-8289



9 782909 872742

Trimestriel N°98 III/2013 (septembre)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Politiques locales
de l'habitat
Quoi de neuf
chercheur(s) ?



Universités territoriales
de la santé
La longueur d'avance
des territoires

La territorialisation du droit

Quelle relation
entre la norme
et l'espace ?



Réflexions sur l'« agencification » de l'action publique locale

Quel est le point commun entre le centre communal d'action sociale (CCAS) de Roubaix, le groupement d'intérêt public (GIP) «Calanques», la société publique locale (SPL) «ID 83» ou l'établissement public foncier local (EPFL) du Grand Toulouse? Ce sont, pour reprendre la définition du Conseil d'État, des «organismes autonomes exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique», en d'autres termes, des «agences». Plus spécifiquement des «agences locales». Le Conseil d'État a en effet consacré son étude annuelle 2012¹ au mouvement contemporain d'«agencification» de l'action publique, soit la multiplication, depuis une vingtaine d'années, des agences constituant une nouvelle «manière d'être» de l'État dans son organisation administrative. Cette mise en ordre conceptuelle et opérationnelle d'un phénomène empirique, protéiforme et foisonnant passionne autant qu'elle perturbe le juriste. Cette démarche «réflexive» est passionnante: tel un tableau pointilliste d'Henri Martin, elle nous permet d'appréhender avec le recul et la hauteur nécessaires une réalité qui semblait éclatée au premier coup d'œil. Il faut dire qu'avant l'étude du Conseil d'État, ni les gouvernements, ni la doctrine ne s'étaient penchés sur les agences, sorte d'«impensé de la réforme de l'État», pour reprendre la formule du vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé.

Les agences : une nouvelle gestion publique... locale ?

Bien au-delà de l'effet de séduction sémantique pour les plus récentes créations (l'ANSM, l'ANTAI, l'ASC, les ARS, l'APIE, l'AAITF⁴...), la terminologie «agence» inscrivant la structure dans la «modernité», ce mouvement de réforme se diffuse plus largement depuis la fin des années 1980, avec le repositionnement de l'État «stratège» sur le socle idéologique du «*New Public Management*».

«Réfléchir aux agences, c'est réfléchir à l'État» nous prévient Jacky Richard⁵. Mais aussi est-il nécessaire, selon le Conseil d'État, de sortir des connotations managériales des années 1980, réforme de l'État compromise avec l'idéologie libérale prônant son démembrement. Au contraire, au XXI^e siècle, les agences, composantes de la puissance publique, renforcent l'État, sous réserve d'y avoir recours dans de bonnes conditions et pour de

bonnes raisons. Le Conseil d'État propose alors une doctrine d'emploi⁶ afin d'optimiser le recours aux agences et contribuer à un «mieux État».

Les «grandes manœuvres» de l'État «stratège» se sont en particulier manifestées, au cours de ces dernières années, par une division du travail entre ses fonctions stratégiques (impulsion, prévision, évaluation, contrôle) et les fonctions opérationnelles, renouvelant les «modes de gouvernement» comme nous le rappelle Jacques Chevallier⁷. Au niveau territorial, la consécration et le renforcement d'une administration territoriale conjointe de la République⁸, menés par les politiques complémentaires de déconcentration et de décentralisation, ou les transferts fonctionnels de compétences à des structures publiques ou privées, sont autant de modalités de fragmentation dans l'organisation administrative

par
NATHALIE
LAVAL MADER,
Maître de conférences
de droit public, HDR,
Membre de l'Institut
Maurice Hauriou (IMH),
Université Toulouse 1
Capitole

constituant les éléments d'une nouvelle gouvernance publique. L'étude du Conseil d'État contribue alors à la réflexion sur les questions d'organisation et de gestion publiques, en termes d'efficacité, de sécurité juridique mais aussi de maîtrise politique. Elle se situe dans la lignée des constructions conceptuelles du juge administratif sur les formes institutionnelles de l'État. Elle n'est pas finalement sans rappeler le travail de construction juridique de la notion d'autorités administratives indépendantes⁹; la réflexion du Conseil d'État s'approche également de celle relative à l'administration de mission dont les agences peuvent partager certaines caractéristiques, et nous rappelle les faiblesses définitives de l'établissement public, notion fourre-tout, venant couvrir une réalité tentaculaire et indisciplinée.

L'analyse du Conseil d'État reste toutefois perturbante pour le juriste qui voit fondre ses dernières certitudes sur les traditionnelles et rassurantes catégories juridiques. L'agence constitue en effet une forme d'individualisation au sein de l'État sans pour autant faire apparaître une cohérence structurelle. La notion d'agence est une notion stratégique du droit, irréductible à se laisser enfermer dans une définition rigoureusement organique. Tout comme le droit de la commande publique ou le droit de la fonction publique bousculé par une logique fonctionnelle importée dans les États membres de l'Union Européenne, l'agence se définit fonctionnellement, mettant alors à rude épreuve les catégories juridiques existantes.

Ce travail de conceptualisation s'applique *mutatis mutandis* aux collectivités territoriales, le mouvement d'agencification ayant également investi le local. L'agence locale constitue ainsi une forme renouvelée de la « satellisation » de l'action publique locale. Dans le contexte mouvant et incertain du projet de l'Acte III de la décentralisation¹⁰, ce phénomène est particulièrement interrogé aussi bien sur ses contours (I) que sur ses enjeux (II). Permettant de repenser l'action publique conjointe et collaborative, l'agence constitue assurément un outil en devenir dans le cadre des futures conventions territoriales d'exercice concerté de compétences issues des prochaines conférences territoriales de l'action publique.

Les contours de l'« agencification » de l'action locale

Les agences, outils stratégiques de mise en œuvre de l'action publique

Les agences sont des « *organismes autonomes exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique* ». Sur le fondement des deux

conditions cumulatives, l'autonomie de la structure et sa responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique, il y aurait 103 agences représentant un budget de 330 milliards d'euros¹¹ pour des effectifs de 145 000 emplois en France.

« L'État ne peut pas tout. » On se souvient de cette formule restée célèbre prononcée dans un contexte politique particulier, que l'on pourrait « recycler » ici. L'État ne peut pas tout, du moins, par la voie administrative et hiérarchique classique, ce qui a pu expliquer la segmentation fonctionnelle de l'action publique, par le recours aux établissements publics, aux entreprises publiques en matière économique ou à la montée en puissance de l'administration de mission. Mais si l'on porte un regard sur l'historique de ce phénomène que l'on présente souvent comme contemporain, force est de constater, avec le Conseil d'État, que les agences s'inscrivent dans une tradition française qui date de l'après-guerre. La création des offices (l'Office national interprofessionnel des céréales par exemple), organismes autonomes à qui l'État a pu confier la mise en œuvre d'une politique sectorielle avant de s'étendre au coup par coup à de multiples secteurs (emploi, santé, économie...) illustre cette période. En effet, ce qui définit en premier lieu une agence, c'est son autonomie par rapport à l'État. Cette autonomie ne s'inscrit pas dans une forme juridique particulière, le Conseil d'État n'ayant pas voulu créer un statut juridique sur mesure. Elle prend des formes juridiques diverses, variables et appropriées selon les missions et les moyens assignés à la structure. Mais le plus souvent, elle se caractérise par la création d'une personne morale distincte de l'État: simple service à compétence nationale¹², établissement public¹³, groupement d'intérêt public¹⁴, pour associer acteurs publics ou privés, ou, plus rarement, association ou société. Mais ne peut-on pas aller au-delà de cette liste en apparence exhaustive et se demander si, dans une certaine mesure, une collectivité territoriale ne constitue pas une agence de l'État pour l'exercice de certaines de ses compétences? Le département, par exemple, lorsqu'il délivre, sans aucune latitude, des prestations sociales légales à différents publics fragiles (RSA, APA...), ne se comporte-t-il pas comme une agence de l'État? On mesure alors les limites (assumées¹⁵) dans le travail conceptuel du Conseil d'État: l'empirisme définitoire donnant assurément souplesse et capacité d'adaptation, peut également, par la volatilité de la définition, confiner à l'illisibilité et l'incertitude juridiques.

C'est que l'agence surplombe en les englobant les formes institutionnelles d'administration classiques. Les catégories juridiques ne sont donc ici d'aucun secours dans la mesure où l'important n'est pas ce que les agences « sont » mais ce qu'elles « font ». À l'écla-



Sur un plan fonctionnel, elles peuvent se voir confier différentes missions, telles que des missions de production et de prestation (l'Agence nationale de formation professionnelle des adultes, Pôle Emploi, l'Agence du service civique), des missions d'études et d'expertise (Le Centre National des Études Spatiales, l'Agence Nationale de Sécurité Alimentaire) ou des missions de contrôle et de police (l'Office national des forêts, l'Agence Nationale de Sécurité des médicaments et des produits de santé).

tement structurel répond alors une unité fonctionnelle. En second lieu, l'agence se caractérise en effet par sa mission, « *exercer une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique* ». Les agences sont opérationnelles. Elles assurent des prestations que l'État ne saurait efficacement assumer. Selon le Conseil d'État, l'agence « *structure le domaine dans lequel elle intervient, par un rôle normatif, financier, d'expertise, ou simplement parce qu'elle est opérateur exclusif ou très dominant d'une politique publique*¹⁶ ». Sur un plan fonctionnel, elles peuvent se voir confier différentes missions¹⁷, telles que des missions de production et de prestation (l'Agence nationale de formation professionnelle des adultes, Pôle Emploi, l'Agence du service civique), des missions d'études et d'expertise (Le Centre National des Études Spatiales, l'Agence Nationale de Sécurité Alimentaire) ou des missions de contrôle et de police (l'Office national des forêts, l'Agence Nationale de Sécurité des médicaments et des produits de santé). Certaines peuvent également constituer des agences de mutualisation de moyens (l'Agence de mutualisation des universités et des établissements publics d'enseignements supérieurs et de recherche) ou des agences de financement (l'Agence nationale de la recherche).

Ce champ d'action élargi les rapproche assurément des autorités administratives indépendantes mais également des opérateurs¹⁸, confirmant par là-même la porosité de nos structures administratives. Les agences se différencient toutefois selon le Conseil d'État des premières, dans la mesure où elles ne sont pas indépendantes des pouvoirs publics, mais simplement autonomes, rattachées à une autorité de tutelle. Les agences se distinguent de la seconde catégorie, car, contrairement aux opérateurs, elles « structurent » leur domaine d'action. Cette responsabilité structurante se révèle en premier lieu par l'unicité de l'agence, par opposition à la reproductibilité des opérateurs¹⁹. Elle apparaît surtout au travers des différents pouvoirs afférents aux missions confiées (force de proposition, participation à l'élaboration des politiques publiques, pour certaines, pouvoir de contrôle, normatif, de sanction) et rend théorique, selon le Conseil d'État, la ligne de partage classique, selon les dogmes du « *New public Management* », entre conception et mise en œuvre des politiques publiques permettant de différencier les missions respectives de l'État central et des agences de l'État.

Ce phénomène de gestion publique investit également le champ local.

Les agences locales, au cœur des problématiques de gestion locale

La satellisation de l'action publique par le recours aux agences concerne également les collectivités territoriales qui ont les mêmes problématiques que l'État sur le périmètre de leur action et les mêmes questionnements qui en découlent : « faire ou faire faire » ?²⁰

Actrices en première ligne du développement économique et de la cohésion sociale, les collectivités ont depuis longtemps expérimenté, sur le fondement du principe de libre organisation des collectivités territoriales (CJCE, 13 nov. 2008, *Coditel Brabant SA*, Aff.C-324/07), la co-gestion publique et la gestion déléguée, faisant apparaître le phénomène des agences sous un angle moins innovant *a priori*. En revanche, avec une gamme d'outils juridiques plus élaborée que l'État (établissement public administratif, ou industriel et commercial, groupement d'intérêt public, syndicat mixte, association, société publique locale, société d'économie mixte) et des champs ouverts aux évolutions des transferts de compétences et au développement de la contractualisation locale, l'agencification de l'action locale semble connaître une réelle vitalité.

On peut dater la création d'organismes autonomes chargés de l'exercice d'une compétence locale à l'époque du Directoire avec les bureaux de bienfaisance, ancêtres des CCAS²¹. Aujourd'hui, les agences, quelles que soient leurs formes juridique, publique, privée, partenariale, investissent de nombreux secteurs de l'action publique locale. On retrouve des agences locales dans de nombreux champs de compétences, qu'elles soient communales, intercommunales, départementales et régionales :

- l'action sociale et les politiques de solidarités (les CCAS, les agences départementales de la solidarité²², les caisses des écoles);
- l'emploi, l'insertion professionnelle des publics socialement fragiles (les missions locales d'emploi);
- l'habitat social, la revitalisation des quartiers²³;
- l'urbanisme, secteur traditionnel avec la planification et prospective métropolitaines (PLU, PDH, SCoT, PDU, projets de territoires), sous forme associative, telles les agences d'urbanisme²⁴, ou publique, tels les GIP ou les syndicats mixtes²⁵, autant de structures d'accompagnement et d'aide à la décision pour l'élaboration et la mise en cohérence des politiques territoriales;
- l'aménagement est également un secteur traditionnel d'épanouissement des agences, et de manière plus contemporaine, des sociétés publiques locales, lesquelles, selon l'envergure du projet en termes d'enjeux économiques et de maillage stratégique du territoire, sont resserrées à deux ou trois partenaires²⁶ ou au contraire élargies à des dizaines²⁷;

- en matière de politiques foncières, les établissements publics fonciers locaux (EPFL), par leur rôle de conseil, de portage foncier opérationnel (notamment la constitution de réserves foncières en amont d'un projet d'aménagement) ou de régulation du développement commercial, sont également des soutiens aux collectivités membres pour mener des politiques d'aménagement;
- le tourisme, traditionnellement organisé avec les offices du tourisme ou les comités départementaux du tourisme, est aujourd'hui intégré dans des stratégies globales de développement économique et d'attractivité des territoires portées par la région²⁸ (les agences régionales de développement économique²⁹);
- le développement économique, « cœur de métier » de la région (accompagnement des territoires, soutien à l'innovation, promotion de l'économie solidaire³⁰), est également au carrefour de grands enjeux métropolitains (agences métropolitaines de développement économique³¹) et constitue assurément la question la plus épineuse pour les équilibres des pouvoirs territoriaux dans l'Acte III;
- l'accompagnement des collectivités sur les problématiques environnementales³² est également « saisi » par le phénomène d'agencification de l'action locale;
- tout comme se développe irrésistiblement le soutien aux communes et aux intercommunalités par le conseil, la formation et surtout l'assistance technique, l'ingénierie publique territoriale, sous forme classique d'EPA (les traditionnelles agences techniques départementales³³) ou aujourd'hui de sociétés publiques locales³⁴;
- sur un plan sectoriel, les agences investissent le domaine de l'énergie : dans le domaine des concessions de distribution publique, les syndicats départementaux de l'électricité, portés par les conseils départementaux, associent les autorités organisatrices de la distribution électrique dans le département³⁵ afin d'assurer la mission de contrôle de la bonne exécution du service public de distribution de l'électricité pour le compte des communes membres. De leur côté, les agences locales d'énergie (ALE), association loi 1901 regroupant différents acteurs locaux³⁶, ont pour missions, par leur rôle de conseil et d'expertise auprès des collectivités et des particuliers, de favoriser l'efficacité énergétique et la promotion des énergies renouvelables.

Plus globalement, les agences ont un potentiel inépuisable dans l'organisation et la gestion des réseaux publics que ce soit dans le transport, l'eau ou le numérique³⁷, permettant aux collectivités de créer un outil à la fois autorité organisatrice du réseau et structure opérationnelle. La ligne de partage instaurée par le Conseil d'État entre « agence » et « opérateur » apparaît d'autant

plus aléatoire³⁸, surtout au niveau local. De manière générale, le concept classique, dans les théories de nouvelles gouvernances publiques, de séparation entre, d'un côté la collectivité-stratège (ici territoriale) qui définit la politique publique et l'agence qui la met en place, est de fait largement dépassé avec les agences, à l'image des agences d'urbanisme qui contribuent à la conception et la mise en œuvre des politiques urbaines et territoriales durables.

Les enjeux de l'« agencification » de l'action locale

Les agences constituent une des manifestations de l'évolution des principes de gouvernance publique, du renouvellement des méthodes dans l'organisation et l'action publiques depuis les années 1990 sur le « substrat » idéologique du « *New Public Management* ». Au nom de l'efficacité de la gestion publique et de la démocratisation de nos systèmes de commandement public, les modes traditionnels de gouvernement ont cédé la place à des dispositifs moins autoritaires, souples et pluralistes, s'ouvrant aussi bien au milieu social qu'aux experts. Ces principes se diffusent également au niveau local.

Objectifs et moyens : efficacité opérationnelle et interactions organisationnelles

Afin de guider l'État dans la création des agences, le Conseil d'État a élaboré une « doctrine d'emploi » reposant sur la méthode du « faisceau d'indices ». Bien connue dans notre droit, celle-ci permet aussi bien d'encadrer le phénomène en posant des limites, que de garder une certaine souplesse afin d'en saisir la multiplicité des cas de figures et de s'ouvrir au futur. Le Conseil d'État a ainsi dégagé quatre critères : l'efficacité, l'expertise, le partenariat, la neutralité³⁹, sorte de cadrage pour un recours « approprié » aux agences, assurément transposable au niveau local.

Efficacité, souplesse, adaptabilité, autonomie, spécialisation, mobilisation des experts, transparence, interaction avec les partenaires institutionnels, ouverture aux milieux sociaux, proximité, réponse à une politique publique émergente, responsabilisation... Voici quelques objectifs organisationnels et opérationnels pouvant guider les acteurs locaux dans leur choix de se doter d'une agence, que l'on peut classer en trois ensembles de buts à atteindre, non exclusifs l'un de l'autre.

L'agence locale, outil de modernisation de la gestion locale. L'agence constitue un antidote au risque bureaucratique. Le premier avantage attendu est l'effi-

cacité de gestion procédant de l'extériorité de l'agence par rapport à la « collectivité-mère ». La création d'une agence pour les bienfaits de l'autonomie (organique, fonctionnelle et financière) et la souplesse de gestion qu'elle procure, sont autant d'arguments traditionnels postulant, à l'époque, la création d'un établissement public ou d'une association. On peut également retrouver les mêmes vertus à propos des administrations de mission, dégagées naguère par Edgar Pisani⁴⁰ adaptées « à un problème, à un temps, à un lieu », par rapport au cadre de l'administration classique de gestion. Les collectivités, de par la lourdeur de leur organigramme cloisonné en services et le caractère généraliste de leur fonction publique territoriale, peuvent ne pas être armées pour « faire » de l'opérationnel. L'agence, en dehors des rouages administratifs classiques, permet alors à la collectivité de contourner les contraintes liées au droit budgétaire (principe d'universalité budgétaire). Elle permet également une émancipation par rapport au droit de la fonction publique (souplesse dans le recrutement permettant de mobiliser d'avantage d'expertise) et au droit de la commande publique afin de concentrer les moyens financiers, humains et techniques au service de la mission pour laquelle elle a été créée. Cette mise à distance institutionnelle permet en outre à la structure de travailler en transversalité sur des domaines qui sont pluridisciplinaires et/ou requièrent un dialogue multi-partenarial : il est ainsi des agences d'urbanisme qui opèrent sur des champs divers (déplacements, habitat, commerce, environnement, foncier), ou encore des agences de développement économique, lesquelles, par leur approche territorialisée et non sectorielle des enjeux locaux, peuvent mobiliser différents leviers de développement (accompagnement professionnel des créateurs d'entreprise, structuration des filières prioritaires, valorisation des atouts du territoire par des opérations de marketing territorial, coordination des actions avec les autres acteurs...).

Les agences de « mutualisation de moyens », on y reviendra, illustrent également cette mobilisation des moyens au service de missions multiples qui ne pourraient être mises en œuvre par les rouages classiques de la collectivité (du fait de la dispersion des services) : à cet effet, les agences d'ingénierie publique contribuent à apporter une assistance d'ordre technique aussi bien dans le domaine de l'urbanisme, la voirie, l'assainissement que l'eau potable. Dans cette perspective, il est certain que la société publique locale créée par la loi du 28 mai 2010⁴¹, au-delà des traditionnels établissements publics et des agences de type association qui ont connu un vif succès dans le champ local⁴², a ouvert des potentialités non encore totalement exploitées. Elle peut constituer une réponse pertinente à des besoins politiques, juridiques et stratégiques dans l'organisation et la gestion des services publics locaux.

L'agence locale, outil de proximité sociale et de démocratie participative. Parce que l'agence est constituée d'experts spécialistes dans leur domaine, elle bénéficie d'une capacité accrue dans sa « responsabilité structurante » pour la mise en œuvre d'une politique publique. À cet accroissement de légitimité « technique », s'ajoute une plus-value démocratique: dans certaines conditions en effet, l'agence peut se caractériser également par l'ouverture de ses organes aux différents intérêts sociaux, plus ou moins contradictoires, implantés sur le territoire de son action. La création d'une agence répond ainsi au souci d'impliquer dans la gouvernance de la structure, les acteurs locaux (représentants des usagers, des milieux professionnels et sociaux), qui deviennent alors parties prenantes dans la conduite de l'action publique. Cette ouverture à la « société civile » participant à un renforcement de la démocratie participative, se manifeste dans de nombreux conseils d'administration d'agences: dans les CCAS, (comprenant les associations intervenant dans le secteur social), les offices du tourisme (associant les représentants des professionnels), les agences locales de l'énergie (impliquant les chambres de commerce et d'industrie, les associations de consommateurs et de protection de l'environnement, les bailleurs sociaux) pour ne prendre que ces exemples. Au-delà des organes de décision, la participation des « forces vives » du territoire sur lequel est implantée l'agence, peut se manifester également dans les organes de concertation: les Conseils de développement (CODEV) sont par exemple consultés par les syndicats mixtes en charge de l'élaboration, le suivi et la révision des SCOT sur les territoires métropolitains⁴³.

L'agence locale, socle juridique de coopérations locales. C'est un des intérêts essentiels qui n'est pas prêt de disparaître dans la configuration en devenir des pouvoirs locaux: l'agence locale, quel que soit son habillage juridique, permet aux collectivités de s'organiser librement, de travailler ensemble sur des champs de compétences en transcendant les clivages liés aux strates administratives traditionnelles. Le développement économique, le développement durable, l'aménagement, l'habitat, le social, le transport urbain et inter-urbain, le tourisme ou l'ingénierie technique impliquent des combinaisons multiples entre acteurs publics: des coopérations élargies à toutes les couches du « mille-feuille » ou resserrées à quelques partenaires, variables selon les champs de compétences, selon leur caractère stratégique en terme de développement territorial qui nécessite des territoires plus ou moins élargis ou/et des financements croisés. En leur temps, les associations et les syndicats mixtes ont pu efficacement répondre aux besoins techniques et politiques de coopérations horizontales entre les collectivités. Aujourd'hui, l'outil « SPL » contribue au renouvellement des partenariats institutionnels avec

l'ensemble des acteurs publics pour coordonner des compétences traditionnelles segmentées par niveaux ou pour investir de nouveaux champs de compétences.

Au-delà des collectivités territoriales et intercommunalités, l'agence peut également constituer le support juridique d'une coopération locale avec l'État au travers d'un GIP ou d'une association. Citons l'exemple des CarifOref, (Centre d'Animation, de Ressources et d'Information sur la Formation - Observatoire Régional Emploi Formation), structures associatives pilotées et financées par l'État et les régions, qui constituent en matière d'information sur la formation professionnelle le point de rencontre de tous les partenaires de la formation (institutions, organismes de formations, salariés et entreprises⁴⁴). Chargés d'étudier dans la région l'environnement économique, l'évolution des emplois, des qualifications et des métiers, ils constituent également l'outil que l'État et la Région, chef de file en matière de formation professionnelle, se donnent pour mieux articuler leurs démarches notamment pour l'établissement du programme régional de développement de la formation professionnelle en phase avec les besoins des territoires. Les pôles de compétitivité, vecteurs de projets collectifs portés par une entité juridique souple et autonome de type associatif (intégrant entreprises, centres de recherche et organismes de formation, collectivités territoriales et État) ne constituent-ils pas également des agences? On peut en effet considérer que les pôles de compétitivité « structurent le domaine » dans lequel ils interviennent pour reprendre la formule du Conseil d'État, compte tenu de leur mission principale d'animation du pôle⁴⁵. On pourrait terminer en constatant que dans une certaine mesure, certaines sociétés d'économie mixte locales notamment qui interviennent dans l'aménagement sur un territoire donné impliquant des partenaires privés dans leur gouvernance et leur capital, peuvent constituer, au-delà de leur rôle d'opérateur au service de leurs actionnaires publics, des agences.

L'agence locale, pour repenser l'action publique conjointe: incertitudes, risques et avenir

L'évolution des agences est assurément connectée aux évolutions des transferts de compétences, mais également liée aux modalités d'exercice des compétences de plus en plus en coproduites par les acteurs publics sur leur territoire. L'agence s'inscrit donc au cœur de la question des coopérations publiques locales, elle accompagne la décentralisation « coopérative »⁴⁶, question qui assurément va prendre une acuité particulière avec l'évolution législative en matière de décentralisation, conduisant à la présentation en Conseil des ministres



Crédit photo: biazze-fotolia.com

« Réfléchir aux agences, c'est réfléchir à l'État ». Réfléchir aux agences locales, c'est réfléchir aux modes de gouvernance locale, aux formats des interventions locales les plus efficaces, les plus adaptés aux spécificités des territoires, afin de mobiliser les acteurs publics, les compétences, l'expertise, les ressources humaines et les moyens financiers au service de l'accomplissement des missions de service public.

le 10 avril 2013 de trois projets de lois. Seul le premier projet de loi « *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* » fait, à ce stade, l'objet d'un examen parlementaire, puisqu'après le Sénat, ce fut au tour de l'Assemblée nationale d'adopter en 1^{re} lecture le texte le 23 juillet 2013.

L'ingénierie contractuelle locale est promise en effet à un bel avenir si l'on envisage les principes généraux qui sous-tendent la première « branche » du futur Acte III : dans le Titre 1^{er} du projet de loi, intitulé « *Clarification des compétences des collectivités territoriales et coordination des actions* », les collectivités territoriales (et intercommunalités) fortes de leur clause générale de compétences, recouvrée pour la région et le département⁴⁷, sont sommées de s'entendre pour articuler leurs attributions, en ajuster la distribution aux réalités des territoires. « Faire confiance à l'intelligence territoriale »⁴⁸ est l'objectif affiché, décliné au sein des « Conférences territoriales de l'action publique »⁴⁹ en « conventions territoriales d'exercice concerté des compétences » afin de fixer les modalités de l'action commune entre collectivités, et schémas sectoriels⁵⁰. Le rétablissement d'un pouvoir général d'intervention pour les trois catégories

juridiques de collectivités territoriales s'accompagne de la reconnaissance, pour certaines compétences, d'un chef de file, dont les contours et la distribution entre collectivités très instables varient au gré de la procédure législative. Reprenant les dispositions du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, l'article 3 du projet de loi, suite au vote de l'Assemblée nationale le 23 juillet, désigne ainsi chaque échelon local comme organisant les modalités de l'action commune pour l'exercice de certaines compétences qui constituent la vocation de chaque strate territoriale. Les régions seraient alors chef de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, développement des réseaux de communication électronique, protection de la biodiversité, climat et énergie, développement économique, soutien à l'innovation et à l'enseignement supérieur et recherche, organisation de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports et l'internationalisation des entreprises; les départements en matière d'action sociale et développement social, autonomie des personnes et solidarité des territoires; enfin, le bloc communal serait chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune pour l'exercice des compétences relatives à la mobilité durable.

La solidarité pour compenser la complexité. L'interterritorialité « coopérative » qui se renforce dans le futur Acte III, exige nécessairement des approches renouvelées pour articuler, « agencer » les politiques sectorielles. Et il est ainsi fort à parier que de nombreuses collectivités auront recours aux agences. En particulier, l'ingénierie publique départementale est assurément un terrain de prédilection en devenir des agences. La fin des prestations de maîtrise d'œuvre depuis le 1^{er} janvier 2012, auparavant assumées par les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDE et DDA), ainsi que le repli du contrôle de légalité des sous-préfectures ont pu faire reculer l'expertise publique de proximité, conduisant les collectivités à compenser ce désengagement en direction des petites communes. Selon les territoires, départements, communes et intercommunalités ont inventé des manières de travailler ensemble pour favoriser entre elles assistance et solidarité. Selon le niveau le plus pertinent, elles ont pu élaborer des outils pour offrir une ingénierie publique alternative en dehors du champ concurrentiel et venir en aides aux petites collectivités, plongées dans une réelle solitude juridique, technique et financière, en créant des agences⁵¹. Au nom de la solidarité des territoires et face à la crise de l'ingénierie qui traverse notamment les territoires ruraux, le projet de loi *de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires* opère alors un véritable transfert de compétences au département, futur « ingénieur en chef »⁵² sur le territoire, face au redéploiement (ou recul) annoncé des missions de l'ATESAT (aide technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) et de l'ADS (application du droit des sols). Le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement a en effet engagé une réforme des missions d'instruction des autorisations d'urbanisme et des missions d'ingénierie publique de l'État à destination des collectivités⁵³. Dans la reconfiguration territoriale, c'est donc une nouvelle légitimité (certes coûteuse) pour le département, en mal de positionnement, qui dans les faits exerçait de multiples missions d'assistance sur de nombreux territoires. Jusqu'à présent, le Code général des Collectivités Territoriales avait autorisé le département à octroyer des aides financières à l'équipement rural (L. 3232-1 CGCT) et confié une mission d'assistance technique (art. L. 3232-1-1 CGCT) dans plusieurs domaines⁵⁴. L'article 17 du projet de loi, dans le chapitre 1^{er} « l'ingénierie territoriale », modifie l'article 3232-1 CGCT en étendant substantiellement le champ de l'assistance technique au secteur de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

Dans ce contexte de redéploiement de l'action locale, l'agence peut constituer ainsi un outil partenarial neutre de dialogue, de réflexions, d'études et de projets venant soutenir la définition et la mise en œuvre des missions

collectives au service des collectivités qui la composent ou la sollicitent. Autant de vertus et de perspectives qui n'épuisent pas toutefois la question des risques et des limites au recours des agences.

Risques et limites de l'agencification de l'action locale. On peut notamment identifier deux risques juridiques liés, l'un à la forme juridique de l'agence, l'autre à son domaine d'activités: la première insécurité juridique relève du statut de SPL, dont l'un des principaux intérêts est de bénéficier d'un lien « in house » avec la collectivité contractante, à condition que la structure dédiée exerce son activité exclusivement pour le compte et sur le territoire de ses actionnaires et que ceux-ci exercent sur elle un contrôle analogue⁵⁵. Lorsque la SPL est multi-partenariale, on pense par exemple aux agences départementales de mutualisation dans l'ingénierie publique comprenant le département et l'ensemble des communes de son territoire, le risque est loin d'être théorique. La question de la réalité du « contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services » par chaque actionnaire se pose indéniablement, sachant qu'à défaut, disparaît une des conditions autorisant les relations « in house », avec pour conséquence de fragiliser le conventionnement de gré à gré entre les collectivités et leur structure de coopération. Peut se poser également le problème du financement par les collectivités de l'agence, considérée comme une « entreprise » au sens communautaire, lorsque celle-ci gère un service d'intérêt économique général (SIEG)⁵⁶. Ici, le statut juridique importe peu, mais c'est de l'activité réalisée dont va dépendre cette qualification, dès lors que l'agence exercera une activité économique, définie comme « toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné »⁵⁷. Dans ces circonstances, la structure sera soumise aux impératifs des articles 106, 107 et 108 TFUE et au « paquet Almunia », encadrant la politique de soutiens financiers des collectivités. La question de l'appréciation de l'aide apportée à l'agence au regard des impératifs du droit communautaire pourra se poser à deux moments de la vie de l'entité: au moment de sa création, de la constitution de son capital, mais également pour tout financement d'opérations confiées à l'agence. Il faut ainsi distinguer les cas où l'aide (subvention, garantie d'emprunt, prêts, recapitalisation...) est qualifiée d'aide d'État, des cas dans lesquels la compensation d'obligation de service public y échappe.

Au-delà de ces risques juridiques, l'agencification de l'action publique locale interroge plus fondamentalement sur les mutations de la gouvernance publique locale, les transformations des modalités d'interventions des collectivités. Les agences ne sont-elles pas « le Cheval de Troie » de la réforme libérale, les faisant apparaître comme une première étape avant la privatisation

des services publics en général, locaux en particulier, et la mise en concurrence des prestataires ensuite? Selon le Conseil d'État, cette hypothèse ne semble pas vérifiée, d'autant que le juge communautaire a largement déminé le terrain de l'obligation de mise en concurrence aussi bien pour les conventions de prestations de service entre personnes publiques⁵⁸ que pour les conventions de coopération entre collectivités⁵⁹. Finalement, l'agence, canalisée par le pilotage et le contrôle de la collectivité, se révèle être davantage un outil de déconcentration fonctionnelle, malgré l'autonomie de la structure, un instrument d'action de la collectivité territoriale, faisant apparaître comme spéculatif le risque de démembrement de la structure⁶⁰. En revanche, reste prégnant le risque de multiplication des agences, et donc de prolifération des structures, des guichets et des interlocuteurs, certes, issus des collectivités, mais à côté des organigrammes classiques. En son temps, à propos de la comitologie galopante, Winston Churchill constatait « nous sommes envahis par les comités, comme les Australiens par les lapins ». Il reste évident que la généralisation des agences locales, comme cela a été proposé par la Commission Attali⁶¹ pour les principaux services publics nationaux, ajouterait à la démocratie territoriale de la complexité territoriale, un des écueils de la décentralisation coopérative.

« Réfléchir aux agences, c'est réfléchir à l'État »⁶². Réfléchir aux agences locales, c'est réfléchir aux modes de gouvernance locale, aux formats des interventions locales les plus efficaces, les plus adaptés aux spécificités des territoires, afin de mobiliser les acteurs publics, les compétences, l'expertise, les ressources humaines et les moyens financiers au service de l'accomplissement des missions de service public. Selon François Hollande, Président de la République⁶³, « La décentralisation, c'est une chance et non une position de principe. Elle permet à l'État de se réformer, aux territoires de se mobiliser et aux citoyens de s'impliquer ».

N. L. M.

1. Conseil d'État, Étude annuelle 2012 « Les agences : une nouvelle gestion publique », La Documentation française, sept. 2012.
2. Selon le Conseil d'État, il y aurait aujourd'hui 103 agences selon les critères définis.
3. Avant-propos, p. 7.
4. L'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) créée par la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 *relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament*; l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTA) créée par le décret n° 2011-348 du 20 mars 2011 *portant création de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions*; l'Agence du service civique (ASC) créée par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 *relative au service civique*; les Agences régionales de santé (ARS) créées par la loi n° 2009-879 du 29 juillet 2009 *portant réforme*

de l'hôpital et relative aux patients; l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), créée par le décret n° 2007-905 du 15 mai 2007 *portant création du comité d'orientation de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État*; l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), créée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 *relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France*; en attendant la création prochaine de l'Agence française de financements des investissements locaux (AFFIL) et l'Agence nationale de la biodiversité.

5. J. Richard, Rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'État « Réfléchir aux agences, c'est réfléchir à l'État », *AJDA*, 2012, p. 1660 et suiv.
6. Étude du Conseil d'État, p. 119 et suiv.
7. J. Chevallier, « Agencification et gouvernance », *contribution à l'Étude Annuelle du Conseil d'État 2012*, p. 279 et suiv.
8. Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'Administration territoriale de la République*.
9. Conseil d'État, *Les autorités administratives indépendantes*, coll. « EDCE », n° 52, La Documentation française, 2001.
10. L'Acte III de la décentralisation prend la forme de trois projets de lois, présentés en Conseil des ministres le 10 avril 2013. Le premier, adopté par l'Assemblée Nationale le 23 juillet dernier, porte sur la « *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* ». Le deuxième concerne la « *mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires* ». Le troisième se consacre au « *développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale* ».
11. 72,8 milliards si on exclut les caisses nationales de sécurité sociale.
12. Par exemple, l'Agence du patrimoine immatériel de l'État, chargée de la protection et la valorisation du patrimoine immatériel (brevets, licences, fréquences radioélectriques, marques, images, bases de données et tout autre patrimoine appartenant à l'État).
13. Par exemple, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, chargée de coordonner le financement de grands projets d'infrastructures de transport.
14. Par exemple, l'Agence du service civique ayant pour mission de mettre en place et d'encadrer le service civique.
15. Étude du Conseil d'État, p. 22.
16. Étude du Conseil d'État, p. 57.
17. Étude du Conseil d'État, p. 43 et suiv.
18. Définis par la loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005 *modifiant la loi organique relative aux lois de finances* (LOLF) selon quatre critères : une personnalité morale distincte de l'État; une activité de service public; un financement assuré majoritairement par l'État; un contrôle direct de l'État (tutelle).
19. Sauf quelques exceptions, telles que les Agences de l'eau ou les Agences régionales de santé, une agence est unique, par exemple l'Agence Nationale de recherche, contrairement aux opérateurs, par exemple un établissement de recherches
20. Voir Jacky Richard « Le développement des agences est une opportunité à saisir », *Gaz. des com.*, 17 septembre 2012, p. 16.
21. Loi du 7 Frimaire an V. V. l'Étude du Conseil d'État, p. 58.
22. « L'Agence départementale de la solidarité Cœur de l'Hérault » par exemple.
23. Voir « Grand Lyon Habitat », EPIC intervenant dans le domaine de l'habitat social et le service aux collectivités.
24. « L'A-Urba de l'agglomération bordelaise » par exemple.
25. « Le Syndicat mixte d'études pour entreprendre et mettre en œuvre la révision du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération toulousaine » (SMEAT), par exemple, comprenant avec Toulouse Métropole, deux communautés d'agglomération et trois communautés de communes.
26. « Languedoc Roussillon Agence de développement », par exemple, constituée par la région Languedoc-Roussillon et Montpellier Agglomération.
27. « Midi-Pyrénées Construction » (SPL MPC), en synergie avec la société d'économie mixte de la région Midi-Pyrénées (« la COGEMIP ») avec laquelle elle a créé un groupement d'intérêt économique pour la gestion des services transversaux.
28. Région renforcée par son futur (ou probable) chef-de-filât en matière touristique? Par rapport au projet de loi présenté en Conseil des Ministres, le champ

et la répartition des chef-de-filât entre les différents niveaux territoriaux ont été redessinés par le Sénat en première lecture, puis par l'Assemblée nationale. Le tourisme illustre cette incertitude législative : au départ, confié au département, le développement touristique a échoué à la région par le vote du Sénat, pour enfin disparaître avec le vote de l'Assemblée nationale.

29. « L'Agence Régionale des Pays de la Loire Territoires Innovation » est depuis 2011 composée de 3 entités distinctes : une société publique régionale, une SEM régionale et un GIE.

30. « Initiative régionale et locale d'investissement solidaire » (IRLIS), est par exemple un dispositif, soutenu par la Région Midi-Pyrénées, créé par la ville de Toulouse et étendu à la communauté urbaine Toulouse Métropole pour accompagner les projets de création d'entreprise dans l'économie solidaire.

31. « L'Agence de développement économique de Toulouse Métropole » a été créée fin 2012 par la communauté urbaine. Sous forme associative, elle a essentiellement trois missions : la veille stratégique, la prospective économique et l'animation de partenariats économiques ou institutionnels favorisant l'installation de projets économiques ciblés.

32. « L'Agence régionale pour l'environnement » (« l'ARPE »), créée en 1979 par la région PACA, est un outil technique de terrain avec pour mission d'accompagner les projets sur le territoire régional sur les questions environnementales.

33. Traditionnelles, certes, mais pas pour autant hors-jeu depuis la création en 2010 des SPL ; citons deux exemples récents : la création en 2010 dans la Haute-Saône de « l'Agence départementale Ingénierie 70 », et, pour janvier 2014, la « mise en service » par le Conseil départemental de l'Aude de son agence technique départementale (ATD), l'Aude venant ainsi rejoindre la cinquantaine de départements qui se sont dotés d'une ATD pour la maîtrise d'ouvrage publique.

34. La SPL « ID83 » dans le Var. Voir notre article « La société publique locale, outil de décentralisation coopérative », *RFDA*, nov.-déc. 2012, p. 1092 et suiv.

35. « Le SDE35 » par exemple, a la responsabilité de la distribution d'électricité dans le département de l'Ille-et-Vilaine. À ce titre, il représente les communes membres et les usagers auprès des concessionnaires EDF et ERDF.

36. Collectivités territoriales, chambres de commerce et d'industrie, associations de consommateurs et de protection de l'environnement, bailleurs sociaux essentiellement.

37. On aurait pu associer à cette liste les agences de l'eau, qui ne sont pas toutefois des « agences locales », mais des agences de l'État territorialisé dépendant du Ministère du développement durable, malgré la présence d'un collège de représentants des collectivités territoriales dans les six agences de l'eau.

38. Aussi bien dans son aspect financier que fonctionnel.

39. Voir Étude annuelle, précit., p. 119 : l'utilité de la spécialisation dans les tâches de gestion à grande échelle (critère de l'efficacité) ; la nécessité d'une expertise distincte de celle habituellement rencontrée par les services de l'État (critère de l'expertise) ; le caractère prépondérant des partenariats avec les collectivités territoriales ou avec des acteurs de la société civile pour la mise en œuvre des politiques publiques (critère du partenariat) ; la nécessité d'éviter l'intervention du pouvoir politique dans le processus récurrent de décision (critère de la neutralité).

40. Edgar Pisani, « Administration de mission, administration de gestion », *Revue Française de science politique*, 1956.

41. Voir les actes du colloque « Les sociétés publiques locales », organisé par l'Institut Maurice Hauriou à l'Université Toulouse 1 Capitole, les 20 et 21 septembre 2012, *RFDA*, nov. déc. 2012, p. 1069 et suiv.

42. La forme associative n'est en revanche pas recommandée par le Conseil d'État pour les agences d'État.

43. « Le Syndicat mixte du SCOT de Lille Métropole », pour ne prendre que cet exemple, afin de répondre à la mission pour laquelle il a été créé, est chargé d'établir la méthode de conduite du projet, d'organiser la communication ainsi que la concertation.

44. Leurs conseils d'administration accueillent différents collègues : des représentants de l'État, des élus locaux, des partenaires sociaux (syndicats patronaux et de salariés), des organismes consulaires, des organismes paritaires collecteurs agréés et des utilisateurs. De son côté, L'Agence régionale de la formation tout au long de la vie (ARFTLV) est un GIP mis en place par l'État, la Région Poitou-Charentes et les autres financeurs de la formation professionnelle pour informer les habitants de Poitou-Charentes sur leurs droits et leurs voies d'accès à l'emploi et à la formation.

45. Élaboration et mise en œuvre de la stratégie générale du pôle, coordination et la labellisation des projets de recherche, communication du pôle, notamment à l'international, mise en place de coopérations avec d'autres « clusters » français et étrangers.

46. Voir De Briant, « La décentralisation coopérative et ses limites », *Pouvoirs Locaux*, n° 68 I/2006, p. 64 et suiv. ; C. Boillot-Burg « La décentralisation coopérative : contribution à l'étude des rapports entre l'État et les autres personnes publiques territoriales », Thèse Dijon, déc. 2002.

47. Dans l'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 10 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la clause générale de compétence était supprimée à compter du 1^{er} janvier 2015.

48. Le Pacte de gouvernance territoriale avait disparu après le vote des sénateurs, jugé contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales. Il est réapparu sous la forme de convention territoriale d'exercice concerté des compétences avec le vote de l'Assemblée Nationale.

49. En vertu de l'article 4 du projet de loi, la conférence territoriale de l'action publique, instituée dans chaque région, « est chargée de favoriser l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et leurs établissements publics » (article 1111-9-1 CGCT).

50. Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, schéma régional de l'intermodalité, schéma territorial d'aménagement numérique, contrat de plan régional de développement de l'orientation et des formations professionnelles, schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation...

51. Constituées sous forme d'établissements publics, d'associations, ou, nous l'avons vu des sociétés publiques locales.

52. Un transfert « déguisé » selon D. Gerbeau, in « Projet de loi de décentralisation : le département, futur « ingénieur en chef », *Gaz. Des com.*, 14 mai 2013.

53. En réponse du 28 mars 2013 (JO Sénat 28.03.2013, p. 1026) à une question écrite du sénateur J.C. Leroy (n° 04252 JO Sénat, 31.01.2013, p. 313), le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement a précisé qu'il allait d'une part, recentrer l'ADS sur des missions de solidarité vis-à-vis des communes fragiles du fait de leur petite taille, en proie à des réglementations complexes ou des contraintes normatives lourdes. D'autre part, il a choisi de faire évoluer l'ATESAT vers « des missions de conseil et d'assistance à destination des collectivités qui doivent faire face à des servitudes, des risques, des situations d'urgence ou à la complexité particulière d'un projet. »

54. Assainissement, protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques.

55. Art. 1531-1 CGCT. La loi a fixé un minimum d'actionnaires (deux) mais pas de maximum pour le nombre de partenaires. Sur cette question, voir Grégory Kalfliche, « Le contrôle des collectivités sur les sociétés publiques locales : faut-il rénover le in house ? », *RFDA*, réf. précit., p. 1120 et suiv.

56. Y. Goutal et C. Coupé, « Services économiques d'intérêt général et concurrence : du paquet Monties Kroes au paquet Almunia », *AJCT*, n° 2012, p. 530 et suiv.

57. Communication Commission n° 2012/C 8/02, JOUE 11 janvier 2012, C8, p. 4, §11 ; CJCE, 16 juin 1987, Commission c/Italie, Aff. C118/85.

58. CJCE, 18 nov. 1999, *Teckal, Srl c/ Commune Di Viano*, aff. C-107/98 ; CJCE, 11 janvier 2005, *Stadt Halle*, aff. C-20/03.

59. Le juge communautaire s'est rapproché de la position française en évinçant du champ concurrentiel les conventions de coopération ou assistance entre collectivités publiques pour mettre en œuvre des missions d'intérêt général communes (CJCE, 9 juin 2009, *Commission des communautés européennes c/ Allemagne*, Aff. C-480/06).

60. Étude du Conseil d'État, précit. p. 116.

61. Proposition n° 248 du Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, sous la présidence de Jacques Attali, XO, La Documentation française, 2008.

62. J. Richard, Rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'État « Réfléchir aux agences, c'est réfléchir à l'État », *AJDA*, 2012, p. 1660 et suiv.

63. Discours prononcé en clôture des « États généraux de la démocratie territoriale » à la Sorbonne, le 5 octobre 2012.