

Les autres visages de la gouvernance publique

AGENCES, AUTORITÉS ADMINISTRATIVES
ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Avant-propos

Dans notre monde en rapide mutation, les pouvoirs publics doivent redéfinir leurs missions face aux défis qui résultent en particulier de la mondialisation, de la décentralisation, des nouvelles technologies et de l'évolution des besoins, des attentes et du rôle des citoyens. Une bonne gouvernance ne transforme pas seulement les relations entre les gouvernements, les citoyens et les Parlements ; elle permet aussi un fonctionnement efficace des institutions publiques.

L'OCDE s'efforce d'analyser les problèmes et besoins communs des gouvernements, d'élaborer des solutions et de promouvoir des bonnes pratiques rendant plus efficaces les institutions démocratiques.

Lors de sa réunion de 2000, le Groupe de travail des hauts responsables du budget de l'OCDE a proposé un projet sur la gouvernance des agences et autorités publiques, qui a été redénommé ultérieurement « **Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics** ». Le Comité de la gestion publique (PUMA) de l'OCDE a confirmé le caractère prioritaire de ce projet.

Un projet connexe du PUMA est consacré à la **gouvernance des autorités et institutions réglementaires**. Son objectif est d'améliorer les conditions institutionnelles d'une régulation efficace axée sur le marché. Il s'agit d'évaluer et de bien identifier les liens entre les performances de la politique réglementaire et les institutions réglementaires, en particulier dans les secteurs des infrastructures qui sont hautement prioritaires. Ce projet recense également les éléments critiques pour la conception des modalités institutionnelles mises en place pour gérer les exigences parfois contradictoires, d'une part de forte « indépendance » et de protection contre la mainmise de groupes d'intérêt privés ou publics et, d'autre part, d'amélioration de la transparence, de la responsabilité et de l'efficacité. Ce projet est dirigé par Peter Ladegaard.

Les 19 et 20 avril 2001, les experts de 12 pays membres de l'OCDE se sont réunis à Paris pour examiner les principales questions qui se posent dans ce domaine et présenter les 9 rapports pays qui sont repris dans la présente publication. Ces rapports rendent compte des expériences nationales de gouvernance des agences et autorités publiques. L'OCDE remercie les auteurs de ces rapports de grande qualité.

Depuis avril 2001, le PUMA a organisé une conférence sur le même thème, qui s'est tenue à Bratislava en novembre 2001 sous les auspices du gouvernement de la République slovaque et également une autre réunion qui a eu lieu à Paris en mars 2002. Un numéro spécial de la *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* (volume 2, n° 1) contient une série d'articles consacrés à la gouvernance des agences, autorités administratives et établissements publics. Le projet sur la gouvernance des agences, autorités administratives et établissements publics a grandement bénéficié des commentaires et travaux de plusieurs experts internationaux dont Derek Gill (State Services Commission, Nouvelle-Zélande), Rob Laking (Université Victoria de Wellington, Nouvelle-Zélande), Nick Manning (Banque mondiale) et Allen Schick (Université du Maryland, États-Unis). Il s'est également appuyé sur les travaux antérieurs de OCDE/SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale – initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne, principalement financée par cette dernière) et résumés dans la publication du SIGMA intitulée *Financial Management and Control of Public Agencies*.

La présente publication résume les conclusions préliminaires des travaux du PUMA sur le thème : ***Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics***. Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétariat général de l'OCDE.

Le projet de l'OCDE sur la gouvernance des agences, autorités administratives et établissements publics est dirigé par Elsa Pilichowski, du PUMA. Cette publication a été préparée par Elsa Pilichowski et mise en forme par Christine Hemming, consultante à l'OCDE et Andrea Uhrhammer, du PUMA, et elle a bénéficié du concours technique de James Bouch et Jennifer Gardner, du PUMA. Le rapport de synthèse a été rédigé par Elsa Pilichowski.

Les points de vue qui sont exprimés dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs et ne coïncident pas nécessairement avec ceux de l'OCDE ou des gouvernements des pays membres de l'OCDE.

Table des matières

Rapport de synthèse	9
1. Introduction et définitions.....	9
2. Le changement de priorités : de la volonté de créer des agences, autorités administratives et établissements publics au défi de répondre aux impératifs d'une bonne gouvernance	23
Les agences à la recherche de principes	35
<i>Allen Schick</i>	
1. Les agences comme instrument de gestion.....	38
2. Les agences comme instruments de la Nouvelle gestion publique.....	43
3. Les agences comme instruments de gouvernance	47
4. Restaurer les capacités ministérielles	52
Canada	59
<i>Toby Fyfe et Tom Fitzpatrick</i>	
Cadre général.....	59
Cadre juridique et organisationnel	61
Les structures de gouvernance.....	62
Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité	74
Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes	75
France	79
<i>Claude Rochet en collaboration avec Marc Cabane et Simon Formery</i>	
Cadre général.....	79
Cadre juridique et organisationnel	80
Les structures de gouvernance.....	88
Les ressources et la procédure budgétaire	90
Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité	93
Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes	98

Allemagne	107
<i>Marian Döhler et Werner Jann</i>	
Cadre général	107
Cadre juridique et organisationnel	111
Les structures de gouvernance	114
Les ressources et la procédure budgétaire	115
Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité.....	116
Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes.....	121
 Pays-Bas	 125
<i>Ronald Van Oosterom</i>	
Cadre général	125
Cadre juridique et organisationnel	132
Les structures de gouvernance	134
Les ressources et la procédure budgétaire	137
Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité.....	138
Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes.....	139
 Nouvelle-Zélande	 145
<i>Derek Gill</i>	
Cadre général	145
Cadre juridique et organisationnel	152
Les structures de gouvernance	154
Les ressources et la procédure budgétaire	161
Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité.....	162
Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes.....	173
 Espagne	 177
<i>Eduardo Zapico Goñi et Mario Garcès</i>	
Cadre général	177
Cadre juridique et institutionnel.....	179
Les structures de gouvernance	183
Les ressources et la procédure budgétaire	185
Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité.....	188
Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes.....	190

Suède	199
<i>Torbjörn Larsson</i>	
Cadre général.....	199
Cadre juridique et organisationnel.....	204
Les structures de gouvernance.....	206
Les ressources et la procédure budgétaire.....	210
Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité.....	215
Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes.....	225
Royaume-Uni	229
<i>Rob Wall et Paul West</i>	
Introduction générale.....	229
Partie 1 : Les agences exécutives	230
Cadre général.....	230
Cadre juridique et organisationnel.....	231
Les structures de gouvernance.....	232
Les ressources et la procédure budgétaire.....	235
Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité.....	236
Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes.....	245
Partie 2 : Les organismes publics non ministériels	249
Cadre général.....	249
Cadre juridique et organisationnel.....	253
Les structures de gouvernance.....	254
Les ressources et la procédure budgétaire.....	259
Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité.....	260
Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes.....	263
États-Unis	267
<i>Ronald C. Moe</i>	
Cadre général.....	267
Cadre juridique et institutionnel.....	271
Les structures de gouvernance (dirigeants et agents).....	281
Les ressources et la procédure budgétaire.....	282
Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité.....	284
Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes.....	286

La gouvernance des agences, autorités administratives et établissements publics : principes de contrôle et de responsabilité	293
<i>Rob Laking</i>	
Résumé	293
Cadre général et définitions.....	294
1. Les principes de bonne « gouvernance externe » des agences, autorités administratives et établissements publics	296
2. Les principes de bonne « gouvernance interne » des agences, autorités administratives et établissements publics	302

Rapport de synthèse

I. Introduction et définitions

I.1. *Objet de l'étude*

C'est à la protection de l'intérêt public dans l'éventail de plus en plus large des organismes publics qu'a trait « Les autres visages de la gouvernance publique ». Nous nous attacherons dans ce rapport aux organismes publics différenciés que nous appellerons les « agences, autorités administratives et établissements publics ». Nous avons évité les dénominations uniques utilisées dans les ouvrages spécialisés telles qu'« agences », « organisations non gouvernementales quasi autonomes », « organismes publics non ministériels », « organismes publics indépendants », « organismes subsidiaires », « organismes publics autonomes », etc. Chacun de ces termes a une signification particulière dans ces ouvrages et vise en général certains types d'organismes, en excluant d'autres pris en compte dans notre étude¹. De fait, nous considérons que les lacunes des études internationales comparatives dans ce domaine tiennent en grande partie à une terminologie ambiguë et à l'absence de classification cohérente des divers types d'organisation.

En dépit du nombre et de l'importance des agences, autorités administratives et établissements publics, on a fort peu étudié les systèmes qui visent à faire en sorte que leur fonctionnement soit conforme à l'intérêt public. Alors que la gouvernance du cœur du gouvernement (ministères² fonctionnant selon la logique traditionnelle de hiérarchie verticalement intégrée, Parlement, collectivités locales) et du secteur des entreprises constituées en société (y compris les sociétés à capitaux publics) a fait l'objet d'études comparatives approfondies, on ne dispose pour les agences, autorités administratives et établissements publics que d'une information comparative très limitée. C'est d'autant plus surprenant que, dans certains pays, ces organismes représentent plus de 50 % des dépenses publiques et ont des effectifs supérieurs à ceux des ministères traditionnels verticalement intégrés.

Il y a essentiellement trois raisons à ce manque d'informations et d'analyses comparatives :

- Les problèmes que pose à l'administration centrale cet ensemble de plus en plus complexe d'organismes publics n'ont été envisagés dans une opti-

que systémique que ces dernières années. Hormis quelques dispositifs cohérents récents de création de ces organismes, par exemple le programme Next Step Agencies au Royaume-Uni ou les mesures encore plus récentes mises en place aux Pays-Bas pour la création d'agences, la plupart de ces organismes ont été créés au fil des ans de façon ponctuelle, sans réflexion systématique sur les conséquences pour l'ensemble des autorités publiques. De nombreux gouvernements se rendent compte aujourd'hui que la gestion à distance soulève des problèmes spécifiques de responsabilité et de contrôle ; c'est pourquoi ils ont entrepris d'améliorer la gouvernance de ces organismes.

- Le débat international autour de la gouvernance des agences, autorités administratives et établissements publics a eu tendance à être axé sur les organismes se situant dans la mouvance de la Nouvelle gestion publique (New Public Management). Bien souvent, la dénomination « agences », s'inspirant de l'expérience très spécifique des agences Next Step au Royaume-Uni dans les années 80 et 90, a été utilisée pour des organismes créés il y a bien plus longtemps et à des fins très diverses. L'idée des théories de Nouvelle gestion publique selon laquelle les différentes formes d'organisation ont été créées à des fins d'autonomisation n'est pas nécessairement valable dans les pays où des formes différenciées d'organisation sont en place depuis longtemps. C'est seulement dans une minorité de pays qu'on a créé au cours des années 80 et 90 des organismes publics différenciés précisément à des fins d'« autonomisation ». Il est donc essentiel de dissocier les deux débats, celui sur la forme d'organisation et celui sur l'« autonomisation ».
- Il s'est révélé difficile d'obtenir des informations comparatives sur la gouvernance de toute une gamme d'organismes publics très différents les uns des autres et fonctionnant dans divers contextes institutionnels, et également de tirer des conclusions générales qu'on puisse appliquer à plusieurs pays.

L'objet de cette publication est de fournir une information et une analyse comparatives approfondies sur la gouvernance des agences, autorités administratives et établissements publics et d'examiner les problèmes de gouvernance anciens et nouveaux que leur gestion soulève dans neuf pays membres de l'OCDE. En établissant une terminologie commune et en formulant des concepts communs, on peut offrir aux pouvoirs publics et aux spécialistes de la gestion publique un outil précieux d'analyse. Cette introduction repose sur les neuf rapports nationaux rédigés en vue de la présente publication, sur les débats qui ont eu lieu durant la réunion du PUMA à ce sujet, en avril 2001, et sur d'autres travaux réalisés en 2001 et au début de 2002 par le PUMA.

1.2. Le champ de la gouvernance des agences, autorités administratives et établissements publics

1.2.1. Diversité et points communs des agences, autorités administratives et établissements publics

- *Diversité des organismes*

Il existe un grand nombre de types d'« agences, autorités administratives et établissements publics », qui diffèrent par leur taille, leurs fonctions (du quasi-judiciaire au réglementaire ou au commercial), les motifs de leur création, leur financement, leur forme juridique et organisationnelle, leur gouvernance interne, leurs mécanismes de contrôle et leurs liens avec le ministère de tutelle. Leurs caractéristiques sont également très variables. Par exemple, ils peuvent être créés par l'exécutif ou par le législateur, ils sont soumis à un régime de droit public et/ou de droit privé et leurs effectifs font partie de la fonction publique ou relèvent du droit commun du travail.

Leur dénomination est également très différente d'un pays à l'autre. On citera à cet égard :

- Au Canada : les organismes de service, les organismes de service spéciaux (OSS), les organismes de service ministériels et, dans certains cas, les sociétés à régie partagée.
- En France : les établissements publics et les autorités administratives indépendantes.
- En Allemagne : les agences fédérales (administration fédérale directe, *unmittelbare Bundesverwaltung*) ; les organismes de droit public (administration fédérale indirecte, *mittelbare Bundesverwaltung*) et un certain nombre d'entités administratives de droit privé (*Bundesverwaltung in Privatrechtsform*).
- Aux Pays-Bas : les organismes administratifs indépendants (*zelfstandig bestuursorganen*, ZBO) et les agences (*agentschappen*).
- En Nouvelle-Zélande : la plupart des « entités de la Couronne » et des organismes quasi autonomes.
- En Espagne : les organismes autonomes à fonctions administratives (*Organismos Autonomos*, OA), les entités publiques qui fournissent des services ou des biens pouvant faire l'objet de transactions et qui ne sont pas des « entreprises d'État » (*Entidades Publicas Empresariales*, EPE) et les organismes publics (*Organismos Publicos*).
- En Suède : les commissions et les agences.
- Au Royaume-Uni : les agences *Next Steps* et les « organismes publics non ministériels ».

- Aux États-Unis : certaines agences, les agences indépendantes, les commissions indépendantes de régulation et les entreprises publiques.

En définitive, le champ ainsi défini n'est pas bien circonscrit. Tous ces organismes font partie du gouvernement national. Ils sont définis par exception, en excluant tous les ministères traditionnels verticalement intégrés. Le fait qu'ils soient considérés comme faisant partie intégrante des pouvoirs publics exclut par définition les entreprises privées et les organisations non gouvernementales, même si elles sont essentiellement financées par l'État. Notre définition écarte également les entreprises publiques, auxquelles il y a lieu d'appliquer les principes de gouvernement d'entreprise. On a en outre exclu les organismes créés dans le cadre d'une déconcentration administrative, les collectivités locales et les instances constitutionnelles (tribunaux, cours des comptes), qui sont soumis à un régime particulier de gouvernance issu généralement de la Constitution.

- *Traits communs*

Du point de vue organisationnel, ces organismes ont généralement été créés :

- en isolant certaines structures au sein des ministères et en établissant entre ces structures et le sommet de la hiérarchie du ministère des relations quasi contractuelles³ ;
- en les dissociant du point de vue institutionnel des ministères verticalement intégrés ; et/ou
- en les dotant d'une personnalité juridique complète ou partielle les distinguant de l'État.

Du fait de cette dissociation organisationnelle et/ou juridique, ces organismes présentent tout ou partie des caractéristiques suivantes :

1. *Une structure supérieure de gouvernance se différenciant de celle des ministères traditionnels verticalement intégrés*
 - Une hiérarchie différenciée : le régime hiérarchique est généralement différent de celui des ministères traditionnels ; en effet, l'organisme rapporte directement au ministre, au principal responsable du ministère et, dans des cas assez rares, au chef du gouvernement ou à l'ensemble du gouvernement. Le responsable de l'organisme, le directeur général, est généralement désigné par des procédures différentes de celles applicables dans la fonction publique traditionnelle. Il peut être nommé par le ministre sectoriel (avec parfois l'approbation de l'ensemble du gouvernement ou celle du Parlement) ou, le cas échéant, par le conseil d'administration.
 - Des compétences différenciées au sommet de la hiérarchie : le directeur général a généralement en charge l'organisation générale, la gestion et

la politique du personnel ainsi que les procédures financières et autres, notamment en matière d'éthique et de discipline. La conception des programmes est partagée entre le ministre ou le ministère sectoriel, le conseil d'administration (le cas échéant) et le directeur général. En fonction de la nature de l'organisme, le ministère peut l'informer des attentes et politiques du gouvernement, donner des instructions au conseil d'administration, prendre part aux décisions d'apport de capitaux, contrôler les résultats et déterminer la nature des réglementations.

- Conseil d'administration : dans certains cas, ces organismes sont dirigés par un conseil d'administration, composé généralement de hauts fonctionnaires désignés par le gouvernement central, mais aussi d'autres représentants du secteur privé et de la société civile. Le conseil d'administration a de larges pouvoirs de prise de décision stratégique, qui peuvent comprendre la mise au point des politiques et stratégies, la fourniture d'informations sur les objectifs et leur réalisation et le respect des valeurs fondamentales ainsi que des prescriptions juridiques et financières. Il peut même désigner le directeur général. C'est généralement le ministre qui désigne les membres du conseil d'administration et, le plus souvent, il a un rôle à jouer dans la nomination du directeur général.
 - Conseil de gestion : dans d'autres cas, l'organisme est dirigé par un conseil de gestion composé de responsables de l'agence et de fonctionnaires du ministère de tutelle et du ministère des Finances et, parfois, de membres extérieurs.
 - Conseil consultatif : enfin, la direction d'une agence ou autorité peut être partagée entre le ministère ou le ministre sectoriel et le directeur général, mais sur avis d'un conseil consultatif sans pouvoir de décision.
2. *Un dispositif de contrôle différencié* : les règles de gestion, les règles financières et les règles concernant le personnel qui s'appliquent habituellement aux ministères traditionnels verticalement intégrés sont totalement ou partiellement assouplies.
- Statut du personnel : en fonction du type d'organisme, le personnel peut être régi par le droit commun de la fonction publique, avec des assouplissements pour la classification, la rémunération, les primes, le recrutement et l'avancement. Dans d'autres cas, le personnel ne relève pas de la fonction publique et est régi par le droit commun du travail.
 - Règles budgétaires, comptables et financières : en fonction du type d'organisme, le financement pourra être totalement assuré par l'impôt, ou partiellement ou totalement couvert par des redevances d'utilisation ou des recettes de source privée. L'organisme pourra être autorisé à emprunter, à prêter et à reporter ses excédents.

3. *Une certaine autonomie de gestion.*⁴

Il y a autonomie de gestion lorsque les dirigeants de l'organisme peuvent prendre les décisions concernant son organisation générale, sa gestion financière et la gestion de son personnel sans intervention constante du ministre ou du ministère de tutelle ou sans que celui-ci ait à approuver ces décisions. Aujourd'hui, même si cette évolution est récente dans de nombreux pays, ces organismes semblent avoir acquis dans une proportion croissante une ample autonomie de gestion. Beaucoup de pays paraissent avoir plus facilement accordé l'autonomie de gestion aux organismes qui étaient distincts, sur le plan institutionnel, des ministères traditionnels verticalement intégrés et qui avaient une structure différenciée de gouvernance et, parfois, un dispositif différencié de contrôle.

- **Gestion contractuelle** : un grand nombre de ces organismes ont des relations contractuelles ou quasi contractuelles avec leur ministre ou ministère de tutelle. Les objectifs sont fixés conjointement par le ministère de tutelle et le directeur général et (le cas échéant) les organes de direction ; le directeur général rend compte de l'exécution de ces objectifs et en assume la responsabilité.
- **Budgétisation et gestion axées sur les produits/les résultats** : dans de nombreux cas, la gestion contractuelle va de plus en plus de pair avec une budgétisation et une gestion axées sur les produits/les résultats. On assouplit de plus en plus les contrôles sur les moyens.
- **Budgétisation pluriannuelle** : de plus en plus, les gouvernements s'efforcent d'établir des dotations budgétaires pluriannuelles pour ces organismes en contrepartie d'engagements sur les résultats.

1.2.2. *Raisons de la création de ces organismes*

En vue de les doter : i) d'une structure différenciée de gouvernance et/ou ii) d'un dispositif différencié de contrôle ; et/ou iii) d'une certaine autonomie de gestion, les gouvernements des pays Membres de l'OCDE ont créé des organismes séparés, à des degrés divers, des ministères traditionnels verticalement intégrés. Outre ces motifs d'ordre organisationnel, on a voulu :

1. *Améliorer l'efficacité et l'efficacités des organismes publics à fonctions spécialisées*

- La séparation, se doublant d'une structure différenciée de gouvernance, rend possibles une spécialisation des fonctions et une meilleure prise en compte des besoins des clients.
- L'autonomie de gestion, se doublant dans certains cas d'une structure différenciée de gouvernance, permet d'instaurer une culture plus managériale et de mieux privilégier les produits et les résultats.

- Avec un dispositif différencié de contrôle, l'organisme peut échapper à certaines règles administratives et financières particulièrement lourdes.

2. Accroître la légitimité et l'expertise de la prise de décision

- Indépendance d'action⁵ : pour certaines fonctions (comme l'attribution de subventions ou de prestations, la réglementation économique, la surveillance de certaines professions ou l'exercice d'un pouvoir juridictionnel à l'égard des mesures gouvernementales) et dans certaines configurations institutionnelles, différencier la forme organisationnelle peut contribuer à rendre l'organisme plus indépendant d'influences constantes politiques ou bureaucratiques. C'est en outre un signal de changement. En général, ce changement exigera une structure différenciée de gouvernance, un certain degré d'autonomie de gestion et un dispositif différencié de contrôle.
- Continuité de l'action : une structure différenciée de gouvernance contribue à la continuité de l'action pour l'exercice de certaines fonctions publiques, car la nomination des responsables de l'organe de direction (le directeur général et, dans certains cas, les membres du conseil d'administration) peut être totalement dissociée du cycle politique.
- Une structure différenciée de gouvernance, se doublant dans certains cas d'une autonomie de gestion, permet d'associer les citoyens ou les spécialistes à la prise de décision publique.
- Une structure différenciée de gouvernance, se doublant souvent d'une certaine autonomie de gestion, rend possibles des partenariats de collaboration entre des organismes se situant au niveau national et entre des organismes relevant des différents niveaux d'administration.

Tableau 1. Correspondance entre les caractéristiques organisationnelles des agences, autorités administratives et établissements publics et les raisons de leur création

Caractéristiques organisationnelles Raisons de leur création	Structure différenciée de gouvernance	Dispositif différencié de contrôle	Autonomie de gestion
Spécialisation et orientation sur les besoins des clients	Possible	Possible	Nécessaire
Culture managériale et orientation produits/résultats	Possible	Possible	Nécessaire
Règles administratives et financières allégées	Possible	Nécessaire	Pas nécessaire
Indépendance d'action	Nécessaire	Pas nécessaire	Possible
Continuité de l'action	Nécessaire	Possible	Possible
Participation de la société civile	Nécessaire	Possible	Possible
Partenariats de collaboration	Nécessaire	Possible	Possible

3. Les raisons « cachées » de la création de ces organismes

Bien entendu, les gouvernements n'avaient pas nécessairement à l'esprit les objectifs indiqués ci-dessus lorsqu'ils ont créé ces organismes. Sinon, on se trouverait en présence d'un ensemble plus cohérent. C'est seulement ces dernières années, semble-t-il, qu'un processus mûrement réfléchi de délégation de pouvoirs a présidé à la création des organismes considérés.

Dans certains cas, « lorsque les motifs de la création d'une agence⁶ n'apparaissent pas probants, il se peut, comme on l'a vu ci-dessus, que l'agence ait été simplement créée pour répondre aux contingences politiques du moment et que cette création ne résulte pas d'un réexamen cohérent du dispositif de gouvernance. D'autre part, les raisons invoquées ne reflètent pas toujours la véritable dynamique politique qui a conduit à la création de l'agence. On peut créer une agence pour récompenser des alliés politiques, pour faire en sorte que certaines factions disposent d'une base de pouvoir, ou pour rendre possible l'appropriation de biens ou ressources publics »⁷.

Dans les économies en transition et en développement, qui ont connu récemment une vague de création de ces organismes, un motif important a été en outre de mettre en place dans le service public des « îlots d'excellence ». En les séparant des ministères traditionnels verticalement intégrés, on a voulu contourner les régimes d'avancement traditionnellement en vigueur dans la fonction publique, de façon que des gestionnaires résolus et sans grande ancienneté puissent bénéficier d'une plus grande autonomie pour gérer les organismes plus directement axés sur les besoins des clients.

1.2.3. L'importance des agences, autorités administratives et établissements publics

Il est difficile d'avoir une idée exacte de la taille et de l'importance de ces organismes dans tous les pays. Peu de pays (la Nouvelle-Zélande est à cet égard une exception notable) savent précisément quel est le nombre de ces organismes en activité et quelle est la part des ressources publiques qu'ils représentent.

Toutefois, des données fragmentaires⁸ montrent que la part de ces organismes dans les dépenses publiques et dans les effectifs de la fonction publique⁹ est généralement supérieure à 50 % et parfois à 75 % :

- Au Royaume-Uni, il existe à l'heure actuelle 131 agences exécutives employant plus des trois quarts de la fonction publique. Toutes les agences exécutives ont été créées dans les 15 dernières années. En outre, il y avait, en mars 2000, 1 035 organismes publics non ministériels dont les effectifs

dépassaient 115 000 personnes et les dépenses annuelles s'élevaient à environ 24 milliards de livres sterling.

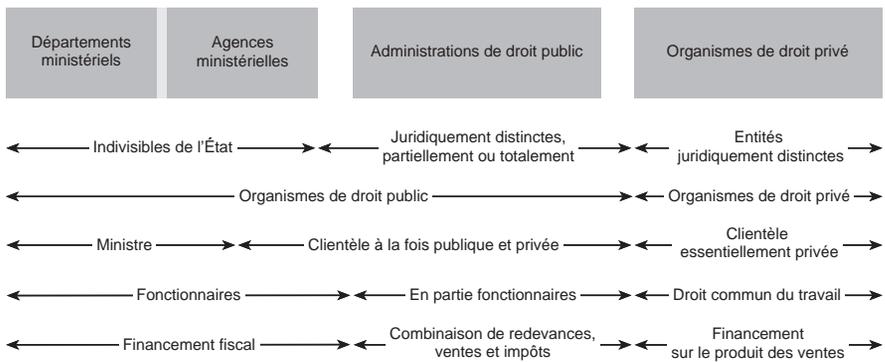
- En Espagne, les dépenses des entités administratives (y compris celles qui fournissent des biens et services dans le cadre d'une activité commerciale, sans être des entreprises d'État) représentent plus de 51 % du budget ; toutefois, la majeure partie de ces dépenses va à l'administration de la sécurité sociale.
- La Suède compte environ 300 agences centrales et un faible pourcentage seulement de fonctionnaires est employé dans les ministères proprement dits.
- En France, il existe environ 1 300 établissements publics nationaux et on estime que les collectivités locales ont créé 50 000 établissements publics.
- En Nouvelle-Zélande, 79 entités de la Couronne ont été créées (sans tenir compte des établissements scolaires et d'enseignement supérieur, des commissions de chasse et de pêche et des conseils des réserves) ; elles emploient quelque 80 % des agents du secteur public et représentent 58 % des dépenses de la Couronne.
- En Allemagne, 6 % seulement des agents publics fédéraux sont employés directement dans les ministères fédéraux ; 22 % le sont dans les agences fédérales et 40 % appartiennent au personnel civil de la défense.
- Aux Pays-Bas, les agences représentent quelque 30 % de la fonction publique et, selon les estimations, le chiffre devrait être de 80 % en 2004. Il faut y ajouter 339 organismes administratifs autonomes (ZBO).
- Au Canada, il existe trois organismes de service, qui représentent plus de 35 % des agents publics fédéraux, 18 organismes de service spéciaux et un organisme de service ministériel.

1.2.4. *Catégorisation des agences, autorités administratives et établissements publics*

a) Classification des agences, autorités administratives et établissements publics

Dans son article¹⁰, Derek Gill a élaboré, pour les formes d'organisation pratiquées dans le secteur public, une typologie qui combine à la fois les caractéristiques institutionnelles et juridiques et une appréciation portant sur les règles applicables dans les domaines de la gestion financière, de la gestion globale et de la gestion du personnel. Les données provenant des rapports nationaux montrent que la plupart des organismes publics entrent dans cette classification, qui permet de mieux comprendre les problèmes auxquels les gouvernements doivent actuellement faire face pour la gouvernance de ce large ensemble d'organismes (les problèmes que posent les diverses formes d'organisation sont traités dans la Section 2 du présent rapport).

Exécutif central



Note : Cette figure est une version simplifiée de celle figurant dans l'article de Derek Gill (voir la note 10).

Si l'on utilise cette classification, notre étude couvre essentiellement trois types d'organismes (nous utilisons la terminologie des différents types d'organismes telle que décrite ci-dessous tout au long de ce rapport de synthèse, et nous référons constamment dans le reste de la synthèse aux trois formes organisationnelles décrites ci-dessous)¹¹ :

1. Agences ministérielles

Base institutionnelle et juridique : elles font partie des ministères et ne sont pas juridiquement distinctes de l'État. Elles sont soumises au droit public, généralement dans le cadre de relations quasi contractuelles avec leur ministère de tutelle.

Structure de gouvernance et contrôle : elles n'ont pas de conseil d'administration, mais peuvent avoir un conseil de gestion ou un conseil consultatifs et le directeur général est directement désigné par le ministre. Celui-ci exerce un contrôle formel (mais pas direct) et le contrôle opérationnel relève du directeur général.

Gestion financière, gestion globale et gestion du personnel : les agences sont soumises au statut de la fonction publique pour la nomination, l'avancement et le licenciement, mais les contrôles exercés au niveau des moyens sur le prix et le volume de la main-d'œuvre sont généralement assouplis. La plupart de ces agences sont financées au moyen de dotations budgétaires de l'État et leur budget est examiné

chaque année dans le cadre de la procédure applicable au budget de l'État. Certaines agences sont financées en partie par des redevances d'utilisation.

Fonctions : il s'agit généralement de fournir des services non commerciaux aux citoyens et de fournir des services à d'autres organismes du secteur public.

Exemples : Allemagne : administration fédérale directe ; Pays-Bas : agences ; Nouvelle-Zélande : organismes semi-autonomes ; Espagne : organismes autonomes ; Royaume-Uni : agences exécutives ; États-Unis : organismes axés sur les performances.

2. Administrations de droit public

Base institutionnelle et juridique : régies essentiellement par le droit public, elles sont partiellement ou totalement distinctes institutionnellement des ministères et/ou peuvent être des personnes morales partiellement ou totalement distinctes.

Structure de gouvernance et contrôle : elles peuvent avoir un conseil d'administration ou un conseil consultatif ou peuvent être à structure unipersonnelle. Le contrôle relève de l'organe de direction (avec ou sans conseil d'administration) et le ministre exerce un contrôle indirect.

Gestion financière, gestion globale et gestion du personnel : le statut du personnel est variable : plein exercice des contrôles applicables à la fonction publique, contrôles différenciés et droit commun du travail, mais les agents restent souvent soumis au cadre général applicable aux agents de l'État. La plupart des administrations de droit public sont financées par l'impôt et leur budget fait partie intégrante du budget général, mais elles sont souvent autorisées à reporter leurs excédents.

Fonctions : le but est de permettre : i) une structure différenciée de gouvernance (conseil d'administration) ménageant une plus grande autonomie de gestion ou rendant possibles, dans certains cas, une action indépendante ; et/ou ii) un dispositif différencié de contrôle ; et/ou iii) une certaine autonomie de gestion. Ces fonctions sont très variables, depuis la fourniture de services jusqu'aux missions réglementaires et quasi judiciaires.

Exemples : France : établissements publics administratifs, établissements publics professionnels et autorités administratives indépendantes ; Allemagne : administrations publiques indirectes ; Pays-Bas : ZBO de droit public ; Nouvelle-Zélande : un grand nombre d'entités de la Couronne (sociétés publiques, sociétés unipersonnelles, agents de la Couronne,

établissements scolaires, entités de la Couronne autonomes, entités de la Couronne indépendantes) ; Espagne : organismes autonomes et certains organismes réglementaires ; Suède : agences et commissions ; Royaume-Uni : un grand nombre d'organismes publics exécutifs non ministériels.

3. Organismes de droit privé (à l'exclusion des sociétés publiques) : quasi-sociétés et organismes de droit privé à caractère non commercial.

Base institutionnelle et juridique : il ne s'agit pas de sociétés, mais ces organismes sont soumis dans la majeure partie des cas au droit privé, en étant généralement totalement distincts de l'État sur le plan juridique.

Structure de gouvernance et contrôle : ils ont généralement un conseil d'administration et le ministre exerce un contrôle indirect.

Gestion financière, gestion globale et gestion du personnel : leurs agents relèvent généralement du droit commun du travail et il n'y a pas de contrôle des moyens mis en œuvre, ou seulement un contrôle limité. Ils se financent généralement sur leurs ventes et peuvent reporter leurs excédents, emprunter et prêter. Leur budget est distinct de celui des ministères.

Fonctions : ils peuvent avoir un but pleinement lucratif, ou seulement une fonction d'objectif de service dans le cadre d'une contrainte précise de coût. Un grand nombre d'entre eux relèvent du secteur commercial en vertu de la définition du Système de comptabilité nationale ; les autres sont des organismes publics en voie de privatisation.

Exemples : France : établissements publics industriels et commerciaux ; Allemagne : administrations de droit privé et administrations mandatées ; Pays-Bas : ZBO de droit privé ; Royaume-Uni : certains organismes publics non ministériels.

Tableau 2. Caractéristiques organisationnelles et types d'agences, autorités et autres organismes publics

	Structure différenciée de gouvernance	Dispositif différencié de contrôle	Autonomie de gestion
Agences ministérielles	Limitée : le directeur général exerce le contrôle opérationnel	Limité	Étendue
Administrations de droit public	Étendue	Variable	Variable
Organismes de droit privé	Étendue	Étendu	Étendue

b) Le mythe de l'adéquation entre la forme d'organisation, les fonctions de l'action publique et l'autonomie de gestion

On est tenté de classifier les agences, autorités administratives et établissements publics selon leur forme d'organisation, le type et le degré d'autonomie de gestion ainsi que les règles en matière de gestion financière, de gestion globale et de gestion du personnel qui leur sont applicables. Toutes ces classifications se justifient du point de vue de l'aide à la formulation des politiques, mais aucune n'est véritablement satisfaisante¹².

Tout d'abord, les fonctions de l'action publique ne correspondent pas à des formes précises d'organisations établies dans les neuf pays étudiés, considérés individuellement ou collectivement. Par exemple, les services non commerciaux destinés aux citoyens peuvent être fournis directement par un ministère, un organisme distinct d'un ministère central ou une entreprise publique ayant la forme d'une société ou une autre forme.

Les seules conclusions qu'on puisse tirer sont les suivantes : 1) les fonctions souveraines du gouvernement central sont généralement exécutées par les ministères centraux ; 2) les organismes autonomes exercent généralement des fonctions cohérentes, ciblées et mesurables ; 3) les organismes qui exercent des fonctions plus commerciales sont généralement soumis à un cadre juridique, un régime d'emploi et des règles budgétaires similaires ou identiques à ceux applicables dans le secteur privé. Plus un organisme exerce des fonctions de service public, plus il devra se conformer au droit public commun, ce qui, dans de nombreux pays, favorise généralement une gestion davantage axée que dans le secteur privé sur les procédures, le respect de règles et les moyens mis en œuvre.

En outre, l'autonomie de gestion et un dispositif différencié de contrôle ne correspondent pas à des formes particulières d'organisation d'un pays à l'autre. Dans certains pays, et plus particulièrement dans ceux où tous les organismes publics sont soumis à des règles constitutionnelles ou organiques, attribuer la personnalité morale à un organisme public est le seul moyen de différencier le dispositif de contrôle qui s'y appliquera. Dans d'autres pays, cet élément ne joue pas. De même, les possibilités d'autonomie de gestion au sein même des ministères sont variables d'un pays à l'autre, selon le contexte juridique et culturel, et ce sont ces possibilités qui déterminent en partie s'il est ou non nécessaire de dissocier des ministères certains organismes, sur le plan institutionnel ou juridique. C'est pourquoi dans certains pays les unités d'un ministère peuvent avoir plus d'autonomie de gestion ou d'indépendance d'action que les organismes qui sont juridiquement distincts de l'État dans d'autres pays.

c) Le problème de l'indépendance

On a également souvent essayé de classifier les formes d'organisation en fonction du degré d'indépendance d'action¹³.

Là encore, bien qu'une telle classification se justifie du point de vue de l'aide à la formulation des politiques, les ouvrages spécialisés ne rendent généralement pas compte de toute la complexité du problème. Depuis quelques décennies, les spécialistes de la gestion publique préconisent le plus souvent de dissocier des activités gouvernementales de base un grand nombre de fonctions exigeant une indépendance d'action. L'idée générale est de réduire l'influence directe ministérielle et politique en mettant en place une structure différenciée de gouvernance (avec, par exemple, un conseil d'administration et une représentation des parties prenantes) et, parfois, un dispositif différencié de contrôle et une certaine autonomie de gestion.

La création d'organismes distincts en vue d'assurer leur indépendance d'action a été couronnée de succès dans le cas de certaines fonctions. Mais, parfois, de nouveaux dangers sont apparus, remettant en cause la raison même de la création de ces organismes ; il s'agit notamment du manque de représentativité du conseil d'administration, de garanties insuffisantes d'indépendance de l'organisme (contre une influence sans contrepoids des différentes parties prenantes et contre l'influence politique) et de son contrôle insatisfaisant du fait du dispositif différencié de contrôle et de son autonomie de gestion.

En fait, différents types d'organisations publiques peuvent être considérées indépendantes dans une certaine mesure. Par exemple, la police est dans la plupart des pays indépendante pour les poursuites individuelles ; or, c'est l'une des fonctions qu'on a le moins dissociée du cœur des activités gouvernementales. De même, certaines fonctions réglementaires ou quasi-judiciaires qui, là aussi, comportent une large indépendance pour le traitement des dossiers individuels, peuvent être exercées par des organismes de droit privé ou par des administrations de droit public. Dans certains cas, l'indépendance d'action est en fait assurée par la hiérarchie ministérielle traditionnelle, avec application des règles traditionnelles régissant le secteur public et la fonction publique et de solides garanties d'indépendance de jugement (on citera à cet égard les garanties en matière de révocation des fonctionnaires, le régime de rémunération et d'avancement, la réglementation des marchés publics, etc.). Il semble que la dissociation soit la plus justifiée lorsque le résultat d'une décision individuelle, notamment dans l'exercice d'un grand nombre de fonctions réglementaires, présente un intérêt politique particulier pour l'État ou le gouvernement en place, qui sont alors parties prenantes de la décision.

2. Le changement de priorités : de la volonté de créer des agences, autorités administratives et établissements publics au défi de répondre aux impératifs d'une bonne gouvernance

2.1. De nouvelles préoccupations

Dans la plupart des pays examinés, les autorités signalent que la création d'organismes dissociés à des degrés divers de l'État a été une expérience très positive. Les rapports nationaux montrent qu'une série d'objectifs ont pu être atteints grâce à ces diverses formes d'organisation, en particulier plus d'efficacité et d'innovation, une gestion des services plus proche des citoyens, des partenariats plus efficaces entre les différents niveaux d'administration, la participation des citoyens, du secteur privé ou des organisations de la société civile à la gestion des agences et la possibilité, pour les ministères centraux, de se consacrer davantage à la formulation des politiques.

Simultanément, les priorités ont changé dans la plupart des pays : ce n'est plus la nécessité de créer de nouveaux organismes distincts qui prévaut, mais la recherche d'un juste équilibre entre les obligations de rendre compte et l'autonomie, l'ouverture, la gestion des performances et le renforcement des moyens de pilotage des ministères centraux. Le passage de la gestion des moyens à une gestion contractuelle axée sur les produits ou les résultats soulève de sérieux problèmes d'amélioration des capacités des ministères de tutelle. Dans certains pays, les questions maintenant cruciales sont également celles qui concernent l'action globale du gouvernement : comment, par exemple, assurer la cohérence des politiques ou un service public cohérent, ou comment préserver la clarté du système administratif ? La gestion des ressources humaines – comment assurer une mobilité entre des entités qui sont distinctes et qui peuvent avoir des statuts différents et comment organiser dans ce cas les carrières ou les mécanismes de récompense ? – joue aussi un grand rôle dans une société fondée de plus en plus sur le savoir et en voie de vieillissement.

Enfin, on a critiqué le recours à des organismes autonomes ou indépendants spéciaux appelés à traiter des dossiers complexes et politiquement sensibles comme la sécurité alimentaire, les déchets radioactifs, etc. Ces organismes fournissent au gouvernement des avis indépendants formulés par des experts indépendants. On reconnaît qu'une expertise indépendante est souvent particulièrement nécessaire, mais ces nouveaux organismes indépendants peuvent permettre aux gouvernements d'éviter des décisions politiques ou de trancher sur une base uniquement technique des dossiers qui exigent un choix politique et relèvent fondamentalement de la responsabilité politique.

2.2. *Conscience plus aiguë des risques de certaines formes d'organisation et nouvelles tendances dans le choix de la forme d'organisation*

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la création d'agences, autorités administratives et établissements publics est antérieure à l'application des concepts issus de la Nouvelle gestion publique dans les années 80. Mais ce sont seulement ces dernières années que les gouvernements paraissent avoir mené une réflexion d'ensemble sur les risques particuliers de ces différentes formes d'organisation. Un aspect essentiel de ces risques est l'impact de la forme d'organisation sur l'aptitude du gouvernement à redéployer et modifier dans le temps l'utilisation de ses ressources. Une telle réaffectation semble plus commode avec des formes souples d'organisation.

En conséquence, deux nouvelles tendances sont apparues dans les années 80 pour le choix de la forme d'organisation des organismes publics : i) la création d'administrations de droit public et d'organismes de droit privé paraît marquer un temps d'arrêt dans de nombreux pays ; ii) les « agences ministérielles » sont devenues l'organisation de prédilection permettant d'assurer une autonomie de gestion à certains organismes publics.

Rétrospectivement, on constate que les administrations de droit public et les organismes de droit privé ont été créés au cas par cas et ponctuellement, avec une tendance à l'accélération dans certains pays au cours des années 80. Ils ont généralement été créés pour différencier le régime de contrôle dans certains pays pour certaines fonctions et/ou mettre en place une structure spéciale de gouvernance dans d'autres pays ou pour certaines autres fonctions. Toutefois, depuis les années 80, le rythme de création des administrations de droit public et des organismes de droit privé s'est ralenti dans la plupart des pays. Dans certains, notamment les Pays-Bas, on ramène actuellement plusieurs administrations de droit public (les ZBO) sous l'autorité plus directe des ministères (avec le statut d'« agence » dans le contexte néerlandais). Par ailleurs, les pays sont nombreux à avoir accordé à certains organismes de droit privé le statut de société, en les transformant soit en société publique, soit en société totalement ou partiellement privée.

Cette relative stabilité du nombre d'administrations de droit public et d'organismes de droit privé pourrait vouloir dire que les gouvernements ont peut-être trouvé le juste équilibre et en ont créé un nombre adéquat pour les bonnes fonctions administratives. Ces formes d'organisation auraient donc naturellement trouvé leur place dans le système d'organisations publiques. Néanmoins, si l'on examine de près les rapports nationaux, on constate que ces formes d'organisation posent toujours des problèmes particuliers, notamment :

- Il est difficile d'obtenir une structure différenciée de gouvernance qui réponde aux impératifs de l'obligation de rendre des comptes et de res-

pensabilité, car cela suppose des mécanismes particuliers de nomination et de rémunération pour les membres des organes de direction et pour les principaux responsables, une séparation correcte des fonctions et des attributions entre le ministre ou le ministère, les responsables de la gestion de l'organisme et le conseil d'administration (le cas échéant) ainsi qu'une surveillance efficace de la part du ministère de tutelle. Les difficultés ont engendré un sentiment de perte de contrôle politique. Dans certains pays comme l'Allemagne, malgré le large éventail de moyens de contrôle dont dispose le gouvernement fédéral, on reproche à certaines agences de fonctionner en dehors du débat politique et d'être largement gérées en « autopilotage », le ministère de tutelle n'exerçant guère de contrôle et d'influence. Le même débat semble avoir lieu aux Pays-Bas à propos des ZBO. En Nouvelle-Zélande, le gouvernement s'est préoccupé du manque de clarté des fonctions, attentes et pouvoirs de ceux qui assument la responsabilité du fonctionnement et des performances des entités de la Couronne ; il s'est aussi attaqué aux insuffisances et incohérences des mécanismes de gouvernance ainsi qu'aux lacunes et chevauchements des textes qui régissent l'organisation et le fonctionnement de ces entités.

- Le dispositif différencié de contrôle, de même que les règles souples de gestion financière et de gestion du personnel dont s'accompagne souvent la création de ces organismes, se sont parfois traduits par un contrôle financier et un contrôle de gestion insuffisants, auxquels il faut ajouter une situation d'iniquité au sein de la fonction publique. Dans le cas de nombreux organismes de droit privé, les pouvoirs publics se trouvent par ailleurs contraints de justifier l'application du droit privé (même sans aller jusqu'au statut de société) à des organismes qui continuent d'appartenir au secteur public et bénéficient souvent d'un monopole. En ce qui concerne les organismes à but clairement lucratif, la tendance suivie par les gouvernements a été de leur conférer le statut de société, qu'ils restent ou non dans le secteur public.
- Les administrations de droit public et les organismes de droit privé sont plus l'objet de l'application des méthodes améliorées de gestion (par exemple, une gestion axée sur les produits ou les résultats), mais du fait de la différenciation de leur structure de gouvernance et de leur dispositif de contrôle, ils sont moins susceptibles d'une modification de leurs missions et de leur dotation budgétaire et il est plus difficile de mettre fin à leurs activités que dans le cas d'une structure plus intégrée comme un département ministériel ou une agence ministérielle.

Les administrations de droit public et les organismes de droit privé ont perdu une partie de leur avantage comparatif en tant que système de gestion dans le secteur public. Dans presque tous les pays, les agences ministérielles

sont depuis les années 80 le moyen de prédilection pour assurer l'autonomie de gestion d'un organisme public. Conscients de la nécessité d'étendre l'autonomie de gestion à un plus grand nombre d'organismes publics, les gouvernements ont créé pour les entités de l'administration centrale une nouvelle forme d'organisation qui leur permet d'éviter les risques liés à une structure de gouvernance et un dispositif de contrôle différenciés. Les agences ministérielles n'ont pas une structure de gouvernance supérieure radicalement différenciée (elles n'ont pas de conseil d'administration et demeurent partie intégrante d'un ministère) ni de dispositif de contrôle différencié. On a pu néanmoins leur appliquer une gestion axée sur les produits ou les résultats et une budgétisation pluriannuelle. Cela étant, ces initiatives ont été relativement limitées, sauf aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ces deux pays sont en fait les seuls à avoir délibérément entrepris de modifier de façon systématique la structure organisationnelle des ministères centraux par la création d'agences ministérielles. Si les autres pays n'ont pas procédé de la même manière, c'est apparemment davantage à cause des difficultés rencontrées pour assurer l'autonomie de gestion (voir la section suivante) qu'en raison même de cette forme d'organisation. Manifestement, si l'on utilise un régime de contractualisation des résultats assorti d'une certaine autonomie de gestion entre le sommet du ministère et les composantes qui lui sont subordonnées, on peut tirer parti d'un grand nombre des caractéristiques de l'agence ministérielle sans avoir à en créer une formellement.

2.3. La gouvernance des agences, autorités administratives et établissements publics : nouveaux problèmes

2.3.1. L'absence de clarté quant aux différences entre les divers types d'agences, d'autorités administratives et d'établissements publics et quant à leurs points forts et leurs points faibles

La création ponctuelle d'organismes publics et les tendances centrifuges des années 80 et 90 ont abouti à une dispersion des entités publiques et un manque de « lisibilité » du système institutionnel. Dans tous les pays examinés, on a, pour un même type d'organismes autonomes, tout un éventail de types d'organisation, de statuts juridiques et de régimes l'obligation de rendre des comptes. Dans un grand nombre de pays, le régime juridique de ces organismes résulte dans le meilleur des cas de dispositions législatives et réglementaires, ce qui crée une profusion de situations particulières et une multiplicité de règles d'organisation et d'obligations de rendre des comptes. Les agences ministérielles font généralement exception à cet égard, car elles ne sont pas séparées des ministères sur le plan institutionnel et sont issues la plupart du temps d'un plan cohérent de réorganisation de certaines missions publiques s'appuyant sur les mêmes types de formes d'organisation et appliquant les mêmes conditions de création.

Le manque de clarté du système organisationnel a d'importantes conséquences :

- Il n'est pas du tout certain que les formes d'organisation les plus satisfaisantes aient été choisies pour l'exécution des diverses missions publiques. Dans plusieurs pays, on reconsidère actuellement l'utilisation des agences, autorités administratives et établissements publics pour l'exécution de certaines missions publiques.
- L'administration centrale se trouve confrontée à des difficultés de suivi et de contrôle de ces organismes en raison de la diversité de leurs relations avec le ministère central de tutelle et de la multiplicité des mécanismes de contrôle et des obligations de rendre compte.
- Le manque de « lisibilité » du système institutionnel risque également de nuire à la confiance des citoyens si les dispositifs de responsabilité ne sont pas clairs.

2.3.2. *Le manque de clarté quant aux attributions et aux responsabilités et les faiblesses de la gouvernance au sommet*

Le manque de clarté organisationnelle se traduit souvent par une différenciation insuffisante des attributions et responsabilités des ministères de tutelle, des hauts responsables des agences, autorités administratives et établissements publics et (le cas échéant) des membres des organes de direction. Généralement, la structure de gouvernance supérieure n'a que rarement fait l'objet d'une réflexion systématique ; d'où un manque de clarté pour ce qui est du régime de responsabilité et des obligations de rendre compte.

C'est ainsi qu'un grand nombre de pays jugent nécessaires des critères plus clairs pour la mise en place des différents types d'organes internes¹⁴ – conseil consultatif, conseil de gestion ou conseil d'administration – et pour la détermination de leurs attributions. En ce qui concerne le conseil d'administration, il faut répartir plus clairement les attributions entre cet organe, le directeur général et le ministère de tutelle. Les problèmes qui sont signalés dans ce domaine sont l'absence de pouvoirs réels du conseil d'administration, sa responsabilité politique insuffisante et un contrôle trop lâche de la part du ministère de tutelle.

Au manque de clarté de la structure supérieure de gouvernance s'ajoutent les moyens de contrôle insuffisants dont disposent les instances de direction. Comme on l'a indiqué précédemment, les agences, autorités administratives et établissements publics constituent la forme d'organisation qui a été privilégiée pour assurer l'autonomie de gestion de certaines composantes du secteur public et pour mettre en œuvre une gestion et une budgétisation axées sur les résultats. Ce surcroît d'autonomie appelle un profond changement culturel. Dans tous les pays examinés, l'un des enjeux essentiels est de doter les ministères de tutelle

des moyens nécessaires de suivi et de contrôle des agences, autorités administratives et établissements publics.

Enfin, on a pu critiquer dans certains pays un manque de transparence dans la désignation des membres des organes de direction (nominations politiques, clientélisme, conflits d'intérêts), leur rémunération et les autres avantages dont ils bénéficient. Dans d'autres pays, c'est surtout l'insuffisante représentativité des membres de ces organes qui suscite des objections, surtout du point de vue de la répartition par sexe et origine ethnique.

De plus, les instances dirigeantes sont parfois perçues comme secrètes, irresponsables, clientélistes et profitant de rémunérations et avantages immérités. Lorsque les dirigeants proviennent de la fonction publique et sont soumis à ses règles, l'opinion peut avoir le sentiment qu'ils n'ont pas les capacités nécessaires de gestion pour diriger ces organismes semi-autonomes. Lorsqu'ils ne sont pas issus de la fonction publique et ne sont pas assujettis à ses règles, c'est la transparence de leur nomination et de leur rémunération qui peut être l'objet de critiques.

2.3.3. Faiblesse des mécanismes d'obligation de rendre des comptes aux ministres et ministères, au Parlement et à la société civile

- **Ministres et ministères**

Dans la plupart des pays, certains de ces organismes sont perçus comme échappant au débat politique, peu contrôlés par les ministres et n'ayant guère de comptes à rendre. Il faut, dans certains cas, reconcevoir les mécanismes de reddition de comptes et de contrôle afin d'améliorer la surveillance politique des organismes en question ainsi que le contrôle financier et technique de leurs activités.

La plupart des pays ont commencé à appliquer des mécanismes permettant de rendre des comptes sur les produits et même sur les résultats, à travers une évaluation des coûts par activité. Certains instaurent aussi des dispositifs contractuels et des mécanismes de suivi à caractère pluriannuel. La plupart des pays examinés signalent l'existence de problèmes fondamentaux dans la mise en œuvre d'une gestion axée sur les produits ou les résultats dans leurs agences, autorités administratives et établissements publics, notamment :

- l'absence de gestion stratégique par activité, qui permettrait un redéploiement des moyens humains et financiers ;
- l'absence de définition claire des résultats et des indicateurs ;
- l'absence d'accords budgétaires pluriannuels ;
- la responsabilité insuffisante des dirigeants par rapport aux performances de l'organisme ;

- les moyens limités du ministère de tutelle pour l'analyse des données et la nécessité, pour le ministère qui formule la politique, de passer lui aussi à une gestion axée davantage sur les produits et les résultats.
- Parlement

Très souvent, les instances nationales de vérification des comptes et le Parlement jouent un grand rôle dans le contrôle des agences. Les textes adoptés lors de la création de ces organismes (en particulier lorsqu'il est distinct de l'État) constituent un élément essentiel déterminant les responsabilités des organismes. Dans certains cas, surtout pour les agences les plus importantes, les rapports annuels sont annexés aux documents budgétaires examinés par le législateur. Dans un système parlementaire, les organismes autonomes de tous types sont responsables devant le Parlement par l'intermédiaire de leur ministère de tutelle et c'est le ministre qui assume devant le Parlement la responsabilité de leurs actes¹⁵. Dans un système présidentiel, un grand nombre de ces organismes autonomes rapportent directement au Parlement, qui doit donc être doté de moyens supplémentaires pour traiter l'information et exercer son contrôle. Dans les deux systèmes, la commission des comptes publics et les commissions sectorielles compétentes sont les organes parlementaires de contrôle les plus couramment concernés.

Indéniablement, la délégation de pouvoirs aux agences, autorités administratives et établissements publics soulève de nouveaux problèmes de contrôle de l'exécutif par le Parlement. Bien qu'un grand nombre de ces entités aient été créées sur une base législative, il reste difficile pour le Parlement d'assurer leur suivi, compte tenu de la diversité des règles financières et des modes de gestion applicables. Le problème tient en partie au fait que les Parlements n'ont pas toujours les moyens d'analyser les informations qui ont trait à des fonctions complexes et peu familières lorsque l'exécutif assouplit son contrôle direct de la réalisation de missions publiques.

- Société civile

Lorsque des agences, autorités administratives et établissements publics ont une structure différenciée de gouvernance, cette différenciation est l'occasion de faire participer les citoyens à la fois à la gestion et au contrôle des organismes publics. Les citoyens, les consommateurs ou la société civile peuvent être représentés au conseil d'administration. De plus, parce qu'ils sont distincts de l'État, ces organismes ont pu plus facilement se voir confier la prestation de services aux citoyens. Le grand public a généralement accès à leur rapport annuel. La plupart sont également soumis aux lois sur la transparence et la liberté de l'information, qui confèrent aux citoyens un large droit d'accès aux documents officiels ou qui

permettent, comme c'est le cas en Suède, à un fonctionnaire d'informer les médias sur les activités d'une agence.

Certains gouvernements ont commencé à mettre en place des solutions novatrices pour améliorer les mécanismes de responsabilité directe de ces organismes à l'égard des citoyens ainsi que des formules très élaborées de consultation des clients et des citoyens.

2.3.4. Faiblesse des mécanismes de coordination

D'une part, on a considéré les agences, autorités administratives et établissements publics comme un moyen d'améliorer la coordination entre les différents niveaux d'administration (dans les pays à système fédéral et dans ceux qui ont connu récemment une décentralisation politique) ou entre différents organismes se situant à un même niveau d'administration (par exemple, entre deux communes ou entre deux ministères). Parce qu'ils sont distincts de l'État et ont une structure différenciée de gouvernance, ces organismes peuvent, par exemple, faire l'objet, lorsqu'ils fournissent un service, d'un suivi et d'un contrôle conjoints de la part de deux ou trois autres organisations publiques.

D'autre part, pour l'administration centrale, l'un des principaux enjeux dans le domaine de la gouvernance est de préserver la cohérence de l'action des pouvoirs publics et des politiques mises en œuvre, alors même que les organismes publics sont de plus en plus diversifiés. Cela signifie notamment qu'il faut préserver la cohérence entre la politique de l'agence et la politique du gouvernement, la cohérence entre la prestation de services et la politique du gouvernement, et la cohérence entre les politiques du gouvernement dans les différents secteurs.

2.4. Conditions d'une meilleure gouvernance partagée : conclusions préliminaires

Le choix d'une forme différenciée d'organisation pour l'action des pouvoirs publics est un instrument de gestion et d'amélioration de la gouvernance. Jusqu'à une période récente, les gouvernements se sont surtout efforcés de ménager une marge de manœuvre à ces organismes autonomes nouvellement créés. C'est seulement ces dernières années que la gouvernance d'agences, autorités administratives et établissements publics est devenue un problème spécifique pour l'organisation des pouvoirs publics et leur bon fonctionnement.

Actuellement, les gouvernements essaient d'améliorer la clarté institutionnelle :

- i) Au niveau systémique, en clarifiant les types d'agences, autorités administratives et établissements publics et leurs mécanismes de contrôle, en définissant des principes généraux de bonne gouvernance, en veillant à ce que la base juridique de ces organismes soit plus satisfaisante et en

fixant des critères et conditions applicables à l'ensemble de ces organismes publics pour leur création.

- ii) Au niveau des agences, autorités administratives et établissements publics, en justifiant le choix de la forme d'organisation et des mécanismes de contrôle et en rendant plus transparentes les missions et performances de l'agence.

Pour améliorer la structure supérieure de gouvernance et ses performances, un grand nombre de pays s'efforcent :

- De clarifier les attributions, fonctions et relations entre le conseil d'administration (le cas échéant), le directeur général et le ministère de tutelle, tout en renforçant leur responsabilité à l'égard de la gestion et des performances des organismes.
- D'établir des critères pour la mise en place d'un conseil d'administration.
- D'instaurer des mécanismes améliorant la transparence des nominations et des niveaux de rémunération des directeurs généraux et membres des organes de direction (avec l'application de critères valables pour l'ensemble du secteur public, des mécanismes d'examen indépendants et une information régulière sur les intérêts personnels et professionnels des cadres dirigeants et des membres des conseils), les personnes désignées l'étant de plus en plus en fonction de leurs compétences professionnelles et non de leur « représentativité » (des forces politiques ou d'autres parties prenantes).

Pour renforcer les mécanismes de contrôle, les obligations de communication d'informations s'affinent de plus en plus. En contrepartie d'une souplesse de gestion des moyens, les organismes autonomes sont tenus de rendre compte plus systématiquement de leurs résultats et de leurs performances. Ils doivent fournir des documents plus prospectifs, par exemple une déclaration annuelle d'intention et un plan d'entreprise ou d'activité. Dans leur rapport annuel, ils doivent en particulier passer en revue leurs activités, leurs performances par rapport aux objectifs, leurs opérations commerciales et leur stratégie future.

Pour résoudre les problèmes de cohérence de l'action des pouvoirs publics et de cohérence des politiques mises en œuvre, certaines solutions novatrices consistent notamment à faire coopérer les organismes autonomes à des projets conjoints et des activités conjointes et à réexaminer périodiquement leurs missions pour mettre fin aux doubles emplois et aux incohérences dans l'architecture institutionnelle. Certains pays étudient également la possibilité d'améliorer leur contrôle et suivi de façon conjointe au niveau du gouvernement sans affaiblir les mécanismes d'information des ministères de tutelle. L'information sur les performances est également un instrument jugé essentiel en vue d'une plus grande cohérence de l'action des pouvoirs publics.

Pour améliorer le contrôle que le Parlement exerce sur les activités des organismes autonomes, les gouvernements doivent faire en sorte que l'ensemble du système soit plus lisible et que le Parlement puisse plus facilement contrôler le bon fonctionnement des mécanismes de reddition des comptes applicables à ces organismes ainsi que leurs activités et leurs performances. Il faut aussi que le Parlement étoffe ses moyens de traitement de ces informations.

Indéniablement, la création d'agences, autorités administratives et établissements publics est l'occasion de faire participer les citoyens à la fourniture d'un service public et à la définition des politiques qui s'y rapportent. Une gouvernance plus claire des organismes autonomes est la condition préalable à cette participation ; il faut aussi pour cela plus de transparence dans les nominations, les rémunérations et les mécanismes généraux d'obligation de rendre des comptes.

Notes

1. Le terme « agence » se réfère généralement à l'expérience des agences exécutives au Royaume-Uni, en excluant les organismes qui sont distincts des ministères centraux sur le plan institutionnel ou juridique ; les « organisations non gouvernementales quasi-autonomes » comprennent les organismes non gouvernementaux et excluent implicitement les organismes ministériels ; les termes « organismes indépendants », « organismes subsidiaires » et « organismes publics autonomes » portent implicitement un jugement de valeur quant au degré d'autonomie des organismes concernés et ne font en définitive que compliquer la classification.
2. Dans ce rapport de synthèse, nous appellerons « ministères » les « départements » tels qu'on les désigne aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, et au Royaume-Uni.
3. Des relations pleinement contractuelles ne peuvent s'établir qu'entre personnes morales. L'existence de relations quasi-contractuelles entre des entités qui n'ont pas la personnalité morale implique que ces entités sont liées par un accord quelconque (concernant leurs ressources, leurs objectifs ou leurs performances) qui n'a pas un caractère impératif, c'est-à-dire n'est pas exécutoire devant les tribunaux. Il s'agit d'un contrat administratif et politique mis en œuvre par les moyens hiérarchiques traditionnels.
4. Souvent, un dispositif de contrôle différencié est fondamental pour l'autonomie de gestion. Mais ce n'est assurément pas toujours le cas. Par exemple, les règles de la fonction publique concernant le recrutement et la rémunération peuvent être assouplies pour certains organismes (en autorisant l'application du droit commun du travail), mais avec un contrôle strict de la part du ministère central de tutelle pour le niveau des recrutements, le niveau des rémunérations, etc. A l'inverse, l'organisme peut avoir une autonomie de gestion extrêmement large (avec une marge de manœuvre pour ses ressources) tout en ayant à se conformer aux règles de gestion budgétaire et financière ainsi qu'aux règles de gestion du personnel qui s'appliquent à tous les ministères centraux. Par exemple, les règles générales de la fonction publique relatives au recrutement et à la rémunération pourront s'appliquer à un organisme qui disposera néanmoins d'une large marge de manœuvre pour le niveau de ses effectifs.
5. Dans ce contexte, l'indépendance d'action réside dans la garantie que les décisions individuelles ou l'élaboration des politiques échapperont à toute influence politique.
6. Dans son document, Rob Laking utilise le terme générique « agences » au sens de notre définition des « agences, autorités et organisations et établissements publics ».
7. Laking, Rob (2002), « Agences : leurs bienfaits et leurs risques », document préliminaire rédigé à l'intention du PUMA et de la Banque mondiale.
8. Pour plus d'informations, on pourra se reporter aux rapports nationaux repris dans cette publication.

9. On notera que les agents publics ne sont pas nécessairement des « fonctionnaires » régis par le statut de la fonction publique.
10. Gill, Derek (2002), « De la création d'agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics – Éléments de signalisation », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2.1.
11. Nous reconnaissons également que, dans chaque pays, quelques organismes n'entrent pas dans cette classification.
12. Pour un résumé des tentatives de classification des diverses formes d'organisation dans le secteur public, voir Gill, Derek (PUMA 2002).
13. Dans ce contexte, cette indépendance réside dans la garantie que les décisions individuelles ou l'élaboration des politiques seront exemptes d'influence politique.
14. Voir la Section 1.2.1 pour un aperçu de différents types d'organes.
15. Dans certains cas, par exemple en Suède, le directeur général d'une agence peut être convoqué à une audition parlementaire, en la présence ou hors la présence de représentants du ministère de tutelle.

Les agences* à la recherche de principes

par

Allen Schick**

Pourquoi les agences, et pourquoi maintenant ? La prolifération des agences n'est pas fortuite ; elle signifie bien plus qu'un simple réaménagement de l'organigramme de l'administration. Le succès des agences s'inscrit dans une logique qui éclaire la situation actuelle des modes de gouvernance démocratique. Toute administration qui s'est dotée d'agences a fait ce choix pour des raisons qui lui sont propres, mais aussi diverses que puissent paraître ces raisons, elles sont toutes les mêmes. Certaines administrations créent des agences pour attribuer des pouvoirs aux gestionnaires, d'autres pour privilégier la fourniture de services, d'autres encore pour échapper à des contraintes de gestion du personnel ou à d'autres carcans administratifs. Aussi différentes que puissent être ces motivations, toutes attestent que le modèle traditionnel centré sur les ministères ne correspond plus aux besoins organisationnels de l'administration.

Pourquoi cette évolution ? La théorie et la pratique de la gestion fournissent diverses explications. Un ensemble d'ouvrages et de publications économiques, qui a influencé la gestion d'entreprise puis l'administration publique, a remis en cause l'opinion dominante dans le passé selon laquelle les organisations intégrées et encadrées étaient plus efficaces que les unités fragmentées et autonomes. Cette remise en question des organisations intégrées se résume ainsi : les organisations hiérarchiques centralisées manquent d'initiative, leur adaptation au changement est lente et leur réactivité aux intérêts de leurs administrés est insuffisante. Rendre les agences autonomes dans leur fonctionnement les incite à innover et à améliorer leurs performances. Libérées du carcan ministériel, les

* Par commodité, l'auteur a choisi d'employer le terme générique « agence », qui correspond dans la présente analyse aux organismes publics ayant des pouvoirs délégués ou décentralisés, qu'ils soient ou non juridiquement séparés de l'État.

** Professeur à l'École d'administration publique de l'Université du Maryland et chercheur invité de la Brookings Institution, États-Unis.

agences font preuve d'une meilleure capacité d'adaptation et d'une plus grande réactivité.

Dans cette « nouvelle » perspective managériale, la prolifération des agences est simplement le stade le plus récent d'un processus perpétuel de changement organisationnel et d'expérimentation. Chaque génération privilégie un style de gestion, et les structures organisationnelles de l'administration évoluent à l'instar des bonnes pratiques. L'engouement actuel pour les agences ne sera pas le dernier épisode. En fait, on ne devrait pas s'étonner d'un retour en grâce des ministères intégrés dans un futur qui n'est pas si lointain.

Toutefois, les évolutions managériales n'expliquent pas tout. Elles nous indiquent pourquoi les quelques pays adeptes de la nouvelle gestion publique ont créé des agences ; elles n'expliquent pas pourquoi les autres pays qui s'en tiennent à une administration publique traditionnelle ont aussi créé des agences quasi-autonomes. La présente analyse repose sur le postulat suivant : le mouvement de création d'agences a des implications profondes qui affectent le rôle et les capacités de l'État. Il est possible que la création d'agences fasse partie intégrante d'un processus de démembrement de l'État au profit d'enclaves politiques qui ont chacune des intérêts, des pouvoirs et des ressources financières qui leur sont propres. Les ministères ont été les pièces maîtresses de l'État du XX^e siècle ; le démantèlement des ministères pourrait être emblématique de l'État post-moderne du XXI^e siècle. L'État du XX^e siècle reposait sur la concentration des pouvoirs, l'État émergent du XXI^e siècle pourrait se construire sur un modèle fédéral, constitué d'agences, d'administrations infranationales et d'ONG concurrentes de l'État national au plan de la légitimité, des ressources et de l'autorité. Si cette thèse est valide et la création de quelques agences ne suffira pas pour la confirmer – l'enjeu va bien au-delà de la simple configuration d'une organisation.

Définir l'agence comme un instrument de gestion oriente le débat sur les questions d'efficacité. Par exemple, les fonctionnaires sont-ils plus productifs dans le cadre de l'agence ou du ministère centralisé ? La volonté d'innover est-elle plus forte dans les agences que dans des entités intégrées à un ministère ? Élargir le débat aux modes de gouvernance soulève la problématique de l'évolution du rôle de l'État, du contrôle qu'il exerce sur les entités décentralisées et de ses relations avec les citoyens. A ce stade de l'analyse, on ne saurait que réduire à quelques-unes les nombreuses questions qui méritent d'être examinées. Par exemple, les pouvoirs publics sont-ils capables et désireux de superviser efficacement l'action des agences (et des autres entités décentralisées) et d'intervenir en cas de besoin ? Comment la conception des politiques doit-elle être reliée à la fourniture des services et quelles solutions faut-il envisager en cas de conflit entre les responsables des deux processus ?

De nombreux auteurs ont tenté de répertorier les agences. La diversité de leurs structures et de leurs fonctions empêche de les classer sous une seule rubrique. Certaines sont intégrées à des ministères, mais sont indépendantes dans leur gestion, d'autres sont autonomes et aucun lien officiel ne les rattache aux ministères. La création de certaines agences a pour origine l'attribution de compétences nouvelles à l'administration ; dans d'autres cas, d'anciennes unités ont été restructurées. Les fonctions des agences peuvent être la réglementation, le conseil dans la conception des politiques, la fourniture de services, la collecte de recettes fiscales, les missions de police, l'assistance technique, la recherche et quasiment toutes les activités que l'on trouve dans l'administration. Le seul point commun des agences est de ne pas être des ministères, c'est-à-dire un assemblage d'activités multiples. En général, les agences ont un objet unique ou bien circonscrit et elles jouissent toutes d'une grande indépendance opérationnelle, même lorsqu'elles restent intégrées à un ministère.

Chaque agence a sa propre histoire, mais toutes les histoires sont les mêmes. Être une agence, c'est offrir une solution de rechange à l'intégration organisationnelle. Le concept canadien qui définit l'agence comme une unité « de diversification des modes de prestation des services » illustre l'un des aspects de la prolifération des agences. Mais dans la mesure où de nombreuses agences ne sont pas prestataires de services, cette notion est trop restrictive. Néanmoins, la notion de diversification ou de « modes alternatifs » de prestation de services donne une idée de la localisation d'une agence dans un organigramme. Les agences ne se contentent pas d'être des entités indépendantes, elles remettent en cause les pratiques traditionnelles. (L'emploi du terme « alternatif » fait souvent référence à un comportement contestataire. Ainsi, on parle de médecine « alternative » pour désigner un traitement non conforme à la médecine classique, et de « modes alternatifs de règlement des différends », lesquels visent la médiation et d'autres moyens de règlement amiable des différends juridiques.) L'autre composante du concept, la « prestation de services », est également révélatrice, car elle laisse entendre que ce rôle est devenu déterminant pour l'État. Dans ce cas, quel statut spécifique, si tant est qu'il existe, est attribué à l'État prestataire de services ? Peut-il prétendre dans cette fonction à une supériorité sur les autres prestataires de services ? Quelle transformation de l'État implique le fait de définir la prestation de services comme sa principale compétence ? L'expression « prestation de services » signifie-t-elle qu'on a clos le grand débat sur le champ d'action de l'État, au moins pour le moment, et que l'action politique est moins confrontée à la question des modalités d'exécution de ses missions.

Émettre l'idée que l'agence est une alternative à l'administration centralisée ne signifie pas que les adeptes de ce modèle cherchent obligatoirement à affaiblir l'État. Au contraire, nombreux sont ceux qui pensent que l'État serait renforcé si l'on accordait plus de liberté aux organes centraux comme le Cabinet ou le

ministère des Finances dans leurs fonctions de conception des politiques et de suivi des performances. Au lieu de se trouver sous l'emprise de prestataires de services, les décideurs s'en distancient, préservant ainsi leur aptitude à définir des objectifs, faire part de leurs attentes et contrôler l'exécution de leurs instructions. Confier la prestation de services à des agences permet de clarifier les responsabilités des décideurs et des gestionnaires et incite les ministres, en leur en donnant les moyens, à demander des comptes aux prestataires de services.

Dans l'évaluation du modèle de l'agence, il faut accorder moins d'importance aux intentions qu'aux effets. L'intention sera peut-être de renforcer le sommet de la pyramide, mais la réalité pourra être toute différente. Dès lors que les prestataires de services obtiennent une indépendance opérationnelle, le monopole de l'exercice de l'autorité de l'État est ébranlé. Comme leur nom l'indique, les agences sont des agents de l'État, mais en fait elles agissent souvent dans leur propre intérêt et en leur attribuant une indépendance administrative on leur permet précisément d'agir dans leur propre intérêt. C'est en cela que l'émergence des agences peut constituer un défi pour l'État.

Dans ces conditions, il convient d'examiner les causes profondes et les effets du développement des agences tant du point de vue managérial qu'administratif. La première section analyse l'agence en tant qu'instrument de gestion et comme moyen d'accroître l'efficacité de l'administration publique. La deuxième examine ses effets sur les modes de gouvernance, en ce qui concerne tout particulièrement la légitimité de l'exercice du pouvoir. La troisième développe l'idée que les agences peuvent engendrer une contre-réaction ayant pour but de préserver la cohésion de l'État et son statut spécial. Cette contre-réaction est déjà amorcée dans quelques pays qui ont largement adopté le modèle de l'agence.

I. Les agences comme instrument de gestion

Grâce à la réforme de la gestion, les agences, dont l'origine est ancienne, connaissent une renaissance à l'époque contemporaine. D'un point de vue historique, l'administration a eu des agences avant d'avoir des ministères. Chaque fois que venait s'ajouter une activité nouvelle qui ne pouvait être assumée par une organisation existante, le gouvernement créait une nouvelle agence. Il ne s'agissait pas de réaliser un grand dessein, mais de mettre en place une organisation qui prenne en charge l'activité en question. Le développement de la puissance publique a conduit inévitablement à une prolifération d'agences, une dispersion du pouvoir de contrôle, une faible coordination des activités connexes et un manque de discipline dans l'administration publique. La plupart des gouvernements ont fait face à ce désordre en intégrant les agences dans des ministères fonctionnellement intégrés. Ainsi, de même que les agences sont considérées aujourd'hui dans certains pays comme le remède à une concentration excessive des ministères

res, ces derniers ont été naguère privilégiés pour remédier à la fragmentation excessive des agences. Dans le passé, les ministères et les agences ont été des formes d'organisation concurrentes. Tandis que les ministères regroupent de nombreuses subdivisions et compétences, les agences ont une seule mission et une structure organisationnelle simple. Les ministères favorisent l'intégration, l'uniformité, la discipline, alors que les agences développent la diversité, l'adaptabilité et l'autonomie.

C'est la forme d'organisation qui importe. On ne saurait mettre en exergue l'importance du mouvement actuel de création d'agences sans admettre le rôle de premier plan de la forme ministérielle. C'est la structure qui importe, car elle détermine qui a le pouvoir et comment les services sont fournis. On peut comparer la structure d'une organisation à une frontière qui a un impact sur les comportements tout comme les frontières géographiques entre les pays. La structure est essentielle dans la mesure où elle détermine si des activités liées sont intégrées ou dissociées ou si des politiques et des services sont communs ou déconnectés. Le couplage d'activités connexes, de politiques ou de services a des implications managériales et politiques.

Toute administration nationale exerce une multiplicité d'activités, dont certaines ne sont aucunement liées entre elles, contrairement à d'autres. La défense nationale et l'enseignement primaire sont des exemples qui illustrent le premier cas, alors que la formation professionnelle et l'indemnisation du chômage entrent dans la deuxième catégorie. Il n'y aucune raison d'intégrer la défense et l'enseignement dans la même structure, alors que la formation professionnelle et les services de l'emploi peuvent être confiés à des organismes séparés, ou intégrés à un ministère chargé de la mise en œuvre d'autres dispositifs d'aide au revenu. La formule de l'agence spécifique incite les gestionnaires à concentrer toute leur attention sur la mission qui leur est assignée ; l'intégration d'activités connexes au sein d'un ministère les incite à coordonner leurs tâches. Puisqu'il est souhaitable de privilégier à la fois les services et la coordination, il n'existe aucune solution définitive à ce problème d'organisation.

Un problème comparable complique la relation entre l'action politique et la fourniture de services. Toute administration démocratique doit à fois relier et séparer ses organes politiques et administratifs. Elle doit les relier pour s'assurer que les gestionnaires et autres prestataires de services respectent les politiques et réglementations fixées par les responsables politiques. Mais elle doit aussi préserver les affaires administratives de toute intervention politique directe, pour que les gestionnaires aient toute latitude d'agir avec équité et efficacité, en dehors de toute considération politique. Aucune démocratie ne peut tolérer que des dispositions administratives dispensent les gestionnaires d'appliquer les politiques conçues par des décideurs dûment sélectionnés, et aucune démocratie ne peut permettre l'ingérence des politiciens dans les affaires administratives au

détriment des droits des parties concernées. Le premier critère justifie l'intégration des unités opérationnelles dans des services qui sont dirigés par des ministres ou des hauts fonctionnaires nommés par eux ; le deuxième requiert que les unités administratives jouissent d'une indépendance opérationnelle. Trouver un juste équilibre entre la coordination et la subordination, d'une part, et l'indépendance et la flexibilité, d'autre part, suppose que les politiciens et les gestionnaires disposent de certaines prérogatives tout en étant soumis à certains contrôles. Chacun doit avoir les pouvoirs et les moyens nécessaires pour exercer les compétences qui lui ont été attribuées et chacun doit être dissuadé d'empiéter sur le domaine de compétence de l'autre. Il en résulte que l'organigramme ne cesse d'être modifié, la législation et les pratiques favorisant l'une ou l'autre de ces conceptions.

Lorsqu'on définit des frontières organisationnelles, la question essentielle est de savoir s'il faut privilégier un renforcement de la cohérence des politiques ou la protection des procédures administratives. Si le premier élément est déterminant, les agences peuvent fusionner avec des ministères ou des services fonctionnellement intégrés appartenant aux grands secteurs de l'action publique comme les transports, l'éducation, la santé, etc. En revanche, lorsque l'indépendance de l'administration et la réactivité des services sont décisives, les activités ont tendance à être réparties entre des agences indépendantes en majorité dotées d'un conseil d'administration. Dans le premier cas, la conséquence sera l'existence d'un petit nombre de grandes organisations ; dans le deuxième, on se trouvera généralement en présence d'un grand nombre de petites organisations.

Pendant la majeure partie du XX^e siècle, le modèle de l'intégration fonctionnelle a prévalu dans les pays démocratiques. Mais ce n'était pas le système qui prédominait au XIX^e siècle. La pratique que l'on privilégiait dans les premières années de l'État administratif était de séparer de l'administration l'action politique et l'élaboration des politiques en créant des entités indépendantes chargées d'assumer les nouvelles compétences du secteur public. On admettait généralement à l'époque que les pouvoirs publics sont plus efficaces si l'administration est à l'abri de toute influence politique. La création d'agences indépendantes a accompagné d'autres réformes administratives telles que la mise en place de systèmes comptables standardisés et d'une fonction publique régie par le principe du mérite. Mais avec le développement des activités de l'État et la multiplication des agences indépendantes, de nombreuses administrations ont commencé à s'inquiéter de l'ampleur du contrôle à exercer, d'une insuffisante coordination et de l'absence d'uniformité dans les procédures administratives. Ces craintes ont engendré une contre-réaction dans l'administration, qui a eu pour effet de regrouper les entités séparées en ministères.

La Suède est l'un des rares pays à rejeter les ministères fonctionnellement intégrés. Elle a conféré à ses agences un statut constitutionnel les préservant de

l'ingérence des ministres dans une affaire administrative particulière. Ce principe de « non-ingérence » n'empêche pas le gouvernement de donner des directives aux agences sur les politiques à suivre, mais il est appliqué de telle sorte qu'il laisse une grande marge de manœuvre aux agences. Selon certains observateurs, le modèle suédois a influencé bon nombre de pays dans leur décision de créer des agences indépendantes.

Contrairement à la Suède, la plupart des pays ont concentré au XX^e siècle leur administration publique dans des ministères. L'intégration fonctionnelle de l'administration a été parallèle à l'intégration verticale des entreprises, dont elle s'est fortement inspirée. Dans ce dernier cas, on internalise dans l'entreprise la production et l'assemblage des différents composants du produit final ; dans le premier, on internalise dans un ministère les différentes activités qui contribuent au même objectif. L'intégration verticale dans une entreprise favorise une coordination plus fluide de la production. A leur âge d'or, les multinationales verticales (comme General Motors) dominaient leur marché et engrangeaient d'énormes bénéfices. Cette forme d'organisation était manifestement plus rentable pour l'entreprise que la dépendance à l'égard de fournisseurs extérieurs.

L'intégration fonctionnelle dans l'administration s'est traduite par la mise en place d'un nombre relativement faible de ministères, en général pas plus de 15, chacun regroupant les activités connexes qui avaient été éventuellement confiées auparavant à des agences indépendantes. A partir du moment où l'intégration fonctionnelle a été la norme, les administrations ont généralement développé leurs nouvelles activités à l'intérieur des ministères en place. Mais les exceptions étaient courantes et il était rare qu'une administration nationale n'ait pas d'agences indépendantes de la structure ministérielle. Par ailleurs, des services spécialisés dans les ministères assumaient des tâches spécifiques, de sorte que l'empreinte de l'agence n'était pas complètement effacée par l'intégration fonctionnelle. Ces services fonctionnaient toutefois à l'intérieur d'une bureaucratie, c'est-à-dire d'une grande organisation imposant des règles et des procédures uniformes aux unités qui en faisaient partie intégrante. Certains étaient, *de facto* indépendants, mais la plupart étaient véritablement subordonnés.

Avec l'intégration fonctionnelle, l'élaboration des politiques et la prestation des services sont rassemblées dans une même organisation. Un lien étroit entre ces deux éléments est considéré comme bénéfique parce que les résultats opérationnels peuvent rétroagir sur les politiques. Bien que l'intégration se traduise par une longue chaîne hiérarchique d'autorité, on la parait à son âge d'or de multiples vertus ; elle était censée réduire les coûts et conflits administratifs, faciliter la surveillance par le siège, diminuer le nombre de responsables rapportant aux dirigeants politiques, favoriser la coordination d'activités connexes et promouvoir l'uniformité dans la prestation des services publics. Bien entendu, les gouvernements qui ont récemment créé des agences indépendantes rejettent cette

conception classique de l'administration publique. Pour eux, l'intégration fonctionnelle est inefficace parce qu'elle fait primer le respect des règles sur les résultats et l'uniformité sur l'initiative.

L'intégration fonctionnelle n'apporte pas en soi la réponse au problème du lien à établir entre la fonction de conseil dans le domaine des politiques et la fonction de fourniture de services. Même si ces fonctions cohabitent dans un ministère, il reste nécessaire de les dissocier. Pour maintenir cette séparation dans une structure intégrée, différentes techniques ont été utilisées. L'une consiste à réserver les postes de responsabilité les plus élevés à des personnes nommées pour des raisons politiques, les autres postes étant pourvus par des fonctionnaires de carrière. L'application de règles de procédure visant à libérer les processus administratifs de toute influence politique abusive en est une autre. Ces règles concernent les modalités de recrutement dans la fonction publique, la passation des marchés, la présentation des comptes et d'autres procédures administratives. Dans les organisations intégrées, l'efficacité de la règle dépend autant de normes comportementales que de contraintes juridiques. Il existe dans la culture politique d'une administration nationale un consensus informel sur la définition et le respect des lignes de démarcation, sur le moment et la forme d'une intervention possible des responsables politiques dans les affaires administratives, sur les modalités d'application du contrat passé entre les responsables politiques et administratifs, etc.

Pour que l'intégration fonctionnelle porte ses fruits, il ne suffit pas de séparer la politique de l'exécution ; il faut aussi les relier. Schématiquement, la fluidité nécessaire est censée être obtenue par un flux descendant de directives et règles de procédure et un flux ascendant d'informations relatives aux activités et services. Les décideurs indiquent aux administrateurs ce qu'ils doivent faire (et ne pas faire) et leur octroient les ressources financières et organisationnelles nécessaires à la réalisation des tâches assignées, tandis que les gestionnaires rendent compte de leur activité et de l'exécution des politiques et règles qu'ils sont chargés d'appliquer. Des audits doivent vérifier la fiabilité des informations communiquées et des évaluations doivent mesurer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques. Naturellement, la relation entre les décideurs et les exécutants correspond rarement à ce schéma. Dans la pratique, elle peut être plus interdépendante et moins hiérarchique. Les gestionnaires font les politiques et les décideurs imposent souvent un mode de gestion.

L'intégration fonctionnelle favorise la coopération, mais crée aussi des conflits. Parfois, décideurs et gestionnaires collaborent étroitement, sans qu'interfèrent les questions de statut ou de hiérarchie. Ils se heurtent sur certaines questions et s'accordent sur d'autres, et les zones d'indifférence – certaines questions intéressent beaucoup les uns et peu les autres – leur permettent de cohabiter dans un climat d'harmonie relative au sein d'une même organisation. La règle

voudrait qu'en cas de conflit les décideurs l'emportent, mais dans la réalité les subalternes peuvent pratiquer la rétention ou la manipulation de l'information sur leur activité pour contrecarrer leurs supérieurs. Par un comportement opportuniste, les agents qui sont mieux informés que leurs supérieurs de ce qui se passe dans leur domaine d'activité peuvent protéger leurs propres intérêts.

2. Les agences comme instruments de la Nouvelle gestion publique

Le problème des relations entre les agents et leurs mandants, qui découle de la différenciation des intérêts des membres d'organisations hiérarchiques (et d'autres structures) et de l'asymétrie de l'information sur les activités et les performances de l'organisation (les mandants sont en grande partie dépendants de leurs agents pour l'information sur les services et les résultats) est un argument majeur de la remise en cause des entreprises intégrées verticalement et des ministères intégrés fonctionnellement. Considérées dans le passé comme des superpuissances commerciales capables de dominer un marché, de nombreuses entreprises intégrées verticalement comme General Motors font figure aujourd'hui de dinosaures inefficaces, soumis à leurs fournisseurs internes et lents à réagir. A présent, beaucoup d'entreprises performantes externalisent la production et ont recours à des prestataires extérieurs pour certains services administratifs tels que la paie, la conception des produits et le marketing. L'entreprise « virtuelle », dépouillée de toutes les fonctions autres que celles qui touchent à la stratégie et à la passation des marchés, est rare, mais c'est aussi le cas de l'entreprise entièrement intégrée.

La désintégration n'ayant pas atteint ce stade avancé dans les institutions publiques, les principales activités de la plupart des administrations nationales continuent d'être localisées dans de grands ministères. Certes, tous les pays ont des agences, mais ceux qui ont réorganisé leur administration publique sur ce modèle sont peu nombreux. Les agences éparses trahissent généralement une solution d'expédient ; souvent leur création a paru judicieuse dans des circonstances particulières, mais elle ne s'inscrit nullement dans un grand dessein. En revanche, il est probable que la séparation délibérée d'activités d'un ministère et leur attribution à une agence soit motivée par l'idée que les entités indépendantes centrées sur une mission sont plus efficaces que les services ministériels. Certains gouvernements associent la logique du modèle de l'agence aux concepts novateurs et aux pratiques de la nouvelle gestion publique. L'axiome de la Nouvelle gestion publique est que les organisations publiques améliorent leurs performances si les gestionnaires disposent d'une grande marge de manœuvre et sont tenus de rendre compte de leur activité et de leurs résultats. L'indépendance opérationnelle des agences n'est qu'une des innovations de la Nouvelle gestion publique ; d'autres comme les objectifs et contrats de performance sont sans doute tributaires du modèle de l'agence.

Comme toutes les innovations qui rencontrent le succès, la Nouvelle gestion publique a de multiples origines : dans l'administration publique classique, où l'on fait valoir depuis longtemps qu'il est impossible de mettre en jeu la responsabilité des fonctionnaires du fait de leurs résultats lorsqu'ils sont privés de toute liberté d'action, et dans la gestion d'entreprise, qui définit l'efficacité d'un dirigeant comme l'aptitude à mobiliser des ressources organisationnelles. Elle emprunte aussi beaucoup à « la nouvelle économie institutionnelle », qui met l'accent sur la relation d'agence, les coûts de transaction, les contrats incomplets et d'autres notions pour expliquer la moindre efficacité des organisations intégrées. L'examen de ces concepts, entre autres, nous éloignerait de notre sujet, mais il convient d'insister sur le fait que la forme des institutions publiques est très influencée par la forme des entreprises. Cette influence, bien qu'elle ne soit ni directe ni immédiate, est l'explication la plus plausible de l'évolution des structures de l'administration publique.

Les deux grands principes de la Nouvelle gestion publique sont de « laisser gérer les gestionnaires » en déréglementant l'utilisation des ressources opérationnelles et de « faire gérer les gestionnaires » en leur spécifiant ce qu'on attend d'eux et en comparant leurs performances à ces attentes. La définition d'un domaine de compétence spécifique à chaque agence et l'attribution de pouvoirs aux gestionnaires pour qu'ils puissent prendre les mesures qu'ils jugent appropriées mettent en œuvre ce synallagmatisme – en contrepartie de leur grande marge de manœuvre, les gestionnaires sont tenus à une obligation très stricte de rendre compte de leur gestion. La liberté d'action octroyée aux gestionnaires implique qu'ils sont directement responsables de leur activité et de leurs résultats. Les deux parties du contrat sont censées être interdépendantes. Rendre des gestionnaires sans liberté de gestion responsables de leurs résultats n'est pas logique et leur donner une liberté d'action si leurs performances n'ont aucune importance n'est pas prudent. Dans la pratique, il est souvent beaucoup plus facile de remplir la première partie du contrat que la seconde. Il est beaucoup plus simple de supprimer les contrôles de l'administration que de faire jouer une véritable responsabilité directe. C'est le cas certainement lorsque l'indépendance de l'agence n'est qu'un expédient. Il est alors facile d'oublier la partie du contrat qui concerne la responsabilité.

Correctement organisées, les agences favorisent l'efficacité opérationnelle et la responsabilité managériale. L'agence qui jouit d'une indépendance opérationnelle doit assumer une responsabilité clairement définie vis-à-vis de son ministère de tutelle. Après sa séparation, l'agence reste liée à son ministère de tutelle par l'intermédiaire d'objectifs de performances indiquant à l'avance les résultats escomptés de son activité, de contrats ou documents-cadres précisant ses missions et d'études ou de rapports évaluant ses résultats. Les performances sont la préoccupation commune des ministères et des agences ; elles donnent lieu à un

dialogue permanent entre les deux parties. Elles doivent établir un lien entre les politiques et leur exécution, les politiciens et les gestionnaires, les fonds octroyés et les mesures mises en œuvre, les projets et les résultats. Elles font intervenir un flux continu d'informations sur ce qui est attendu et ce qui est accompli, et un ensemble de personnes qui jouent un rôle clé en contrôlant rigoureusement les actes et les résultats. Si les responsables accordent peu d'importance aux résultats, les indicateurs de performance et les autres informations n'ont guère de valeur.

L'initiative britannique des « *Next Steps* », lancée en 1988 et qualifiée par une commission parlementaire de réforme la plus ambitieuse du siècle dans le domaine de la gestion, est une très bonne illustration de l'application du modèle de l'agence dans le cadre de la Nouvelle gestion publique. Le principe fondamental des *Next Steps* est résumé dans un rapport du gouvernement qui précisait que les agences devaient être « créées pour accomplir les fonctions exécutives dans les limites d'un cadre d'activités et de ressources défini par un ministère ». Les pays qui ont cherché à imiter les *Next Steps* ont accordé une grande importance à la première partie de la recommandation, mais la deuxième partie, qui concerne le rôle des ministères de tutelle, mérite la même attention. Les *Next Steps* ont émancipé les agences de la tutelle des ministères. Whitehall, pierre angulaire des ministères britanniques, n'a pas été démembré ; son rôle est essentiel dans toutes les phases de l'existence d'une agence : réflexion initiale sur l'opportunité de confier une activité particulière à une agence, étude exhaustive des ressources et missions dans les projets de création, lancement d'une agence, suivi permanent des performances et évaluation périodique de la nécessité de son maintien.

Rares sont les gouvernements qui ont adopté le modèle britannique dans son intégralité, mais il a influencé de nombreux pays. Sans le succès des *Next Steps* ou d'initiatives comparables, les agences n'auraient pas été à l'avant-garde des changements organisationnels. Vu le rôle de premier plan qu'ont joué les *Next Steps* dans le développement des agences à l'époque contemporaine, il faut bien comprendre la raison d'être et les modalités d'application de ces mesures. Derek Lewis, ancien responsable du service chargé des prisons, destitué de ses fonctions par un ministre insatisfait de ses performances, a livré une remarquable explication des *Next Steps* :

*C'était un mythe de penser que les ministres géraient de grands services de l'administration comme l'Agence des prestations sociales ou l'Office des passeports ; ils n'avaient ni les connaissances ni les qualifications nécessaires. Mais tant que le mythe a duré, les fonctionnaires, qui en réalité étaient chargés de la gestion quotidienne, n'avaient pas le pouvoir de mener à bien leur tâche et n'étaient pas tenus pour responsables des performances des agences. Le but des *Next Steps* était de définir plus précisément les missions respectives des ministres et des fonctionnaires pour mettre fin à la confusion qui régnait jusqu'alors. Les*

ministres seraient chargés d'élaborer les politiques, d'approuver les projets d'activité des agences, de fixer les objectifs et d'assurer un suivi des performances ; les fonctionnaires en poste jouiraient d'une autonomie de décision dans l'exécution des tâches. Les performances de l'agence et de son responsable seraient soumises à un contrôle strict au moyen de grands indicateurs de performance... Le statut d'agence a également conduit à l'utilisation de nombreux instruments d'usage courant dans le secteur privé. Les plus importants ont été la définition précise des rôles, l'autonomie de gestion, la délégation de pouvoirs de décision et la responsabilité des agences et de leur chef en matière de résultats.

Si l'on se réfère à ces aspirations, beaucoup d'agences dans les autres pays sont déficientes. Les gouvernements leur ont donné une indépendance sans clarifier la question des rôles et des responsabilités ou sans prévoir de mécanisme de reddition de comptes. Dans de nombreux pays, les agences ont été mal conçues à l'origine et une correction ultérieure est peu vraisemblable : elles ont acquis leur indépendance sans en payer le prix par leurs résultats. Les exigences fixées au départ étaient si faibles qu'il est difficile de les revoir à la hausse. L'un des enseignements des *Next Steps* qui n'a pas retenu toute l'attention méritée est que tout ce qui précède la mise en place de l'agence a une influence directe sur ses performances ultérieures. Peu de pays ont procédé avec autant de soin que la Grande-Bretagne à une étude individuelle des projets avant de se prononcer sur la création de l'agence et d'en définir les modalités.

Dans la procédure des *Next Steps*, les agences ont un cycle de vie composé, en général, de huit phases :

- Le *statut de candidat*, une entité (ou une activité) étant désignée comme candidate à la transformation en agence. Au cours de cette phase d'une durée de trois à neuf mois, on évalue l'opportunité de cette forme d'organisation.
- Les *options préalables* concernent l'examen approfondi de la mission de l'entité et des différentes possibilités de l'exécuter.
- Les *relations ministère-agence* sont clairement définies, en particulier l'étendue de l'autonomie qui sera conférée à l'agence.
- Un *document-cadre* précise officiellement les objectifs de l'agence, ses conditions de fonctionnement, les responsabilités du directeur, les relations avec le ministère de tutelle et les modalités de financement et de gestion du personnel.
- Un *directeur* est recruté dans des conditions de concurrence et engagé dans le cadre d'un contrat à durée déterminée définissant ses conditions de travail et les performances escomptées.
- Des *objectifs de performance* sont publiés chaque année, indiquant explicitement à l'agence quelles seront les modalités de l'évaluation des performances.
- Les *rapports annuels* comparent les réalisations et les objectifs de performance et présentent des états financiers vérifiés.

- Des *examens périodiques*, réalisés au moins une fois tous les cinq ans, évaluent les performances de l'agence et envisagent les changements à apporter à la charte régissant son fonctionnement.

Chaque pays définit ses propres modalités de mise en place des agences. Certains recourent comme la Grande-Bretagne à des procédures administratives, d'autres à des lois. Certains adoptent des mesures au cas par cas, créant une agence s'ils jugent les conditions propices ; d'autres généralisent la procédure de transformation de services en agences. Indépendamment de l'approche adoptée, tous les gouvernements doivent régler les points énumérés dans la procédure des *Next Steps*. En suivant cette démarche avant de créer l'agence, le gouvernement augmente ses chances de trouver le juste équilibre entre indépendance et responsabilité.

3. Les agences comme instruments de gouvernance

A en juger par les raisons qu'invoquent les différents gouvernements, des considérations managériales seraient à l'origine de la création des agences. Mais les conditions qui concourent à cette création laissent penser que des facteurs politiques sont également en jeu. Dans la plupart des cas, les décisions sont prises par des responsables politiques qui jugent cette forme d'organisation judicieuse. De plus, une fois en place, le modèle de l'agence a des répercussions importantes, parfois profondes, sur le rôle et l'autorité des ministres et les capacités de l'administration de concevoir et faire appliquer les politiques. Les pays qui créent des agences n'importent pas seulement une nouvelle structure administrative ; ils modifient en profondeur le fonctionnement de l'administration. Les décisions de création d'agences sont donc nécessairement influencées en grande partie par des facteurs politiques.

Pour s'assurer que les agences répondent à une logique politique, on pourrait se poser la question suivante : quelle évolution du rôle ou de l'attitude des pouvoirs publics ont rendu l'État réceptif à cette forme d'organisation ? Les agences sont apparues à un moment précis de l'évolution de la gouvernance démocratique. Quelle est la spécificité de ce moment qui explique que, du point de vue politique, les ministères intégrés sont moins attrayants et les agences monovalentes le sont davantage ? Un indice pour trouver la réponse à cette question est d'axer sa réflexion non pas sur ce qui a changé, mais sur ce qui n'a pas changé. Un élément remarquable des 20 dernières années est la stabilité de la dimension et du champ d'action de l'administration dans les pays développés. Les gouvernements nationaux n'ont ni réduit ni étendu les limites de l'État moderne. Rares ont été les initiatives d'envergure dans un sens ou dans l'autre. Il y a eu, bien sûr, à l'intérieur de l'État, un redéploiement permanent des programmes et certaines activités nouvelles ont remplacé des activités anciennes. Il convient d'être pru-

dent dans toute généralisation concernant des pays qui se trouvent à des stades de développement différents pour ce qui est de l'action politique ou de l'élaboration des politiques, mais il semble que de nombreuses questions importantes ayant trait aux modes de gouvernance soient, pour le moment du moins, tranchées ou laissées de côté. Ce thème a été évoqué par le président Bill Clinton, dans son deuxième discours inaugural (1997) : « ... nous avons résolu le problème pour le temps présent. Le grand débat sur le rôle de l'administration n'est plus d'actualité. Aujourd'hui, nous pouvons déclarer que l'administration n'est ni le problème ni la solution. » Jonathan Rauch, journaliste politique américain, a exprimé une opinion très proche dans son livre paru en 1999, *Government's End*, « ... il est possible que l'administration ait atteint sa finalité... son étendue et sa forme d'ensemble ne sont plus négociables. Elle est arrivée à un stade où revenir en arrière n'est plus possible. » Si la conclusion de Rauch se veut être un constat immuable quant à l'avenir de l'administration, elle est probablement erronée car il pourrait bien apparaître que l'équilibre actuel ne marque qu'une pause. Mais il semble que sa conclusion en tant qu'observation sur la politique démocratique actuelle soit valable non seulement pour les États-Unis, mais aussi pour de nombreuses autres démocraties avancées où, malgré la rhétorique politique, il n'existe guère de différence entre les programmes des gouvernements de centre gauche et de centre droit.

Les limites de l'État à notre époque sont bien démarquées dans les pays développés. Figurent dans son périmètre les fonctions traditionnelles de surveillance telles que le maintien de l'ordre public, la protection contre la menace extérieure et un dispositif de base dans le domaine de la santé et de la sécurité. Aussi vitales soient-elles, ces fonctions traditionnelles représentent, dans la plupart des administrations nationales, une proportion décroissante de l'emploi public et des dépenses publiques. Les ressources humaines et financières sont affectées, en majeure partie, à la fourniture directe de services ou aux aides financières. A notre époque, la fonction de l'État est en définitive celle d'un prestataire de services ou d'un financier. C'est un élément majeur qui a contribué à l'émergence des agences qui, au Canada et dans d'autres pays, sont principalement des prestataires de services.

Ce rôle de prestataire de services implique une transformation essentielle de la relation entre administrateurs et administrés. Alors qu'on définissait dans le passé cette relation par les droits et devoirs du citoyen, ce qui la caractérise souvent aujourd'hui c'est le droit du client à certaines prestations publiques. Ce n'est pas qu'une différence d'appellation, car elle est non seulement révélatrice d'une extension du vocabulaire commercial au secteur public, mais aussi de la désignation des performances de l'administration à l'aide de termes et de concepts plus adaptés à la relation commerciale que politique. A première vue, il peut paraître choquant que le client ait plus de poids que le citoyen auprès de l'administration.

Mais la citoyenneté confère un droit de libre expression et quasiment aucun droit de sortie, alors que le consommateur dispose à la fois du droit d'expression et d'un droit de sortie. Dans le monde actuel, le consommateur est roi et les administrations contemporaines sont amenées, du fait de leur socialisation, à privilégier les services ; d'où l'ampleur du développement qu'a connu l'État et la faiblesse des efforts entrepris pour l'alléger. C'est de cela qu'il est question quand on évoque l'exigence de performance.

Les lignes de démarcation ayant été arrêtées et les grandes questions ayant été résolues, pour le moment tout au moins, les fonctions de l'administration dans le domaine des politiques se sont légèrement contractées. Peut-on prétendre que les gouvernements actuels des pays membres de l'OCDE mènent des politiques d'une portée comparable à celle des gouvernements qui les ont précédés à une ou plusieurs générations d'intervalle ? Il est vrai qu'on accorde beaucoup plus d'importance qu'autrefois à l'analyse formelle des politiques, mais ce n'est essentiellement qu'un peaufinage marginal des lignes de démarcation relativement bien définies de l'État. Sous l'étiquette d'analyse des politiques, ce dont il s'agit surtout aujourd'hui, c'est d'examiner l'efficacité de la prestation des services. Les analystes comparent les coûts et les avantages des différents dispositifs de prestation ; ils n'ont pas un grand rôle à jouer dans la définition des lignes de démarcation.

Le modèle de l'agence est une forme adaptée à la prestation de services par l'autorité publique. Contrairement à la structure ministérielle, on entend ainsi dissocier la conception des politiques et leur mise en œuvre et attribuer à chaque agence une mission clairement définie, liée au service justifiant son existence. Un ministère dispose d'un « portefeuille » de compétences, une agence a un domaine de compétence spécialisé. On notera à cet égard que l'Australie a adopté une position à contre-courant de mouvement de création d'agences, privilégiant le regroupement des programmes au sein de vastes portefeuilles au lieu de les individualiser en les confiant à des agences. L'Australie s'est également distinguée en procédant à un ajustement des politiques et des programmes existants beaucoup plus ambitieux que celui tenté dans d'autres pays membres de l'OCDE. L'Australie a privilégié les ministères ; d'autres pays ont accordé leur préférence aux agences.

Sans pousser trop loin la comparaison, on peut voir dans les agences des boutiques semblables à celles des grands magasins modernes, ces boutiques spécialisées correspondant à un créneau très précis ; dans l'administration moderne, un ministère est divisé en agences assimilables à des boutiques, chacune spécialisée dans un type d'activité. De même que chaque boutique d'un grand magasin est un centre de profit, chaque agence de l'administration est un centre de service.

Cette optique incite les gouvernements à multiplier les agences. La logique du découpage ministériel conduit à limiter le nombre des ministères et à regrouper les activités apparentées ; la logique de l'agence conduit à doter chaque service d'une entité propre afin de n'en négliger aucun. Il est prévisible que si une agence est chargée de tâches multiples, ses performances seront médiocres pour une ou plusieurs d'entre elles. L'agence qui a une mission unique est incitée à être performante dans son domaine de compétence.

De nos jours, les performances de l'État prestataire de services sont mesurées, ciblées, enregistrées, auditées, analysées, budgétées, etc. Finalement, ce qui importe dans un service c'est la performance, qu'on la définisse en termes d'accès, d'efficacité, de volume, de qualité d'accueil ou selon d'autres critères qualitatifs ou quantitatifs. Le mot performance met l'accent sur la réalisation, l'exécution d'une tâche qui a été bien délimitée. Il n'y aurait guère de services à mesurer si l'administration n'avait pas une activité de prestation de services. Les performances, comme les services, dépolitisent l'administration. Elles sont la préoccupation des libéraux et des conservateurs, et de la plupart des partis de toutes tendances. Pendant la campagne pour l'élection présidentielle américaine, le Vice-président Al Gore a fait observer à propos des points de désaccord avec son adversaire, George Bush, dans le domaine de l'éducation : « nous voulons tous les deux définir de nouvelles responsabilités dans l'enseignement scolaire et de nouvelles mesures des performances. » Il existe un consensus sur les performances entre tous les partis, parce que le citoyen, qui est un consommateur, évalue chaque camp en termes de qualité du service public.

Mais, comme l'action menée au Canada le montre bien, il existe des solutions diversifiées dans le domaine de la prestation de services. En tant que décideur, le gouvernement dispose d'organes qui représentent la puissance étatique et dont l'autorité n'est soumise à aucune concurrence. En tant que prestataires de services, les pouvoirs publics ne constituent qu'une des solutions envisageables, car ils n'ont aucun monopole pour déterminer comment le service sera fourni et à qui. Le Service de santé britannique, par exemple, a été créé pour fournir des prestations uniformes et universelles à tous les citoyens. Mais, plus le temps passe, plus il est soumis à la concurrence de prestataires privés qui offrent des services payants.

En tant que prestataires de services, les administrations nationales ont au moins trois concurrentes : les administrations infranationales, les organisations non gouvernementales et les sociétés commerciales. Les avantages de chacune de ces concurrentes étant bien connus, certains pays ont retiré à l'administration nationale la responsabilité de fournir directement certains services ; elle n'en assure plus que le financement. Les administrations infranationales sont plus proches du consommateur et peuvent adapter les services aux intérêts et besoins locaux. Les justifications de la décentralisation budgétaire sont les mêmes que

pour les agences : l'administration doit se montrer réactive et flexible et savoir adapter ses services aux besoins individuels. Les administrations nationales et les grands ministères ne sont pas assez proches de l'utilisateur et sont trop façonnés par l'uniformité et les règles de procédure pour être à l'écoute du client. Dans certains pays, la décentralisation est sans doute une condition nécessaire pour récolter les fruits de la création d'agences.

Le même raisonnement explique l'engouement pour les ONG à notre époque. Dans les pays pauvres, les ONG sont souvent encouragées et financées par les organisations internationales, qui attendent d'elles plus d'intégrité et d'efficacité dans la fourniture de services aux plus déshérités. Dans certains pays en développement, les ONG sont reconnues de manière informelle comme des substituts de l'administration ; on leur attribue une légitimité qui fait défaut à l'administration elle-même. Cette conception plus large des ONG soulève l'embarrassante question de la légitimité démocratique, qui a été habilement esquivée dans la mesure où l'on s'est davantage préoccupé des droits des consommateurs que de ceux des citoyens. Si l'administration n'est pas à la hauteur, en général, pourquoi ne pas se passer d'elle tout simplement et se reposer sur les ONG ?

Les organisations commerciales offrent une troisième solution de remplacement. Dans presque tous les pays démocratiques, les services publics continuent d'être fournis, en majeure partie, par des organismes publics, mais certains pays ont défini de manière plus étroite le « cœur de métier » du service public. Certains considèrent que le contrôle aérien peut être privatisé ; certains ont recours à des consultants pour l'élaboration des politiques ; nombreux sont ceux qui s'adressent à des sociétés commerciales pour la vérification de leurs comptes. Certains voient dans les agences un tremplin vers la privatisation ; d'autres pensent qu'elles permettent de conserver au secteur public sa fonction de prestataire de services. Au-delà de toutes ces considérations, l'idée prévaut de plus en plus que l'administration et l'organisation commerciale sont deux solutions à envisager pour la prestation de services et que le choix doit se faire en fonction de l'aptitude à fournir le meilleur service. On admet aussi communément aujourd'hui que, pour être un prestataire de services efficace, l'administration doit adopter une organisation d'entreprise, qui ménage une latitude aux gestionnaires pour qu'ils gèrent les ressources comme ils le jugent nécessaire.

C'est bien le défi essentiel de la « création d'agences » – qui n'est pas un démembrement de compétences au profit d'enclaves quasi-autonomes, mais un volet de la refonte du rôle de l'État. D'un point de vue historique, la particularité de l'État est d'être le dépositaire de l'autorité publique. On constate actuellement une érosion de cette spécificité car l'État, doté du monopole de l'autorité publique, ne détient pas celui de la fourniture de services. Les services ne sont tributaires ni d'une légitimité ni d'une autorité, mais de l'exécution de tâches à la

satisfaction du client et dans le cadre d'unités de production efficaces. Dès lors que le rôle de l'État est d'être fournisseur, il est prudent de choisir une forme d'organisation et des modalités de fourniture des prestations qui soient les mieux adaptées à la tâche en question, même si cela a pour résultat d'affaiblir l'État. Dans un État orienté vers les services, c'est la performance qui importe ; dans la conception des organisations, c'est sans doute l'élément le plus important.

4. Restaurer les capacités ministérielles

Est-il possible de concilier une administration prestataire de services organisée en agences et un État fort et efficace ? La réponse est affirmative, mais cela demande un rééquilibrage au profit des ministères. La question essentielle n'est pas de savoir si les agences ont une marge de manœuvre pour fonctionner efficacement, mais si les ministères ont les incitations et les moyens nécessaires pour guider efficacement des agences responsables et contrôler leurs performances.

Dans certains pays, une administration faible est considéré comme un bienfait. C'est probablement le cas dans les pays en transition ayant adopté un ensemble de réformes qui ont démantelé les structures de planification et de contrôle érigées durant l'ère communiste. Les agences, la privatisation, la décentralisation budgétaire et la délégation de responsabilités administratives sont autant de moyens de limiter le pouvoir de l'État. Dans ces pays, la raison d'être des agences relève davantage de l'idéologie politique que de performances managériales. Ils ne seront pas très enclins à revigorer l'État aussi longtemps que leur préoccupation majeure ne sera pas tant la performance que l'excès de centralisation.

Contrairement à ces pays, la plupart de ceux qui ont opté pour la structure de l'agence sont persuadés qu'elle renforcera l'État grâce à une définition plus précise des missions et des objectifs, en permettant aux autorités centrales de fixer des objectifs de performance et de contrôler les résultats et en incitant les agents (qui fournissent les services) à exécuter leurs tâches conformément aux instructions de leurs mandants (dans les ministères de tutelles ou les organes centraux). C'est là un thème récurrent des ouvrages de gestion destinés au grand public, qui demandent à l'administration de « barrer » au lieu de « ramer ». Finalement, c'est le mode de gestion des entreprises performantes ; ce doit être aussi la clé d'une gestion efficace.

Le précepte « barrer » plutôt que « ramer », s'il est mal appliqué, peut conduire l'administration à ne réussir ni l'un ni l'autre. Deux problèmes doivent être pris en compte : la marge de manœuvre ménagée aux agences ayant acquis une indépendance opérationnelle et la capacité des ministres et de leurs services de donner des directives sur les politiques à mettre en œuvre et d'assurer le suivi de leurs résultats. C'est être naïf que de penser que les agents qui agissent de

façon opportuniste dans leur propre intérêt quand ils sont soumis à l'autorité d'un donneur d'ordres seront plus respectueux des règles à l'intérieur d'une organisation indépendante. Il est tout aussi naïf de croire que les ministères peu attentifs aux performances lorsqu'une prestation de service était gérée par leurs propres unités administratives le seront davantage si cette prestation est décentralisée et confiée à des entités indépendantes. Le problème de la relation donneur d'ordres/agent a plus de chances de se poser en termes de pertinence ou d'attention asymétriques qu'en termes d'asymétrie de l'information. Bref, les agences se préoccupent plus du service fourni et de leurs performances que les ministères. Le gouvernement britannique a pu appliquer les *Next Steps* sans se heurter à l'opposition de Whitehall parce que les grands ministères ne se souciaient guère des services et n'ont guère eu le sentiment qu'on leur retirait quelque chose quand on a transféré les services à des agences indépendantes. Pourquoi devraient-ils se soucier davantage des services aujourd'hui, alors que les agences jouissent d'une indépendance opérationnelle ?

Dans le modèle de l'agence, on accorde trop de poids à l'indépendance opérationnelle des prestataires de services et pas assez à l'attitude des « contrôleurs » dans les ministères. Pour que la relation fonctionne – c'est-à-dire pour que les agences respectent les politiques et objectifs fixés par ceux à qui elles doivent officiellement rendre compte – il ne suffit pas que les gestionnaires disposent d'une marge de manœuvre ; il faut une démarche active de leur ministère de tutelle pour les guider et surveiller attentivement leur travail. Pour bien évaluer le fonctionnement du modèle de l'agence, il faut examiner si le ministère de tutelle est à la hauteur de ses responsabilités.

Le cas de la Suède met en évidence à quel point il est difficile pour les ministres de guider et de contrôler les agences. Le nombre élevé de 600 agences et un effectif total qui représente plus de 98 % des agents de la fonction publique ne permettent pas à la douzaine de ministères en place de remplir leur mission. Outre que les agences sont protégées de toute ingérence extérieure du fait de l'absence d'autorité réglementaire individuelle du ministre, les ministères, dotés de faibles effectifs, consacrent la plupart de leurs ressources à la politique gouvernementale et à la préparation des lois ainsi qu'à d'autres aspects stratégiques ou politiques. S'il existe un poste chargé de la surveillance des agences dans un ministère, il sera probablement occupé par un jeune fonctionnaire et pas par un fonctionnaire chevronné ayant de réels pouvoirs. Depuis le milieu des années 80, le gouvernement suédois a pris des mesures pour améliorer ses capacités de pilotage des agences et de suivi de leurs performances, mais aucune n'a eu véritablement de résultats. Ces initiatives ont élargi la marge de manœuvre des agences, mis en place un cadre pluriannuel pour définir les politiques et les objectifs de performance, exigé des agences la présentation de rapports sur leurs résultats et renforcé les procédures d'audit. L'administration a également remanié la procé-

dure budgétaire en l'axant sur les résultats et utilisé la méthode des « lettres d'instruction », dans lesquelles les ministres informent les agences des performances escomptées pour l'année à venir. Malgré ces changements, il semble que le gouvernement n'ait amélioré que marginalement l'efficacité de son pilotage des agences lors des réformes de ces 10 dernières années. Le déséquilibre dans la répartition des effectifs entre les agences et les ministères est si grand qu'il limite les moyens dont l'administration dispose pour surveiller les performances des agences. En Suède, il existe un dialogue permanent entre le ministère et l'agence ; des discussions officielles et informelles ont lieu tout au long de l'année et compensent en partie ces déséquilibres. Néanmoins, le seul fait que le gouvernement ait dû adopter des réformes témoigne d'une insuffisance de moyens pour piloter autant d'agences.

Dans le système managérial de la Nouvelle-Zélande, le rôle des directeurs entièrement responsables de leur département est primordial. Mais l'administration centrale représente moins de la moitié du budget de l'État. La majorité des financements et de nombreux services clés tels que les services de santé et l'éducation sont fournis par les entités de la Couronne, organes non ministériels jouissant d'une grande autonomie opérationnelle. On compte environ 70 entités de la Couronne et 2 600 conseils d'administration d'établissements scolaires. La plupart des entités de la Couronne ont un conseil d'administration qui définit la politique à mettre en œuvre et nomme le directeur. Chaque entité de la Couronne a son propre dispositif de reddition de comptes, en général constitué d'une lettre d'intention qui a été négociée avec le ministre de tutelle et d'un rapport annuel. Les études réalisées par le ministère des Finances et la Commission pour les services de l'État montrent que, malgré ce cadre, la relation entre l'administration et les entités de la Couronne est entachée de graves lacunes. Elles signalent en particulier un manque d'uniformité et des carences dans le suivi de la part des ministères, un manque d'intérêt des ministres pour les entités de la Couronne qui leur sont rattachées, une attitude d'indifférence ou de non-respect de la part des entités de la Couronne à l'égard des politiques adoptées par le gouvernement, le caractère incomplet et incohérent des obligations de rendre compte et l'inadéquation du mode de gouvernance, se doublant d'imprécisions dans le statut juridique de certaines entités de la Couronne. Le gouvernement a élaboré un projet de loi pour clarifier le statut des entités de la Couronne, mais l'hétérogénéité des agences complique cette tâche.

L'expérience britannique est très intéressante non seulement en raison du succès des *Next Steps*, qui a incité d'autres pays à adopter le modèle de l'agence, mais aussi de la distance que le gouvernement Blair a prise par rapport au modèle de l'agence dès son arrivée au pouvoir. Sans désavouer les *Next Steps*, il a privilégié les ministères et le centre du gouvernement au détriment des agences. Cette nouvelle orientation a été mise en lumière par le « 2000 *Next Steps Review* »

(rebaptisé « *Executive Agencies Review* »). Contrairement aux éditions antérieures de cette publication annuelle, qui donnaient la liste des agences par ordre alphabétique, la table des matières de l'édition 2000 ne mentionne que les ministères et aucune rubrique quelle qu'elle soit n'est consacrée aux agences. Cette constatation peut paraître sans grand intérêt, mais elle est importante. Mettre l'accent sur les agences révèle la volonté d'en faciliter l'accès à l'utilisateur. La nouvelle structure du rapport témoigne, entre autres signes, de la volonté du gouvernement Blair d'indiquer clairement la subordination des agences aux ministères, ces derniers étant les instruments à l'aide desquels le gouvernement élabore les politiques et assure leur mise en œuvre.

Tout en demeurant favorable dans ses propos à la politique des *Next Steps*, le gouvernement Blair a établi un programme de modernisation reposant sur une forte orientation des politiques par le centre du gouvernement. Le but est d'accroître la réactivité et la qualité des services, mais, contrairement aux *Next Steps*, qui prônaient la fragmentation pour atteindre cet objectif, l'intégration des structures et des politiques a été cette fois privilégiée. En outre, au lieu de séparer les politiques des activités, la modernisation a eu pour but de les regrouper. Le Livre blanc sur la modernisation de l'administration qui a été publié à la fin de la première année du gouvernement Blair n'évoque même pas les *Next Steps*. Au lieu de soustraire les services à la tutelle ministérielle, on leur fait jouer un rôle primordial dans les performances ministérielles et au lieu de s'appuyer sur les agences pour la fourniture des services, on en confie la responsabilité aux ministères. En rupture avec la logique qui avait créé les agences, le Livre blanc attend des ministères qu'ils soient les instigateurs du changement. Le Livre blanc insiste pour qu'il existe « à Whitehall... une nouvelle concentration sur les résultats – exigeant de chaque Secrétaire permanent qu'il fasse en sorte que son ministère soit en mesure de mener à bien la réalisation des principaux objectifs gouvernementaux et en assume personnellement la responsabilité pour en garantir l'exécution ».

Que deviennent les agences dans cette stratégie axée sur les ministères ? Les agences ont survécu, mais en perdant un peu de l'autonomie promise par le projet initial. Dans le raisonnement de la modernisation, une indépendance excessive nuit à la cohésion des politiques et à l'intégration des services. Ce thème est évoqué dans *Wiring It Up*, manifeste pour la fourniture de services intégrés publié par le Cabinet Office en 2000. Ce rapport, qui porte un sous-titre révélateur, « la gestion des politiques et services transversaux de Whitehall », préconise un renforcement de l'autorité des ministres et des hauts fonctionnaires et il presse le centre (le Premier ministre, le Cabinet Office et le Trésor) de favoriser le lancement d'actions transversales plus efficaces aussi souvent que nécessaire. Le rapport loue la structure de gestion verticale de Whitehall, « très efficace dans la mise en œuvre de nombreuses politiques gouvernementales fondamentales ». Le modèle privilégié par le gouvernement Blair est hiérarchi-

que, comportant un flux descendant de règlements et de directives et un flux ascendant d'informations. La modernisation de l'administration procède d'une conception de la gestion publique autre que celle qui est à l'origine des *Next Steps*. Le modèle de l'agence encourage le morcellement de la fonction publique en enclaves administratives, chacune ayant ses propres dispositions salariales et conditions de travail. *Wiring Up Government*, comme le suggère son titre, met l'accent sur le fait que les fonctionnaires devraient s'habituer à travailler de façon transversale. Le rapport envisage une administration centrale s'attachant à coordonner et améliorer la fourniture de services. C'est entre les ministères et les autorités locales que se situe la relation cruciale, les agences intervenant en tant que sous-divisions des ministères et pas comme entités indépendantes.

Le gouvernement Blair a transformé la procédure d'examen annuel des dépenses en un dispositif permettant aux ministères de négocier des accords de service public, qui indiquent les résultats à atteindre pour les trois années à venir. Les récents accords de service public signés pour les années 2001-2004 définissent quelque 160 engagements dont l'administration est responsable et qui feront l'objet de rapports annuels établis par les ministères. Le rôle des agences dans la procédure d'accord de service public est de contribuer à la réalisation des objectifs ministériels. L'approche est descendante ; l'examen des *Next Steps* pour 1999 le précise bien : « des objectifs de performance ambitieux seront répercutés sur les agences pour qu'elles concourent à leur réalisation. »

Le gouvernement exige que chaque agence créée dans le cadre des *Next Steps* fasse l'objet d'un examen une fois au moins tous les cinq ans. Selon les dernières instructions relatives à ces examens, « les agences ne sont pas séparées du reste de l'administration et, par conséquent, une grande attention sera accordée à l'examen des performances des agences dans l'optique de leur contribution aux objectifs plus larges des ministères et du gouvernement ». D'un point de vue strictement juridique, cette nouvelle donne ne change rien aux relations agences-ministères. Les ministères sont formellement responsables de l'élaboration des politiques, de la coordination des programmes et des résultats obtenus du point de vue de la prestation des services, comme cela a toujours été le cas ; et les agences restent responsables, dans leur domaine d'activité respectif, en ce qui concerne les coûts et la production. Toutefois, la nouvelle importance accordée à la responsabilité ministérielle à l'égard de la fourniture des services limite inévitablement l'autonomie des agences. Les agences sont tenues de suivre les instructions des ministères, quitte à adopter les méthodes de ces derniers au détriment des leurs.

L'enjeu de ce réalignement ne se limite pas aux relations opérationnelles entre les ministères et les agences. Le gouvernement Blair a pris en charge les instruments de gestion pour les mettre au service des ambitions de l'action publique. A la faveur d'un recentrage du Trésor et du dynamisme d'un Cabinet Office

renforcé, Blair gère l'administration à partir du centre, les accords de service public représentant les engagements à l'aune desquels les résultats de l'administration elle-même seront mesurés. Blair s'intéresse aux politiques et à leurs résultats, mais il sait que les services fournis font le lien entre les deux. Si l'État moderne est perçu comme un prestataire de services, ainsi qu'il ressort de notre analyse, il serait malvenu que l'administration se tienne à l'écart et laisse toute latitude aux agences dans le domaine des services. En plaçant les agences dans l'orbite de Whitehall, le gouvernement Blair n'a pas l'intention d'intervenir dans leur gestion sur des questions de détail, sauf si elles mettent en cause ses objectifs stratégiques. Il veut toutefois faire en sorte que les agences opèrent conformément aux instructions du gouvernement, pour obtenir les résultats prévus.

Les *Next Steps* ont été le signe avant-coureur de la création d'agences ; ils ont fortement influencé les gouvernements soucieux de moderniser leur secteur public. La nouvelle importance accordée aux ministères laisse-t-elle augurer une refonte du modèle de l'agence ? Certaines caractéristiques des *Next Steps* livrent une partie de la réponse. La mise en œuvre des *Next Steps* par des mesures administratives n'a pas modifié la relation juridique entre les agences et les ministères. Les ministres et les secrétaires permanents sont aussi responsables après qu'avant l'adoption des *Next Steps* de l'emploi des ressources et des résultats dans le domaine des services. Les *Next Steps* ont posé quelques problèmes délicats concernant la responsabilité des directeurs d'agence et semé parfois la confusion lorsqu'il s'agissait de déterminer qui devait rendre compte au Parlement pour certaines questions. Néanmoins, vu la façon dont les *Next Steps* ont été mises en œuvre, rien n'est à défaire pour restaurer l'autorité des ministères. Le gouvernement Blair a pu réaffirmer l'autorité des ministères sans abandonner officiellement la politique des *Next Steps*. Les pays qui ont rendu les agences juridiquement indépendantes des ministères peuvent avoir plus de difficultés à les réintégrer si c'est leur intention.

Mais il se peut que même les pays où une loi a rendu les agences indépendantes soient contraints de faire quelques pas en arrière. Comme dans le cas de la Grande-Bretagne, la question n'est pas d'avoir ou non des agences – cette forme d'organisation restera florissante un certain temps – mais de savoir si les agences doivent être séparées des ministères ou leur être subordonnées. Dans la mesure où tous les gouvernements sont astreints à coordonner leurs politiques et leurs services et à regrouper des organismes très morcelés, l'expérience britannique est riche d'enseignements. Les gouvernements relieront les agences aux ministères ; ils auront l'un et l'autre et aucun ne sera indépendant.

Dans ces conditions, on peut prévoir un modèle de gestion publique différent de tous ceux qu'on a expérimentés jusqu'ici. Au départ, des agences ont été créées, elles ont ensuite été intégrées dans les ministères et ont elles obtenu récemment une grande indépendance. Jusqu'à présent, les agences et les ministères

res ont été en concurrence. La prééminence de l'un a impliqué la subordination de l'autre. A l'avenir, les ministères et les agences cohabiteront ; ils seront étroitement coordonnés, mais ils auront chacun leurs propres responsabilités. Si tout va bien, chacun respectera le domaine de l'autre. Dans le cas contraire, chacun rejettera la faute sur l'autre et le défi que devra relever le gouvernement sera de s'assurer que l'obligation de rendre compte ne fasse pas les frais de ces dissensions.

France

par

Claude Rochet en collaboration avec **Marc Cabane** et **Simon Formery***

Cadre général

En France comme dans beaucoup d'autres pays membres de l'OCDE, le recours à des organismes publics indépendants du pouvoir administratif central est ancien, mais il a pris une ampleur particulière depuis une vingtaine d'années, sous des formes sans doute plus modernes, mais parfois plus complexes du point de vue juridique.

Le phénomène est d'autant plus remarquable sachant quelle est la prééminence de l'État dans le système juridique et institutionnel français.

Avant d'aborder plus directement les questions soulevées par l'ensemble des aspects examinés, il convient d'abord de préciser les définitions juridiques relatives à l'organisation de l'État. Historiquement, l'administration s'est organisée autour des grands ministères de la monarchie. La spécialisation grandissante intervenue depuis a abouti à faire émerger de nouveaux ministères. Certains ont une vocation technique (Agriculture, Transports, etc.), d'autres sont liés à des événements spécifiques (anciens combattants et victimes de guerre, rapatriés après 1962, etc.) ou à l'émergence de besoins ou concepts nouveaux (éphémères comme « le Temps Libre » ou correspondant à des attentes plus durables comme « l'Environnement »).

De façon générale, cette organisation administrative est demeurée de la compétence du pouvoir exécutif sous la réserve que les assemblées parlementaires votent les crédits budgétaires correspondants. L'administration s'est constituée autour de la personne du ministre, dont les compétences juridiques ont été déterminées par des textes relatifs à l'organisation des pouvoirs publics.

* Claude Rochet est chargé de mission, Délégation interministérielle pour la réforme de l'État et professeur associé en gestion de l'information et management publique, Université Paris Nord, France. Marc Cabane est préfet, France. Simon Formery est juge au tribunal administratif, France.

La Constitution de 1958, en créant un domaine autonome de l'exercice du pouvoir réglementaire, a confirmé des principes qui s'étaient progressivement dégagés à travers la jurisprudence administrative. Le gouvernement est compétent pour organiser les services de l'État. L'article 20 de la Constitution précise que : « le gouvernement [...] dispose de l'administration [...] ». En outre, l'organisation administrative ne fait pas partie du domaine de la loi fixée limitativement par l'Article 34.

Dans cet esprit et en application de l'Article 21 de la Constitution, qui prévoit que « le Premier ministre... peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres », des décrets délibérés en Conseil des ministres fixent les attributions des ministres. L'organisation ministérielle se déduit donc des compétences ainsi définies et ne résulte pas d'un cadre juridique de portée générale préexistant.

Les ministères sont constitués par des directions d'administrations centrales organisées elles-mêmes en sous-directions et en bureaux. Le cadre juridique de ces directions est fixé par des décrets en *Conseil d'État*. Aux 15 ministères existants correspondent 160 directions d'administration centrale, chiffres qui traduisent l'effort de resserrement engagé par le pouvoir exécutif depuis plusieurs années.

La problématique de la « dépendance » des organismes publics indépendants ou semi-indépendants vis-à-vis des administrations centrales doit être envisagée sous plusieurs critères : existence ou non d'une personnalité morale distincte de celle de l'État, d'un pouvoir hiérarchique sur les activités de l'organisme considéré, définition de compétences propres dévolues à l'organisme. S'y ajoutent d'autres critères liés à la gestion : modalités de nomination de la direction (ou des membres pour une instance collégiale), autonomie financière, modalités de contrôle, etc.

Cadre juridique et organisationnel

Une structure administrative complexe

La combinaison de ces critères d'analyse fait apparaître un paysage administratif complexe qui ne permet pas d'établir une classification des entités en fonction du degré d'indépendance. Derrière les qualificatifs et les appellations juridiques, les réalités sont fort diverses, s'agissant de l'indépendance réelle de ces organismes. Nous adopterons donc une démarche par catégorie d'organismes, selon des définitions juridiques largement acceptées.

Ainsi, on peut considérer que les termes « agences et autorités » correspondent à deux grandes catégories juridiques que l'on trouve dans le droit français : il s'agit, d'une part, des établissements publics, catégorie ancienne et bien reconnue d'organismes publics jouissant de la personnalité morale, et, d'autre part,

d'une catégorie plus originale, mais également plus malaisée à cerner dans sa configuration, celle des autorités administratives indépendantes.

Cependant, se limiter ici à ces deux types d'organismes serait, sans doute, insuffisant car, du fait des incertitudes terminologiques, on peut, à certains égards, considérer comme des « agences » certains services qui, dans le cadre de l'État, n'ont qu'une autonomie limitée, mais qui ont récemment fait l'objet d'une nouvelle définition de leurs compétences propres : les services déconcentrés et les services à compétence nationale.

Services relevant de l'État

Certains services relevant de l'État et placés, à ce titre, sous l'autorité hiérarchique des ministres et du gouvernement bénéficient cependant d'une forme juridique nouvellement définie et de compétences propres qui font d'eux les homologues de certains organismes semi-indépendants que l'on trouve dans d'autres pays membres de l'OCDE.

- *Services déconcentrés*

À côté des services centraux, l'organisation administrative française reconnaît les services déconcentrés. La notion de déconcentration est ancienne. Confondue avec la décentralisation au siècle dernier, elle se ramène aux mesures qui conduisent à *confier l'exercice de certaines décisions qui relèvent de l'autorité centrale à des autorités chargées d'une circonscription* mais qui restent sujettes aux règles de subordination hiérarchique. Elle est organisée autour des préfets, qui, depuis 1982 sont les seules autorités territoriales de l'État susceptibles de recevoir des délégations de pouvoir à l'échelon des départements et des régions en dehors de domaines spécifiques et limitativement énumérés. Ces dernières années, des mesures juridiques ont été adoptées pour clarifier les relations entre les services centraux et déconcentrés : les services centraux sont chargés du pilotage, de l'évaluation et du contrôle ; les services déconcentrés sont chargés de la mise en œuvre des politiques gouvernementales. La déconcentration, cependant, ne fait pas partie de la définition du secteur public élargi de l'OCDE.

- *Services à compétence nationale*

La charte de la déconcentration d'abord, les réflexions conduites dans le cadre de la réforme de l'État ensuite, ont poussé à l'élaboration d'un cadre juridique destiné à gérer des activités opérationnelles n'ayant donc plus place au sein des administrations centrales mais non susceptibles d'être déconcentrées parce que s'exerçant à une échelle nationale, ou sans lien avec une circonscription territoriale.

Le décret du 9 mai 1997 a donc créé l'institution juridique des services à compétence nationale, pouvait faire l'objet de rattachement direct au ministre, à un directeur d'administration centrale ou à un sous-directeur. Le cadre nouveau permet d'accorder à son responsable les délégations de signature nécessaires à son action, ainsi que les ressources budgétaires correspondantes.

A l'expérience, la formule a permis d'ériger en centre de responsabilité des services de formation, des services chargés du soutien (informatique lourde, documentation technique) ou encore des services logistiques dont l'autonomie par rapport aux services de centrales auxquels ils étaient jusque là intégrés a permis de mieux en apprécier les performances.

Ces diverses solutions administratives constituent des réponses au sein de l'État au souci de mieux identifier la décision publique, d'apprécier la responsabilité des gestionnaires ou encore de la rapprocher des territoires et des citoyens, mais lorsqu'on évoque l'autonomie de gestion, c'est plus naturellement à la structure de l'établissement public que l'on pense.

Les établissements publics (Établissements publics nationaux, EPN)

L'établissement public est la structure type de l'autonomie de gestion. Il se définit d'abord par la personnalité morale qui lui est confiée. Après l'État et les collectivités territoriales, les établissements publics constituent la troisième forme de personne morale de droit public.

Mais les établissements publics, bien qu'autonomes, sont obligatoirement rattachés à une autre entité juridique, l'État (ce sont alors des établissements publics nationaux) ou une collectivité locale. A l'échelon local, les établissements publics locaux que l'on trouve le plus fréquemment sont les établissements scolaires de l'enseignement primaire et secondaire et les hôpitaux.

Outre la personnalité morale, l'établissement public se définit par son autonomie de gestion : en principe, il appartient aux organes de l'établissement (et à eux seuls), de définir, dans le cadre des lois et règlements applicables à l'établissement, les règles et les décisions qui le concernent.

Selon une étude récente¹, les tutelles et les directions d'établissements s'accordent sur ce point : la recherche d'une meilleure efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique est la raison fondamentale de la création d'un établissement public. Cette préoccupation vient loin devant les préoccupations de gestion, le dispositif n'étant pas considéré comme apportant une souplesse de gestion déterminante par rapport à la gestion directe par les administrations centrales. Parmi les raisons importantes de créer des établissements publics figurent également le besoin de fournir des ressources indépendantes aux établissements et le besoin d'engager du personnel qualifié. Plus l'établissement est de création récente, plus ce facteur prend de l'importance, compte tenu de la tendance à voir

se développer des agences ayant des missions techniques ou une spécialisation scientifique n'existant pas dans l'administration.

Si on laisse de côté les milliers d'établissements rattachés aux collectivités locales (écoles, lycées, hôpitaux), on compte aujourd'hui environ 1 300 établissements publics nationaux, dont plus d'un millier d'établissements publics administratifs et autour d'une centaine d'établissements publics industriels et commerciaux, dans les domaines les plus variés (enseignement, recherche, emploi, protection sociale, santé, équipement, environnement, culture, etc.) Les personnels des établissements publics représentent 35 % de l'ensemble des effectifs totaux contribuant à la mise en œuvre des politiques et des services publics.

Ministères civils	1 861 012
Défense	409 123
Établissements publics nationaux	252 995
Grandes entreprises nationales ayant la forme d'un EPIC	675 000
Autres entreprises nationales ayant la forme d'un EPIC	15 000

On distingue juridiquement les *établissements publics administratifs* (EPA), généralement chargés de la mise en œuvre des politiques publiques ou de la gestion d'un service public, et les *établissements publics industriels et commerciaux* (EPIC) qui, sans être pour autant dépourvus de lien avec le service public, exercent tout ou partie de leur activité dans le secteur concurrentiel.

La catégorie des EPA regroupe des catégories répondant à de nombreuses appellations (établissements publics « à caractère scientifique, culturel et professionnel », comme les universités ; établissements publics « économiques », comme les chambres de commerce). Les EPA gèrent un service public administratif, ce qui les fait ressembler à l'administration de l'État ou des collectivités locales. En conséquence, ils sont soumis à un régime juridique de droit public et leur activité relève du juge administratif.

A l'inverse, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), tout en restant des personnes publiques, poursuivent, du fait de leur activité, des finalités plus proches de celles des entreprises et sont, pour l'essentiel, soumises au droit privé et au juge de droit commun. Certains EPIC sont d'ailleurs appelés entreprises publiques, cette dénomination recouvrant à la fois des EPIC

et des sociétés anonymes totalement ou majoritairement détenues par l'État (ou d'autres personnes publiques), comme *La Poste* ou *Électricité de France*.

La distinction semble bien établie mais la réalité est plus complexe. En effet, il est aujourd'hui courant que des EP aient un statut d'EPIC sans pour autant que leur activité soit réellement industrielle ou commerciale. Le choix du statut d'EPIC s'explique plutôt par la recherche d'un régime juridique qui s'affranchisse des contraintes du droit public. On peut citer, à cet égard, des EP comme *La Poste* qui, sous l'appellation d'exploitant public, a un statut d'EPIC, ou encore la *Réunion des musées nationaux* ou la *Comédie française*.

L'absence de statut juridique de droit commun doit être soulignée : ce sont les textes institutifs (loi créant une « catégorie d'établissements publics », décret concernant chaque établissement) qui fixent le régime juridique applicable à chacun d'eux. Ceci encourage un foisonnement de situations qui rend la définition d'un cadre général plus difficile. L'enquête sur les établissements publics réalisée en 2001, qui sera présentée plus loin dans cet article, s'efforce de faire apparaître les logiques implicites en œuvre derrière les logiques explicites.

Les groupements d'intérêt public (GIP)

L'originalité des GIP tient d'abord à leur forme, puisque ces personnes morales sont créées par convention, approuvée par arrêté ministériel ; elle touche également à leur finalité, puisque ces groupements sont destinés à servir de cadre à la coopération et au partenariat entre personnes publiques et personnes privées. Créés par la loi du 15 juillet 1982, ces GIP ont essaimé dans de nombreux domaines : enseignement, recherche, action sociale, environnement, aménagement du territoire. Ils peuvent, dans certains cas, constituer des « organismes publics indépendants », au sens de la présente étude.

Les autorités administratives indépendantes (AAI)

Une autre grande catégorie, qui constitue une novation (depuis une vingtaine d'années) dans le panorama administratif français, regroupe les autorités administratives indépendantes. L'originalité de ces autorités administratives indépendantes consiste à déroger au schéma français traditionnel d'administration selon lequel toute décision relève du ministre et s'inscrit dans l'action gouvernementale.

Les autorités administratives indépendantes font partie, en fait, d'un vaste mouvement que l'on rencontre dans la plupart des grands pays démocratiques. Au-delà de la politique de décentralisation et déconcentration, il s'agit d'un nouveau mode de répartition et d'exercice du pouvoir d'État, notamment dans les domaines de l'exercice des libertés publiques et de la régulation de certains secteurs ou marchés.

Le *Conseil d'État* a donné, dans son dernier rapport, une définition des AAI : celles-ci agissent « 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 ». Pour ce faire, elles peuvent disposer de pouvoirs de réglementation, d'autorisation individuelle, de contrôle, d'injonction, voire de sanction. Dans certains cas pourtant, ces autorités ne disposent que d'un pouvoir d'influence, mais ce pouvoir est assorti, alors, d'une réelle autorité morale.

C'est en 1978, pour la première fois, que la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL) a été qualifiée d'autorité administrative indépendante ; cette qualification lui a été donnée par la Loi dite « *Informatique et Libertés* ». Aujourd'hui, on compte environ une trentaine d'autorités administratives indépendantes. Elles agissent dans une grande variété de secteurs, qui vont de l'audiovisuel à la protection des données personnelles contenues dans les fichiers informatiques ou la lutte contre le dopage des sportifs, en passant par la régulation de marchés essentiels au bon fonctionnement de l'économie, notamment des marchés financiers et des télécommunications.

Plusieurs grandes autorités administratives indépendantes françaises sont largement inspirées d'autres pays Membres de l'OCDE : il en est ainsi de la Commission des opérations de bourse, héritière de la « *Securities and Exchange Commission* », née aux États-Unis dans les années 1930 ; de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, inspirée de plusieurs lois étrangères (suédoise, américaine et allemande) ; de l'Autorité de régulation des télécommunications, dont on trouve des homologues dans une « *Agency* » au Royaume-Uni et dans une « *Autorité* » en Italie.

L'originalité des AAI, tant sur le plan juridique que dans le domaine de l'organisation administrative, tient au fait qu'elles ne sont pas dotées de la personnalité morale, qu'elles font donc partie de l'administration centrale de l'État, tout en bénéficiant de garanties d'indépendance certaines, en rapport avec les missions qui leur sont confiées.

Les autorités administratives indépendantes les plus importantes sont les suivantes :

- la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- la Commission des opérations de bourse (COB) ;
- la Commission des sondages ;
- l'Autorité de régulation des télécommunications (ART).

D'autres autorités administratives indépendantes bien que ne détenant aucun pouvoir de décision, exercent une influence importante :

- la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
- la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ;
- la Commission consultative du secret de la défense nationale.

Pour conclure, on constatera que si les objectifs des AAI sont en partie communs avec ceux des EP, les AAI ont la spécificité de vouloir garantir l'impartialité de l'intervention de l'État dans certains domaines, à la manière d'une juridiction indépendante.

Les questions soulevées récemment par les autorités administratives indépendantes portent essentiellement sur les différentes manières de les ancrer plus solidement à l'appareil d'État français :

1. en renforçant leur fondement juridique ;
2. en consolidant les garanties d'indépendance dans la durée :
 - en prévoyant des mandats à temps plein pour les membres des organes de décision collégiale afin d'éviter le risque de captation des pouvoirs par la « technocratie » de services administratifs, parfois importants ;
 - adopter une mesure de prudence en proscrivant le renouvellement des mandats qui, en contrepartie, pourraient être allongés ;
 - renforcer leur autonomie au niveau des nominations en évitant de doubler la désignation de membres par de hautes autorités (chambres, Conseil d'État, Cour de cassation, etc.) par leur nomination expresse par l'autorité exécutive (décret ou arrêté) ;
 - renforcer leur autonomie financière, par l'adoption éventuelle d'une nomenclature spécifique du type « budget annexe ». On pourrait également prévoir une procédure budgétaire particulière faisant intervenir au stade de la Loi de finances un avis donné par la Cour des comptes ;
3. en organisant une codification des règles de droit produites par les autorités administratives indépendantes afin de répondre à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dégagé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 décembre 1999 ;
4. en vérifiant la compatibilité des sanctions prononcées par les autorités administratives indépendantes avec l'Article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales de manière à ce que les garanties d'un procès équitable (publicité, contradictoire) soient respectées ;
5. enfin l'indépendance devant s'accompagner de la responsabilité, établir un contrôle périodique du Parlement sur les autorités administratives indépendantes au regard des objectifs assignés et de l'impact de leur action dans les secteurs dont elles ont la charge. C'est notamment l'un des

conclusions du Conseil d'État dans son récent rapport annuel : l'indépendance d'une autorité au regard de l'administration ne fait pas obstacle au contrôle parlementaire.

Ces réflexions peuvent sans aucun doute être étendues aux organismes publics indépendants et semi-indépendants.

Autorité compétente pour créer ces organismes

Les établissements publics

La création des établissements publics et des autorités administratives indépendantes relève, pour une part, de l'intervention du Parlement. En effet, alors que l'organisation de l'administration au sein de l'État est de la seule compétence du gouvernement, agissant par décret, la création des établissements publics appartient, au moins dans certaines limites, au domaine de la loi.

La Constitution prévoit (Article 34) que « *la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics* ». On entend par « catégorie » l'ensemble des établissements rattachés à une même personne morale et ayant une spécialité analogue, c'est-à-dire, en pratique, sous une même tutelle.

Cela signifie concrètement que lorsque la catégorie n'existe pas déjà, la création de l'établissement public appartient au Parlement. Dans le cas contraire, le gouvernement peut créer un établissement public, mais seulement dans les limites déjà fixées, pour sa catégorie, par la loi.

Il appartient alors à la loi 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.

Les autorités administratives indépendantes

Ainsi, les matières relatives aux AAI sont du domaine législatif pour ce qui a trait à leurs missions et leurs prérogatives, le reste étant réglementaire. Cependant, ces autorités restent pleinement des autorités de l'État si l'on considère qu'elles agissent au nom et pour le compte de l'État et qu'elles engagent la responsabilité de ce dernier au titre de leurs actes dommageables et qu'elles n'ont pas la maîtrise de leurs moyens, ni en personnel puisque ne disposant pas d'emplois permanents, ni en ressources, étant souvent rattachées budgétairement au Premier ministre ou à un autre ministre.

Une AAI n'exclut pas nécessairement l'intervention de l'État dans ses travaux. Ainsi, un commis saire du gouvernement peut demander au conseil de la concurrence une seconde délibération. Ainsi, certaines décisions de la COB sont-elles

soumises à l'approbation du ministre des Finances. Parfois enfin, l'AAI ne donne qu'un avis au ministre qui est libre de ne pas le suivre.

L'AAI est soumise au principe de légalité et, à ce titre, ses décisions sont soumises au juge administratif.

Les structures de gouvernance

A partir de ce point, la présente étude portera exclusivement sur le cas des établissements publics en raison de leur importance prédominante en nombre et compte tenu des problèmes de responsabilité et des questions spécifiques qu'ils posent. Le reste du présent document repose, en majeure partie, sur les résultats d'une enquête réalisée en 2001 par la *Délégation interministérielle à la réforme de l'État* auprès d'un échantillon représentatif d'établissements publics nationaux et de leurs ministères de tutelle, intitulée « Mise en œuvre de la politique publique par les établissements publics nationaux ». L'enquête mettait l'accent sur la contribution du système des EPN à l'efficacité et la cohérence de l'action du secteur public.

Les établissements publics sont nombreux, les règles juridiques auxquelles ils sont soumis sont complexes et incertaines, ils œuvrent dans des secteurs très variés et poursuivent un large éventail d'objectifs. Tous ces facteurs soulèvent des questions quant à leur place et leur utilité dans l'appareil administratif et les aspects pratiques de leurs relations avec l'État.

Autonomie de gestion

Les tutelles considèrent que dans la très grande majorité des cas le directeur général a un très large pouvoir de décision et que le CA exerce un rôle dirigeant effectif. Néanmoins, tutelles et établissements s'accordent pour considérer que l'établissement a une réelle autonomie de gestion. Dans certains cas, comme l'ENA, toutes les décisions opérationnelles ne peuvent intervenir qu'au travers d'actes administratifs de la tutelle. Le pouvoir du directeur et du CA est donc un simple pouvoir d'influence.

A une tutelle forte au moment de la nomination correspond donc une autonomie dans la gestion quotidienne. L'approbation *a priori* par les tutelles des délibérations à soumettre au CA reste une pratique courante, sans que le CA interprète cela comme une ingérence : il s'agit plus d'une régulation *ex ante* de possibles conflits de doctrine et de droit.

Pour prendre un exemple célèbre, le gouvernement avait décidé, il y a quelques années, de « délocaliser » certains établissements publics pour les éloigner de la région parisienne, le plus connu, l'École nationale d'administration, devant déménager à Strasbourg. Le Conseil d'État a annulé ces décisions car le gouverne-

ment ne pouvait pas imposer des choix qui relèvent du conseil d'administration. Cet exemple est une illustration de l'autonomie de gestion, et de l'autonomie au sens de la présente étude, des établissements publics.

Les organes directeurs

Les règles d'organisation et de supervision varient considérablement d'un établissement public à l'autre. C'est vrai, en particulier, pour les organes directeurs. La nature des établissements publics requiert que la composition de leurs organes directeurs réponde à un besoin de représentation du tissu économique et social extérieur à l'appareil d'État comme dans le cas des organismes de prestations sociales. 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). Le président de l'établissement est en général nommé par décret ou arrêté ministériel, sauf si l'indépendance de l'établissement requiert qu'il soit nommé par le conseil d'administration (comme dans le cas des universités, par exemple). La coexistence d'un président et d'un directeur entraîne souvent le risque de voir leurs pouvoirs se chevaucher.

Nominations du président et du directeur général

Le caractère le plus manifeste de l'exercice de la tutelle est le pouvoir de nomination du directeur général. L'État désigne seul le directeur général dans 90 % des cas, il en est de même pour les présidents, dont la nomination n'échappe à l'État que lorsque cela est explicitement prévu, comme à l'ANPE ou dans les Caisses de sécurité sociale, où ils sont désignés par les partenaires sociaux. L'exercice du pouvoir de la tutelle s'étend même à la nomination des cadres supérieurs de l'établissement dans 50 % des cas.

Les administrateurs non fonctionnaires et non membres de droit restent pour une large part choisis par l'État. Ces fonctions sont très largement bénévoles.

Rémunération des directeurs

Les directeurs des établissements publics n'ont aucune autonomie en matière de rémunérations et les directeurs des établissements industriels et commerciaux n'en ont guère. En ce qui concerne la rémunération du directeur lui-même, les budgets des établissements publics administratifs contiennent, en général, une dotation spéciale puisque tous les postes permanents sont regroupés par catégorie dans le budget et le directeur est la seule personne de sa catégorie. Les dotations sont déterminées avec l'autorité de tutelle au moment de la création de l'établissement public et ensuite chaque année lors de l'examen du

budget. La rémunération peut être sensiblement supérieure au montant figurant dans le budget pour prendre en compte des facteurs tels que le salaire antérieur du directeur et la complexité de sa mission. La rémunération réelle est précisée dans une lettre de la direction du budget. Celle-ci dispose d'un état comparatif actualisé des rémunérations versées aux directeurs des EP administratifs et des EP industriels et commerciaux. Les salaires sont en général plus élevés dans les établissements industriels et commerciaux, mais la taille joue un plus grand rôle que la catégorie de l'établissement public.

Le directeur n'a aucun pouvoir en matière de rémunérations concernant ses proches collaborateurs. La Direction du budget du ministère des Finances a imposé progressivement à tous les secteurs de limiter à 15 % les augmentations de salaires consenties aux fonctionnaires nommés dans un établissement public afin de limiter les problèmes que pose leur réintégration dans le ministère dont ils ont été détachés.

Les ressources et la procédure budgétaire

La structure du budget

Le budget des EPA fixe des seuils de dépenses de fonctionnement. Les budgets des 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. Mais les seuils fixés pour les dépenses de personnel et d'investissement limitent la souplesse au niveau de la réalisation des budgets. Le budget comprend des autorisations d'engagement de projets d'investissement pluriannuels qui sont appelées « autorisations de programme » ou « ouvertures de crédit ». Elles n'autorisent que l'engagement et non le paiement des dépenses.

De manière générale, le budget se décompose en deux parties, les dépenses de fonctionnements et les dépenses d'investissement. Ces deux parties se décomposent en « chapitres » ou « articles ». La classification du budget reprend celle du plan comptable, qui classe les comptes par catégorie économique.

Élaboration et approbation du budget

Le calendrier de la procédure budgétaire est très strict et les EPN suivent la même procédure que l'administration. La procédure commence par l'envoi de la circulaire annuelle sur le budget vers le 15 avril, suivi par deux réunions de la direction du budget et du ministère technique de tutelle. Même lorsqu'il s'agit des plus importants, les établissements publics sont aujourd'hui rarement présents à ces réunions puisque les ministères techniques de tutelle entendent affirmer leur rôle et limiter le pouvoir de la direction du budget. Mais il est fréquent

que des réunions de préparation du budget aient lieu entre la direction du budget et l'établissement public. Les dotations de subventions à l'EP sont examinées en même temps que celles du ministère de tutelle et font partie du budget de ce ministère.

Le budget de l'établissement public est ensuite présenté au conseil d'administration, qui doit voter le budget avant la fin du mois d'octobre.

Ensuite, dans la grande majorité des cas, le budget doit être approuvé par une décision conjointe des deux autorités de tutelle (comme il a été mentionné plus haut, il existe des exceptions).

L'affectation interne des dotations budgétaires aux services d'un organisme public a lieu entre le 15 octobre et le 15 décembre. Elle ne fait pas l'objet d'une communication officielle aux autorités de tutelle et ne requiert pas leur approbation.

Le Parlement n'est informé des budgets des EP qu'à travers les subventions figurant dans le budget de l'État. Les budgets des différents EP ne lui sont pas adressés. Mais les rapporteurs des commissions parlementaires peuvent obtenir du secrétariat d'État au Budget ou des ministères techniques ou directement de l'EP toutes les informations nécessaires. Ils le font fréquemment et le Parlement peut, s'il le juge opportun, modifier les subventions budgétaires affectées aux organismes publics.

Exécution du budget et procédures comptables

Les modalités d'exécution du budget sont, en général, plus souples pour les EP que pour le budget de l'État. Mais les procédures d'exécution du budget de l'État servent de référence à la plupart des EP. Dans le dispositif français, la procédure d'exécution du budget est la suivante :

- L'ordonnateur est chargé de la mise en œuvre du budget. Le ministre compétent (ou pour les EP, le directeur) est l'ordonnateur. Celui-ci ou, en réalité, ses adjoints engagent des dépenses, c'est-à-dire passent des contrats et des commandes, contrôlent des livraisons, des factures et des créances et émettent des ordres de paiement.
- Le contrôleur financier, un agent du ministère des Finances, effectue un contrôle *a priori* des engagements et autres décisions ayant une incidence financière comme le recrutement. Le contrôleur financier vérifie l'existence d'une dotation correspondante et effectue un rapprochement entre la nature de l'engagement l'objet de la dotation.
- Le « comptable public » contrôle les ordres de paiement émis par l'ordonnateur. Il est chargé de contrôler la régularité des ordres de paiement ; il effectue les versements par l'intermédiaire du Compte unique du Trésor public (ou du compte de l'EP auprès du Trésor public) et tient la comptabilité.

Pour assurer le contrôle de la gestion, la plupart des grandes sociétés privées et organismes publics d'une taille importante appliquent le principe de la séparation des fonctions. Il garantit que la même personne ne puisse pas passer des commandes, contrôler les livraisons et effectuer les règlements. Dans le secteur public français, cette règle a été institutionnalisée. Le comptable public n'a pas à rendre compte à l'ordonnateur. Il peut rejeter tout ordre de paiement irrégulier émis par l'ordonnateur.

La séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable public est un principe fondamental du dispositif français. Il s'applique aux dépenses comme aux recettes (par exemple, l'évaluation des recettes est séparée de l'encaissement des recettes). Cet aménagement prévu par l'Ordonnance 59-2 a été réformé en 2001 afin de donner plus d'autonomie à l'ordonnateur et d'organiser les dépenses publiques autour de programmes.

Du fait qu'elles sont soumises à un contrôle étroit du ministère des Finances et peu adaptées à la gestion d'activités commerciales, une douzaine d'EP, qui sont les entreprises publiques les plus importantes, sont dispensées de ces procédures.

Le principe de séparation susmentionné est parfois modifié. Dans certaines entreprises publiques, le comptable public est aussi directeur financier et doit, par conséquent, rendre compte au dirigeant et autoriser les dépenses.

Le contrôle financier des EPA

En général, le contrôleur financier effectue un contrôle *a priori* des engagements et des décisions ayant des conséquences financières. 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. Il contrôle principalement les décisions prises en matière de ressources humaines (recrutement, par exemple), les frais de déplacement à l'étranger, les investissements, les subventions et les transferts et les dépenses au-delà d'un certain montant (parfois négocié avec le directeur).

Le contrôle de l'État sur les EPIC

Le contrôle économique et financier de l'État est souvent simplement appelé le « contrôle de l'État ». Exécuté par des agents du ministère des Finances, il concerne les établissements publics non soumis au contrôle financier défini plus haut et les entreprises publiques ou toute entité dont la majeure partie des recettes provient des fonds publics. Il concerne à 600 entités environ.

La nature de ces contrôles diffère d'un établissement à l'autre. Parfois, il s'agit d'un contrôle *a priori* des décisions ayant une incidence financière importante. Très souvent, il s'agit d'une vérification (*a posteriori*). Dans le cas des grandes entreprises publiques, le contrôle de l'État ressemble à une procédure d'audit.

Les contrôleurs de l'État ont une voix consultative au conseil d'administration. Ils publient des rapports annuels dans lesquels ils évaluent l'efficacité des politiques mises en œuvre par les établissements publics. Ces rapports sont envoyés au ministre des Finances ; ils sont confidentiels ; leur diffusion est restreinte et il n'est pas obligatoire qu'ils soient adressés à l'établissement contrôlé ni à l'autorité de tutelle.

Cohérence des politiques, mécanismes de surveillance et de responsabilité

Le rôle du Parlement

La Constitution limite l'intervention du législateur à la définition des « catégories d'établissements publics ». Il n'intervient donc que dans moins de 60 % des cas de création de nouveaux EPN. Le rôle du législateur est de définir une politique publique et d'inscrire clairement l'action administrative de l'EPN dans le champ d'une politique publique dont il permet et assure la lisibilité et l'efficacité.

Dans le cas de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le législateur n'a pas prévu de dispositif spécifique lui permettant de prendre connaissance des activités de l'agence. Dès lors, l'établissement tombe dans le dispositif du droit commun : son budget est voté par le Parlement en même temps que le budget des ministères de tutelle et ne fait pas l'objet d'un débat spécifique : « ... l'agence n'a pas actuellement construit sa relation avec les assemblées de façon satisfaisante : ni ministère, ni lobby, elle rencontre des difficultés à trouver les modalités d'une information en continu suffisante des élus nationaux. Or, l'implication du Parlement dans les domaines d'intervention de l'agence est dépendante de la qualité du compte rendu d'activité qui lui est apporté (...) il est apparu nécessaire de créer au sein de l'agence un poste d'attaché parlementaire pour organiser une relation plus continue.² »

A l'inverse, les missions de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) ont été soumises à l'évaluation d'une Commission nationale d'évaluation qui publie chaque année un rapport au Parlement, lequel saisit l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), pour sa part, a reçu une mission d'évaluation *ex ante* des dispositifs de prévention sanitaire. Elle a en outre une politique très active de communication de ses avis au grand public³ qui en fait un acteur obligé du débat public. Les ordonnances de 1996 ont installé auprès des Caisses de sécurité sociale un conseil de surveillance à composition par-

lementaire chargé de rendre compte au Parlement de l'exécution des conventions de gestion entre l'État et les Caisses. En tout état de cause, la sécurité sociale faisant l'objet d'une loi de finances spécifique, le Parlement est informé de l'exécution de la loi de finance par le rapport de la Cour des comptes.

Dans le droit commun des EPN cependant, le Parlement est le grand absent. Dans seulement 3 % des cas, les structures d'évaluation de la performance comprennent des parlementaires. Lors du vote du budget des EPN dans les budgets des ministères, les ministres ne rendent compte au Parlement des activités des établissements que dans un cas sur deux. Sauf à mettre en place un dispositif spécifique de communication avec le Parlement (création d'un poste d'attaché parlementaire), les EPN n'entretiennent donc aucune relation avec le Parlement dans 60 % des cas.

Contribution à la concertation avec les usagers

A l'inverse, l'ouverture de l'activité des EPN vers les citoyens, les usagers et d'une manière générale vers la société civile, progresse rapidement : 84 % des établissements ayant participé à une enquête déclarent disposer de mécanismes, formels ou informels impliquant les acteurs extérieurs à la vie ou à la gestion de l'établissement. 64 % environ déclarent avoir mis en place un code de bonne conduite avec leurs usagers, clients ou ressortissants.

Plus le domaine traité est à risque – environnement, sécurité sanitaire, environnement – plus la politique de communication est active.

L'évaluation de ces politiques de communication et de relation avec le public reste à faire, s'étendant d'un simple politique de communication institutionnelle à une réelle intégration du public dans le processus décisionnel.

Contractualisation et culture de la performance

Le contrôle de l'État semble souvent se concentrer trop étroitement sur les procédures financières et comptables au détriment des objectifs stratégiques. De plus, la fonction de supervision est parfois difficile à organiser – il peut y avoir quatre ou cinq ministères de tutelle « en concurrence » – et difficile à déconcentrer dans les cas où les établissements publics ont des antennes régionales.

Les structures actuelles de direction des établissements publics traduisent la prééminence des procédures juridiques dans les relations entre administrations centrales et établissements. Toutefois, on relève un net progrès dans le développement des relations contractuelles entre les administrations de tutelle et les établissements. Le ministère de l'Agriculture a décidé de généraliser des « conventions d'objectifs » avec ses EP, tandis que le ministère de la Culture, pour mettre en œuvre les prescriptions de la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998, a formalisé avec beaucoup de précisions la démarche de contractua-

lisation avec quelques établissements phares (Musée du Louvre, Réunion des musées nationaux, Centre national de la danse). Également, dans le domaine de l'emploi et de la solidarité, les relations de l'État avec la Caisse nationale des allocations familiales et les Caisses d'allocations familiales font l'objet d'une évaluation et d'un suivi des conventions d'objectifs qui ont été conclues. Soixante-quinze pour cent des EPN déclarent qu'il existe un processus de réflexion et de planification stratégique entre eux et leurs tutelles, tandis que ces dernières déclarent que ce processus n'est formalisé que dans 26 % des cas.

Les conventions d'objectifs recouvrent toutefois des réalités très disparates. Quarante pour cent des EPN déclarent signer un contrat d'objectif définissant des objectifs stratégiques. Trente pour cent ont des plans pluriannuels encadrant les contrats d'objectifs annuels et 17 % ont des conventions de subventionnement.

Après le rappel des missions de chaque établissement (qui sont des missions de service public, même pour les EPIC qui doivent, par exemple, assurer la continuité du service, dans le temps et sur l'ensemble du territoire), viennent les objectifs que l'on retrouve dans tous les contrats (développement du partenariat, gestion des ressources humaines, gestion financière, qualité du service rendu), puis ceux qui sont spécifiques à tel secteur ou tel établissement (accès aux œuvres pour le Louvre, compétitivité internationale pour EDF, mise en pratique du principe pollueur-payeur pour l'ANDRA).

Contrats entre les organismes de la sécurité sociale et les ministères de tutelle

Les ordonnances de 1996 sur la sécurité sociale ont instauré un système de conventions réciproques entre l'État et les Caisses de sécurité sociale qui contiennent des objectifs de politique publique associés à des indicateurs d'efficacité, l'État prenant conformément au principe de prévenance l'engagement de faire évoluer la réglementation ; des allocations de moyens de fonctionnement sur trois ans ; et des indicateurs d'évaluation par les services déconcentrés (Directions régionales des affaires sanitaires et sociales) qui procèdent ensuite à une synthèse nationale présentée au conseil de surveillance.

De la sorte, les directeurs de caisse disposent d'une réelle autonomie de gestion, et l'évaluation crée de l'imputabilité tant pour les directeurs que pour l'État puisque le rapport d'activité élaboré par les évaluateurs déconcentrés au conseil de surveillance (composé de parlementaires) fait un bilan des carences éventuelles de l'État dans l'exécution de la convention ou du trouble introduit dans l'exécution de la convention par l'évolution du cadre législatif, réglementaire et fiscal.

Les contrats prévoient de plus en plus souvent des engagements, tant sur les prestations ou les services rendus que dans la gestion des moyens. S'agissant, en premier lieu, des engagements de services, on trouve par exemple, des engagements sur la sécurité des locaux ou sur l'encadrement des étudiants (dans certaines universités), sur les outils offerts aux usagers (bornes interactives, télématique, nombre d'offres d'emploi proposées par l'ANPE), sur la rapidité du service (La Poste), ou sa sécurité (EDF). Des engagements sur les moyens figurent aussi dans les contrats concernant la gestion des ressources humaines – formation, lutte contre l'absentéisme (Louvre), déconcentration (ANPE) – et les engagements financiers – comptabilité analytique (ANPE) ou politique tarifaire (La Poste, EDF). Dans ce domaine, les engagements sont peu réciproques, puisque les engagements de l'État sont souvent pris sous réserve des moyens alloués annuellement en loi de finances et souvent remis en cause en loi de finances rectificative.

Plusieurs contrats d'établissements sont assortis d'indicateurs (85 indicateurs de toutes sortes – qualitatifs, financiers, de production et de gestion – au musée du Louvre ; également nombreux pour La Poste ou EDF) permettant d'apprécier les conditions d'exécution du contrat. Des modalités de suivi et d'évaluation sont prévues, par l'examen d'une commission ou d'un comité technique.

La lecture de ces contrats, malgré le progrès qu'ils représentent, fait apparaître plusieurs défauts : les engagements de l'État sont souvent faibles ou en trompe-l'œil (transformant parfois le contrat en cahier des charges ou en dispositif de facilitation des mesures de tutelle), notamment en matière financière où la pluriannualité fait gravement défaut. La référence à la politique publique dans laquelle s'insère l'établissement (et dont il ne représente bien souvent que quelques pour cent en masse budgétaire) est généralement faible quand elle n'est pas absente.

La réponse de 75 % des EPN qui considèrent qu'il existe un processus de réflexion et de planification stratégique entre l'établissement et sa tutelle doit donc être nuancée, d'autant que les administrations centrales considèrent qu'un tel processus formalisé n'existe que dans 26 % des cas. Elles évaluent à 35 % des cas les situations où les EPN préparent des plans de performance pluri-annuels, mais ne considèrent qu'il n'y a aucune planification stratégique que dans seulement 8 % des cas. Ces chiffres reflètent le sentiment qui se dégage des études de cas selon lequel la planification stratégique est généralement entreprise à l'initiative des EPN lorsqu'il ne provient pas d'une initiative du législateur comme dans le cas des caisses de sécurité sociale.

Une telle dispersion des résultats traduit d'une part l'intérêt tant des EPN que des tutelles – qui considèrent que la planification stratégique permet d'optimiser les dotations budgétaires et de mesurer la performance – pour le développement de la planification stratégique. Mais, d'autre part, il semble que l'on

mette sous le vocable de « planification stratégique » des pratiques très hétérogènes, qui vont du simple conventionnement de moyens à la planification pluriannuelle. Il n'existe pas jusqu'ici de référentiel définissant la planification stratégique et les pratiques qui doivent y être associées.

L'évaluation de la performance

L'évaluation de la performance a pour objet de rendre compte des résultats obtenus dans la mise en œuvre de la politique. La moitié des établissements interrogés considèrent qu'ils disposent de plans de performance permettant de rendre compte de ces résultats. L'approche reste malgré tout essentiellement financière puisque seulement 55 % des EPN déclarent fournir des éléments pour juger de l'efficacité de la politique. Dans 60 % des cas, les EPN déclarent avoir des mécanismes de pilotage permettant de contrôler que les orientations définies par le conseil d'administration se traduisent par des décisions et dans 80 % des cas de vérifier que les ressources sont employées conformément aux objectifs.

Soixante-dix pour cent des EPN déclarent avoir en interne un mode d'évaluation de la performance, mais seulement 44 % une structure d'évaluation externe. Le faible rôle du Parlement est confirmé puisque des parlementaires ne sont présents que dans 4 % des cas.

Cette amorce de culture de performance est surtout le produit de l'initiative des établissements qui jugent que l'administration centrale n'est rendue responsable, pour ce qui la concerne, des performances de l'établissement que dans 28 % des cas. Le principe de prévenance – qui consiste à observer un délai dans le bouleversement d'un ordre techno-juridique existant de manière à ce que les établissements puissent adapter leur politique – est pratiquement inexistant.

Tant l'enquête que les études de cas permettent de faire état d'une réelle amorce de culture de la performance axée sur les résultats et mesurée sur ces critères externes, comme la satisfaction des usagers du service public.

Elle se développe au travers de pratiques empiriques qui font des établissements publics un laboratoire de modernisation de la gestion publique. Un audit des rapports est en cours et permet de dessiner un paysage très dispersé : cela va de catalogue d'activités, de chiffres, de statistiques à de véritables exposés structurés de politiques publiques, de mesure de l'efficacité et de l'efficacités des moyens qui leur sont affectés. Plus l'organisme est exposé au débat public, plus sa communication est structurée, même en l'absence de missions de communication (AFSSA, ANDRA) ou de structure *ad hoc* d'évaluation.

C'est donc un paysage en devenir du management public qui se dessine au travers de l'analyse des pratiques des établissements publics. Elles nourrissent et peuvent se nourrir de la formalisation de pratiques entreprises par les services centraux de l'État.

Évaluation, enseignements à tirer et évolutions récentes

L'adaptabilité du système

Bien qu'ancien, le dispositif manifeste une bonne capacité d'adaptation, comme en témoigne la vitalité de la création d'EPN en charge de missions pointues, notamment dans le domaine de l'expertise scientifique.

L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), qui a initialement été créée en situation de plein emploi pour fluidifier le marché de travail, s'est transformée en structure innovante de lutte contre le chômage. La création d'établissements publics semble également bien répondre aux problèmes nouveaux auxquels sont confrontées les politiques publiques : sécurité sanitaire (AFSSA), gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

La modernisation de la gestion des établissements publics provient tantôt de l'impulsion donnée par l'administration centrale et le gouvernement (cas des Caisses de sécurité sociale depuis les ordonnances de février 1996), tantôt des établissements eux-mêmes dès lors qu'ils évoluent dans un environnement concurrentiel ou à risque ou que les partenaires sociaux sont présents au conseil d'administration.

Globalement, la capacité d'adaptation des EPN à l'évolution de leur mission est bonne. Seuls 19 % d'entre eux déclarent que leur mission réelle diverge de leur mission statutaire. Ainsi l'ANPE, créée à l'époque du plein emploi pour fluidifier le marché du travail, est devenue un des acteurs clés du retour à l'emploi une fois venue la période du chômage de masse.

Contribution à une meilleure lisibilité et cohérence de l'action du gouvernement

Les résultats de l'enquête de 2001 montrent que le principal avantage de cette forme juridique ne réside pas dans la souplesse de gestion fournie à la mise en œuvre des politiques et la fourniture de services, mais dans la lisibilité des politiques mises en œuvre. Donner à ces organismes des ressources propres et leur permettre d'embaucher du personnel ayant des compétences particulières et une spécialisation n'est qu'une conséquence.

Pilotage stratégique et gestion des performances

Plusieurs études et rapports⁴ permettent aujourd'hui de tracer un état de l'art de référence et concluent à la nécessité, à la possibilité et à la faisabilité de l'implantation d'un pilotage stratégique appuyé sur un contrôle de gestion par activité.

La culture de référence actuellement consiste à agir sur les *intrants* de l'organisation pour en améliorer les *extrants*. Les seules marges de manœuvre sont donc

les allocations de moyens financiers et de personnels, la production réglementaire dans l'espoir d'optimiser un fonctionnement dont les finalités sont définies de manière très générique. On agit donc principalement sur les ressources, peu sur les processus. On se prive dès lors de toute perspective d'amélioration et de la productivité et de l'efficacité.

Le développement des dépenses publiques durant les 20 dernières années a développé chez les gestionnaires une culture de suivi d'utilisation des moyens aux dépens de l'atteinte d'un résultat visé en adéquation aux normes de qualité. Cette logique est antinomique avec la logique du pilotage stratégique et de l'allocation de ressources aux objectifs clés.

Le développement d'une culture de la performance requiert donc de dépasser la culture de moyens pour parvenir à une culture stratégique. Le raisonnement stratégique va être appuyé sur le pilotage des processus, qui sont des enchaînements d'activités dont la finalité est la création de valeur pour le client final (l'utilisateur du service public).

Le pilotage stratégique va consister à :

- définir d'abord les objectifs à atteindre ;
- analyser les processus permettant de les atteindre ;
- allouer les ressources aux activités critiques de ces processus.

Un processus formel de planification stratégique peut être l'instance de dialogue entre l'établissement et sa tutelle quant à sa mission et ses objectifs opérationnels. La planification stratégique suppose au minimum un processus en trois grandes phases. Premièrement, un plan à cinq ans révisé tous les trois ans qui décrit les missions et objectifs de l'établissement, définit les relations entre le plan stratégique et le plan annuel de performance, identifie les facteurs externes affectant ces objectifs et décrit la méthode et le processus d'évaluation et d'actualisation du plan stratégique. Deuxièmement, des plans annuels de performance qui décrivent les programmes et opérations prévues et les objectifs de performance qui y sont associés, ainsi que les indicateurs de performance utilisés, répartis généralement en indicateurs d'efficacité (consommation des moyens) et d'efficacité (atteinte des résultats). Troisièmement, des rapports d'activité qui comparent le niveau effectif de performance et le niveau visé, analysent les facteurs explicatifs de la (non-)performance, les mécanismes correcteurs introduits ou à introduire, évaluent la politique menée et décrivent l'étendue de la liberté de gestion donnée à l'établissement.

Les contrats de performance

Des contrats de performance entre l'établissement et sa tutelle peuvent permettre une autonomie de gestion basée sur un engagement en termes de résultat

tats. Ces contrats sur objectifs pourront s'inscrire dans la logique de la réforme de l'Ordonnance 59-2 sur la réforme de la gestion publique. La tutelle n'intervient plus dans la répartition interne des crédits entre chapitres et programmes.

Ils entérinent la liberté de gestion accordée par la tutelle à l'établissement et l'autonomie de décision laissée au directeur : redéploiement des moyens de fonctionnement, gestion des personnels.

Dès lors que les contrats de performance fixent les cadres de l'autonomie de gestion, il est nécessaire qu'ils puissent se décliner en système de pilotage interne, notamment en mettant en évidence les zones de non-qualité, les zones de risques et les coûts des activités. Un suivi interne de ce type permet de réduire les coûts de processus sans augmenter les risques de déviation des objectifs.

D'une manière générale, l'objectif à poursuivre est l'implantation d'un contrôle stratégique de gestion basé sur la comptabilité par activité (méthode ABC « *Activity-Based Costing* ») tel qu'on peut la trouver aujourd'hui dans un EPIC comme l'Union des groupements d'achats publics.

Une telle culture de gestion n'est pas aujourd'hui compatible avec les grands principes définis par les règles de comptabilité publique et d'organisation administrative : annualité budgétaire, organisation comptable par chapitre, absence de comptabilité analytique, segmentation verticale des services, etc. Ces handicaps sont connus et à la base de la réforme de la Loi organique organisant la comptabilité publique (Ordonnance 59-2).

Le principe de base du contrôle stratégique de gestion est de partir de la définition des biens et services livrables assortie d'indicateurs de qualité et d'acceptabilité⁵. La qualité des livrables est imputable à des activités critiques dans les processus, auxquelles les ressources pertinentes devront être allouées.

Le contrôle stratégique de gestion consiste à dessiner les processus, identifier les activités critiques, repérer les inducteurs de performances et les objets de coûts pour allouer les ressources en conséquence.

L'organisation des activités par métiers permet aux politiques d'être en adéquation avec le terrain : la mesure des résultats, la connaissance des coûts, le reporting, l'évaluation externe, les rapports d'activité permettent aux politiques d'être en contact direct avec la réalité opérationnelle de la production des établissements publics et de recourir efficacement à leur service dans le cadre de la conception des politiques publiques.

De telles démarches reposent évidemment sur la qualité et la quantité des données. Généralement, les tableaux de bord font ressortir beaucoup trop de données (parfois plusieurs milliers) alors qu'un tableau de bord efficace ne doit pas faire ressortir plus de quelques dizaines de données critiques associées à

une petite dizaine de variables de pilotage. En outre le système est régi par le principe GIGO (« *Garbage In Garbage Out* ») : la qualité des données est donc essentielle.

Cette réduction et cette mise sur assurance qualité des données peut être obtenue par plusieurs voies :

- les données statistiques existantes permettent d'identifier les données récurrentes et structurantes ;
- des procédures d'audit et d'évaluation, tant internes qu'externes doivent permettre d'évaluer la quantité et la qualité des données. La convention d'objectif des Caisses de sécurité sociale impute cette mission d'évaluation aux Directions régionales des affaires sanitaires et sociales qui peuvent apprécier, article par article, la pertinence des pratiques d'affectation budgétaire et la fiabilité des tableaux de bord qui en résultent. Une évaluation externe, de niveau national, est en outre pratiquée par l'Inspection générale des affaires sociales.

Réflexions sur les perspectives d'amélioration de la planification stratégique et de la gestion des performances

Définir un nouveau cadre contractuel et s'engager sur des résultats chiffrés

Le caractère non marchand des services rendus par les établissements publics administratifs ne s'oppose pas à la détermination de résultats chiffrés, tout comme la gestion par objectif des EPIC permet de développer l'efficacité de leurs missions de service public.

La satisfaction des usagers dans le cas des EPIC est assez facilement mesurable au niveau des usagers qui payent un service. Mais il faut aussi mesurer la qualité du service au niveau des usagers captifs ou involontaires des services publics : services sociaux, sécurité sociale, exclus, assujettis à des taxes parafiscales. Depuis 1994, le Code de la consommation définit le principe de la certification de service auquel s'assujettissent certains établissements en relation directe avec le public comme l'ANPE, qui a entrepris une certification de toutes ses agences locales.

L'articulation moyens/résultats est plus du domaine du contrôle de gestion que de la mesure de l'efficacité des politiques publiques. Les budgets doivent être reliés aux objectifs par une présentation fonctionnelle axée sur les choix publics dans un cadre souple permettant de valider et de légitimer l'utilité finale de la dépense.

Renforcer la responsabilité en matière de performances

Les directeurs d'administrations centrales doivent être tenus de rendre compte des performances des établissements placés sous leur tutelle et, en même temps, il est nécessaire de valoriser l'autonomie et la prise d'initiatives et de risques des directeurs de ces établissements publics.

Dans les Caisses de sécurité sociale, l'imputabilité est développée au travers du rapport d'évaluation réalisé par les directions régionales des affaires sanitaires et sociales au Conseil de surveillance (à composition parlementaire), mais l'imbrication des décisions de l'administration et du gouvernement rend l'imputabilité directe des centrales peu traçable.

Depuis l'entrée en vigueur du conventionnement, les caisses locales qui respectent les objectifs de la convention se voient autorisées à reporter leurs crédits. Les dirigeants sont évalués par un comité issu de l'Inspection générale des affaires sociales qui donne son avis sur les nominations sur la base des évaluations. Ce comité fournit une liste de trois noms possibles pour la direction d'une caisse locale, à discrétion des partenaires sociaux qui nomment le directeur.

Cependant, si l'imputabilité positive existe, il n'y a pas encore d'imputabilité négative et aucun dispositif de sanction n'existe envers un directeur qui ne respecte pas les objectifs.

Il est nécessaire de redéfinir le rôle des conseils d'administration. Ils ont soit un rôle purement symbolique sans aucun pouvoir décisionnel (comme dans le cas de l'École nationale d'administration), soit ils sont l'assemblée générale des lobbies des administrations qui viennent défendre leurs propres intérêts. Ils ne sont ni un lieu d'impulsion stratégique ni un lieu de décision, et au contraire, tendent à introduire dans le processus décisionnel de l'établissement une dynamique de consensus mou qui handicape la prise de décision stratégique.

A l'inverse, on peut constater dans des établissements autonomes comme l'ANDRA, qui ne dépendent pas financièrement de leur tutelle mais de leurs clients en application du principe « pollueur-payeur », ou encore les établissements à gestion paritaire (Caisses de sécurité sociale, ANPE) que le conseil d'administration est un véritable lieu de débat stratégique où sont notamment débattus et discutés les contrats de plan avec l'État.

L'optimisation du rôle des conseils devrait tendre à leur confier la maîtrise d'ouvrage stratégique du plan et des orientations contenues dans les conventions, en rendant les administrateurs imputables. Dès lors, siéger dans un conseil serait un mandat *ad hoc* entrant dans l'évaluation des performances de l'administrateur.

Enseignements à tirer

En conclusion, il est clair qu'il faut améliorer l'ensemble des modes de gouvernance des établissements publics par les mesures suivantes :

- définir avec précision les missions de l'établissement, les raisons pour lesquelles les spécificités juridiques et opérationnelles d'un établissement public sont adaptées et justifiées (associer des partenaires aux initiatives de l'État, souplesse de gestion, etc.), notamment en ce qui concerne le besoin de se séparer de la personnalité morale de l'État ;
- analyser la structure et le rôle du conseil d'administration et des modalités relatives au choix des gestionnaires ou des dirigeants ; clarifier la relation (qui n'est pas toujours évidente) entre la présidence et le directeur de l'établissement public ;
- évaluer la marge de manœuvre dont l'établissement public a besoin pour bien fonctionner : budget et cadre financier appropriés (outils de gestion, contrôle de gestion) ; autonomie dans le recrutement et la gestion des ressources humaines (choix des cadres supérieurs, évaluation et rémunération complémentaire du personnel) ;
- définir la manière dont est exercée la surveillance (coordination si plusieurs ministères sont impliqués, désignation d'un ministère coordinateur ; définir le cadre d'une politique claire et cohérente de l'État ; préciser les relations de l'établissement public avec les services locaux de l'État). Tous ces points devraient être pris en compte dans un manuel de référence du pilotage stratégique de la politique déléguée à l'établissement ;
- contractualiser les relations entre l'État et les établissements publics : définir, outre les missions et les objectifs, les engagements concernant non seulement les services et la fourniture de services mais aussi la gestion des ressources (ressources humaines, programmation financière pluriannuelle) ;
- mettre au point une évaluation des politiques par la création d'instances *ad hoc* comme celles qui existent déjà dans certains domaines (sécurité sociale, gestion des déchets radioactifs).

En outre, nous recommandons dix moyens de faire de la stratégie contractuelle et stratégique une réalité dans les établissements publics :

1. Au niveau de l'administration de tutelle, formaliser un processus de planification stratégique permettant de cadrer la stratégie des établissements publics dans une politique publique par une définition adéquate des programmes.
2. Rendre imputable le directeur d'administration centrale en charge du pilotage du plan stratégique. Lorsque plusieurs administrations sont concernées par la tutelle, désigner un chef de file en fonction des intérêts stratégiques majeurs.

3. Donner, au travers d'un contrat de performance négocié, un mandat clair aux établissements comportant des objectifs chiffrés et des indicateurs de performance faisant apparaître les priorités stratégiques de l'État.
4. Décliner ces contrats dans un système formalisé de pilotage stratégique de l'établissement à l'aide du tableau de bord prospectif.
5. Rendre compte de l'exécution de ce mandat par un rapport d'activité destiné tant aux tutelles, qu'au Parlement et au grand public concerné par la politique gérée par l'établissement.
6. Faire des établissements publics un laboratoire de pratiques autour de la mise en œuvre de la Loi organique de finances.
7. Implanter un système de contrôle stratégique de gestion basé sur le pilotage par activité, dans un premier temps dans les EPIC, puis généralisé dans les EPA.
8. Utiliser pleinement le potentiel des TIC, évaluer leur impact sur la productivité et l'évolution des métiers et des emplois, et reconcevoir à moyen terme leur architecture en fonction des besoins du pilotage stratégique.
9. S'appuyer sur les personnels pour repenser les processus organisationnels et décisionnels des établissements et développer l'imputabilité à tous les niveaux, en commençant par l'encadrement supérieur, en définissant des incitatifs pertinents avec les statuts des personnels dans les EPA et les EPIC et systématiser la pratique du rapport de gestion axé sur la performance et le bilan social.
10. Faire des Conseils d'administration l'instance réellement dirigeante de l'établissement, assurant une maîtrise d'ouvrage stratégique déléguée, s'étendant de la négociation du plan stratégique à sa mise en œuvre, en clarifiant la mission et le statut des administrateurs, du président et du directeur.

Notes

1. Étude réalisée en 2001 par la DIRE – Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État, « La mise en œuvre des politiques publiques par les établissements publics nationaux – De la conception de la stratégie à l'évaluation de la politique », disponible auprès de l'auteur : Claude Rochet : c.rochet@dire.pm.gouv.fr
2. Commentaire du directeur général de l'ADEME dans sa réponse à l'enquête.
3. Notamment au travers de son site internet : www.afssa.fr
4. Par exemple, le rapport Guillaume sur les systèmes de gestion de la performance et leur articulation avec le budget de l'État (février 2000) a procédé à une analyse comparative dans huit pays : Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède. Il y aussi le rapport du groupe de travail présidé par J.P. Weiss « L'amélioration de la gestion publique » sur les indicateurs et le déploiement du contrôle de gestion dans l'administration (octobre 2000) et le guide méthodologique « Contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion », réalisé par la DIRE (septembre 2001).
5. Une information, en tant que produit d'un processus d'analyse, peut répondre aux critères qualité mais peut perdre toute sa valeur si elle ne répond pas aux critères d'acceptabilité, par exemple, être diffusée dans un temps bref (cas des informations météorologiques).