

## Sommaire

### éditorial

#### ◆ Agences : un modèle en expansion ?

#### page 2 à 4

##### ◆ Agences

- Next steps au Royaume - Uni
- Suède, tradition et mouvement
- Agences aux Pays-Bas, le retour de l'État ?
- Italie, quatre agences au ministère italien des finances
- Japon, les agences garantes d'un service public efficace

#### page 5

##### ◆ Établissements publics en devenir

- la situation française

#### page 6

##### ◆ Agences et ministères, une relation évolutive

- les agences selon Allen schick

##### ◆ Contacts

Tél : 01 53 18 62 66  
marie-therese.deleplace  
michel.marechal  
@institut.minefi.gouv.fr

## Agences, un modèle en expansion ?

Le mouvement de création d'agences s'est amplifié dans les années 90. Il concerne désormais des pays aussi différents que les Pays-Bas, l'Italie ou le Japon. En France, le terme d'agence est de plus en plus utilisé, même s'il ne recouvre pas de forme organisationnelle spécifique (ANPE, agence des participations de l'État). Cela ne doit pas occulter le fait que la recherche d'une autonomie de gestion existe depuis la création des établissements publics apparus au 19<sup>ème</sup> siècle ; et plus récemment avec le développement des services à compétence nationale. Quel bénéfice retirer de la mise en place de telles structures ? Quel niveau d'autonomie ? Quel mode de relation entre ministères et agences ? Telles sont les questions qui ont motivé la rédaction de ce cinquième numéro de Perspective gestions publiques, centré comme les précédents, sur l'analyse des expériences internationales.

### symbole du courant managérial

Structures phares du mouvement "managérial" qui a caractérisé les grandes réformes administratives des pays de l'OCDE à partir des années 80, les agences ont souvent été accusées d'être le symbole de la perte des valeurs du service public, du démembrement de l'État. Les critiques parfois sévères portées contre ce nouveau mode d'organisation font souvent l'impasse sur la différence très concrète des modes de gestion et de pilotage que masque l'utilisation d'un même concept.

### un concept, mais des applications différentes...

Articulées autour de préoccupations communes : séparer la conception des politiques de la mise en œuvre et donner plus de liberté aux managers, les agences bénéficient, en fonction des cultures et des systèmes administratifs, d'une plus ou moins grande liberté de gestion. De la structure autonome reconnue dans la constitution suédoise depuis le 19<sup>ème</sup> siècle au service très encadré des Pays-Bas, il est évident que les pratiques divergent ainsi que les leçons à tirer. Différents sont aussi les périmètres d'action des agences: prestation de services, collecte des recettes fiscales, voire mission de police.

### des réalités différentes

Si cette diversité est réelle, la comparaison des systèmes de pilotage, de reddition de comptes, de gestion des ressources humaines et financières est porteuse d'informations, d'enseignements méthodologiques et organisationnels. Elle permet de montrer la richesse des expériences mais surtout de réfléchir au mode de "gestion à la performance" le plus en cohérence avec le système de valeurs.

### améliorer le service

L'amélioration de la gestion publique est bien le dénominateur commun du développement du système d'agences dans chaque pays. Son indépendance opérationnelle lui permet d'assumer une responsabilité souvent clairement encadrée par son ministère de tutelle. Sa proximité vis à vis de l'utilisateur lui permet de favoriser la qualité de service. C'est l'instrument idéal de l'État prestataire de service.

### nouveau mode de gouvernance ?

L'engouement actuel pour les agences est donc un fait. Cependant, à l'instar de certains chercheurs, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur la pérennité de ces entités administratives. Sont-elles le produit d'un courant de pensée conjoncturel ? Répondent-elles aux besoins de souplesse, d'initiative du service public ? Est-ce un nouveau mode d'organisation des pouvoirs publics en phase avec la société du 21<sup>ème</sup> siècle ?

# le système d'agences

## "Next Steps" au Royaume - Uni

□ L'initiative "Next Steps" a été lancée par le gouvernement à partir de 1988 □ Elle a été marquée par la création d'agences, les "executive agencies" □ Les objectifs poursuivis : des gains d'efficacité et un meilleur service rendu à l'utilisateur □ Bénéficiant d'une grande autonomie de gestion, les agences participent à l'introduction de la culture du résultat dans l'administration □

### du rapport Fulton à "Next Steps"

Dès 1968, le rapport Fulton prônait la création d'entités autonomes de prestation de services, sur le modèle des agences suédoises. Ce n'est cependant qu'à partir de 1988 avec l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher et du lancement de l'initiative "Next steps" qu'ont été créées les premières agences. Confronté à une administration trop monolithique et incapable de s'adapter aux besoins changeants des usagers, le gouvernement a conçu les agences comme des entités dynamiques, réactives, dotées d'objectifs stratégiques et chargées de la prestation de services de qualité.

En échange d'une plus grande autonomie de gestion, les agences britanniques se sont vues confier la responsabilité de la délivrance de services jusqu'alors assurés par les administrations centrales. Le rôle de ces dernières s'est alors concentré sur l'élaboration des politiques publiques et le suivi des résultats des agences, plutôt que sur la prestation directe de services. La création des agences s'est accompagnée de la diffusion d'une culture de la performance, de l'efficacité financière et de la responsabilité.

### des modifications de structure

L'initiative "Next steps" a profondément transformé la structure de l'administration britannique ; aujourd'hui, quinze ans après la réforme, le Royaume-Uni compte 127 agences qui emploient plus des 3/4 des personnels de la fonction publique. Ces agences sont très hétérogènes ; à côté des " poids lourds " que sont l'agence pour l'emploi (Jobcentre Plus) et le service des prisons (HM Prison Centre) qui comptent respectivement 90 000 et 42 000 agents, cohabitent des structures beaucoup plus modestes telles le service de la gestion de la dette et ses 40 agents.

Sur le nombre total des agences, 49 assurent des prestations de services pour les usagers, 45 des prestations internes pour les ministères et 21 exercent des fonctions de régulateur.

### grande autonomie de gestion

Si le modèle suédois d'agence a longtemps représenté l'exemple à suivre, le Royaume-Uni a néanmoins choisi une autre voie. Les agences britanniques appartiennent à la Couronne et n'ont pas de personnalité juridique propre. Elles opèrent sous la tutelle des ministères qui :

- ♦ ont un rôle primordial dans toutes les phases de leur existence;
- ♦ décident de l'opportunité de confier telle ou telle activité à une agence ;
- ♦ procèdent au préalable à une véritable étude de faisabilité lors de leur création;
- ♦ fixent les objectifs, les ressources et les résultats à atteindre;
- ♦ assurent le suivi des performances;
- ♦ déterminent au travers d'examen périodiques tous les 5 ans, le maintien ou non de l'activité de l'agence.

### directeur d'agence, un métier

Les agences ont à leur tête un manager, le directeur d'agence ou "Chief executive" nommé à durée déterminée et dont la rémunération dépend de sa capacité à atteindre les objectifs fixés (ses primes de performances peuvent aller jusqu'à 25% du salaire annuel). Le directeur d'agence possède une grande autonomie d'action en matière de recrutement de ses agents (Employment Act de 1996), de rémunération, de primes et de promotion (Civil Service Act de 1992). Le poste de directeur d'agence est ouvert au recrutement de personnes du secteur privé, afin d'insuffler un mode de gestion plus performant et de favoriser un changement de culture.

### performance, transparence

Les agences sont généralement financées par leur ministère de tutelle pour une période de 3 ans, avec globalisation des crédits. Elles préparent et publient chaque année des "business plan" présentant des indicateurs dans 4 grands domaines :

- ♦ les finances,
- ♦ les services rendus,
- ♦ la qualité de service,
- ♦ l'efficacité.

Les agences doivent également rédiger un rapport annuel et un bilan comptable qui sont présentés au Parlement après examen de la Cour des comptes. Ces éléments de transparence doivent permettre aux citoyens de vérifier le bon usage des fonds publics.

### un système en évolution

Depuis 2000, le premier ministre Tony Blair, tout en conservant le modèle de l'agence, a souhaité remettre l'accent sur les politiques publiques gouvernementales. Certaines agences avaient en effet trop d'objectifs cibles, souvent non prioritaires et peu liés aux attentes des usagers. Tony Blair s'est donc efforcé de rappeler la subordination des agences aux ministères et aux programmes ministériels de performance (Service Delivery Agreements).

C'est bien à l'administration centrale qu'il revient de coordonner et d'améliorer la prestation de services, les agences n'intervenant qu'en tant que sous-divisions des ministères.

Le système d'agences britannique qui s'est rapidement démarqué du modèle suédois connaît donc une évolution sensible. Considérée par de nombreux pays comme un exemple, cette expérience est, à ce titre, intéressante à analyser.

# Suède, tradition et mouvement

□ En Suède, le système d'agences existe depuis le 16ème siècle □ Il consacre la séparation entre le politique et l'administratif □ Ce système s'est progressivement généralisé à l'ensemble de l'administration suédoise □

## une histoire ancienne en évolution

Les agences - dont certaines existent depuis le 16ème siècle - ont été consacrées par la constitution en 1809. L'objectif était d'empêcher le politique d'interférer dans la mise en oeuvre des politiques publiques. Alors que le modèle d'intégration fonctionnelle prévalait dans la plupart des régimes démocratiques, les projets de fusion entre ministères et agences n'ont jamais abouti.

Dans les années 90, au moment où la *Nouvelle gestion publique* prônait la responsabilité managériale, l'efficacité organisationnelle et la séparation entre fonctions de conception et d'exécution, le modèle d'agences suédois est devenu une référence. Cela n'a pas empêché la Suède, en proie à une crise financière, d'engager de profondes réformes de la gestion publique et de restructurer et décentraliser ses agences.

## les limitations du pouvoir des ministères

L'autonomie des agences est un élément central. Le gouvernement et les ministères ne peuvent interférer dans la mise en oeuvre des lois par les agences. Un ministre qui passerait outre à cette interdiction pourrait être relevé de ses fonctions. Chaque année la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement contrôle le respect de cette règle. En contrepartie, les ministres ne sont pas tenus responsables de l'application des lois par les agences.

L'activité des agences est encadrée par la législation. Si elles ont le droit de définir leur propre organisation, elles doivent néanmoins fournir les informations nécessaires au gouvernement pour coordonner leurs activités, évaluer leurs travaux et piloter l'action gouvernementale.

Le rôle des ministères (au nombre de 10 actuellement) est crucial dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques. Mais cette mission est, dans la pratique, contrariée par le déséquilibre qui existe au profit des agences en terme d'effectifs (98% des agents publics travaillent dans les agences) et de compétences (capacité d'expertise, etc.). Ce déséquilibre est tel que certaines agences ont acquis un poids politique dépassant celui des ministères.

## rendre compte

Bien qu'elles soient rattachées à un ministère, les agences répondent de leur action devant l'ensemble du gouvernement.

Désormais, l'attention ne se focalise plus sur les moyens mais sur les résultats obtenus. Les ministres doivent donc préciser ce qu'ils attendent des agences à travers une lettre de mission annuelle définissant les objectifs. Compte tenu de leur faiblesse relative et des prérogatives des agences, les ministres ne sont pas en mesure de spécifier de manière suffisamment précise les objectifs attendus.

Depuis 1993, les agences doivent publier un rapport annuel sur leur situation financière, leurs activités et leurs résultats. Examinés par le Bureau national d'audit, - ce qui a permis une amélioration de leur contenu -, ces rapports sont devenus le principal outil permettant d'effectuer un travail de comparaison, d'audit et de contrôle des agences. Le problème essentiel réside dans le manque de précision sur les résultats attendus dans les lettres de mission.

## les agences facteurs d'innovation

Le système suédois montre un certain déséquilibre entre le politique et l'administratif, d'autant plus que les agences sont traditionnellement beaucoup plus innovantes que les gouvernements ou le Parlement. Elles sont en général plus réactives au changement.

Ce déséquilibre apparent est compensé par la volonté de garantir la transparence de la vie publique. Le souci d'information très large concerne l'ensemble de la société : "*Dans l'intérêt du libre échange des opinions et d'une information illimitée, tout citoyen suédois a le droit d'accéder aux documents officiels*" Cela vise tout document conservé auprès d'une autorité. Les agences, par leur très grande visibilité auprès du public et la publication régulière de leurs résultats, sont un des éléments de cette transparence. Elles deviennent de fait responsables de leur action devant les citoyens.

Il faut aussi souligner que le système suédois repose sur de fortes relations informelles et non hiérarchiques entre les agences et les ministères qui permettent une information réciproque. Par ailleurs, le gouvernement a besoin de l'expertise des agences et de leur participation active pour mettre en oeuvre les politiques publiques et en élaborer de nouvelles. Pour leur part, les agences dépendent du gouvernement et des ministères pour leurs ressources économiques et leur soutien public. Les deux se situent donc dans une relation de forte interdépendance qui les oblige à être en permanence à l'écoute l'un de l'autre.

## une grande autonomie de gestion

La gestion de chaque agence relève de son directeur général nommé pour six ans, renouvelable deux fois trois ans. La grande majorité vient du secteur public ; quelques-uns viennent du secteur privé.

◆ Les directeurs généraux ont la responsabilité de leurs activités. Les restrictions pesant sur les moyens d'exploitation ont été systématiquement éliminés ces dernières années, y compris en matière de gestion du personnel ou du choix des locaux administratifs. Ils sont responsables du recrutement, de la notation et du licenciement de leur personnel et depuis 1994, des négociations collectives sur les salaires.

◆ L'ensemble des dépenses d'exploitation est regroupé dans un même chapitre budgétaire.

◆ Les agences tiennent une comptabilité d'exercice.

◆ Les crédits d'exploitation sont déposés sur un compte rémunéré. S'ils sont dépensés au rythme de moins d'un douzième par mois, l'agence perçoit des intérêts ; dans le cas contraire, elle doit verser une somme qui représente le coût de l'emprunt. Elle peut reporter jusqu'à 3% des crédits sur l'année suivante et dans cette même limite peut anticiper sur les crédits futurs. Elle peut ainsi faire face à l'imprévu et planifier ses activités dans la durée.

## La notation financière des agences

Le Bureau national d'audit a mis en place un système de notation de la gestion financière des agences. Son objectif est d'apprécier le niveau de qualité de la gestion financière à travers deux aspects:

◆ le dépassement de crédits ;

◆ l'évaluation des contrôles internes mis en place pour assurer l'exactitude et l'exhaustivité de tous les comptes rendus financiers.

Les notes de chaque agence sont publiées.

# Les agences néerlandaises : le retour de l'État ?

□ Aux Pays-Bas, de nombreux acteurs interviennent dans la mise en œuvre des politiques publiques □ La création d'agences répond paradoxalement à la nécessité de renforcer l'autorité de l'État central sur la conduite de l'action publique □ Elle permet également, dans la logique de gains d'efficacité et d'efficience, d'améliorer la performance publique □

## un pouvoir disputé

Traditionnellement, l'État central néerlandais partage l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques avec de nombreux organismes ou groupes d'intérêt. Aux Pays-Bas, l'organisation des services publics voit ainsi coexister l'administration au sens juridique et strict du terme et un secteur "privé", le "*gepremierde en gesubidieerde sector*" ("g en g"), hérité des bonnes œuvres de la bourgeoisie flamande et bénéficiant des financements de la puissance publique. Bien qu'une grande part des services publics soit délivrée par le "g en g", les autorités politiques et administratives n'ont aucun pouvoir hiérarchique sur ces entités et doivent donc négocier avec elles leurs objectifs.

## une organisation complexe

Dans le courant du 20<sup>ème</sup> siècle, des structures autonomes, les "*Zelfstandige Bestuursorganen*" ou ZBO se sont développées. On a fréquemment attribué à ces entités la volonté d'affaiblir le contrôle gouvernemental sur l'exercice d'une mission de service public et de déléguer une mission exercée auparavant par les ministères. Bien que ces ZBO soient régis par le droit public, ils échappent le plus souvent à l'autorité hiérarchique ministérielle. Se pose alors le problème du contrôle politique de leurs activités à la fois par le gouvernement et le Parlement.

On se trouve, là encore, dans une situation où le pouvoir gouvernemental doit négocier son autorité et la mise en œuvre de son programme d'action.

## un contrôle politique renforcé

Les principes issus de la *Nouvelle gestion publique*, qui prônent une **séparation entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques**, entre **ministères clés**, chargés de la stratégie et **agences**, responsables de l'exécution et de la gestion, ont paradoxalement servi les Pays-Bas dans leur volonté de "reprenre en main" la mise en œuvre des politiques publiques.

À partir de 1994, ce pays a donc conduit un vaste processus de création d'agences, dotées d'un statut propre précisant leurs missions et leurs

objectifs, ainsi que les produits ou services qu'elles doivent fournir. Ce processus, qui visait à déterminer de manière optimale, l'organisation et la gestion des missions publiques, a permis :

- ♦ de renforcer le contrôle politique de l'action publique ;
- ♦ d'introduire des règles de gestion administrative et financière plus souples ;
- ♦ de réduire les dépenses publiques.

À l'image des agences britanniques, les agences à la néerlandaise sont une forme d'autonomisation interne. La différenciation des règles de gestion financière est réalisée en maintenant l'entière responsabilité ministérielle, donc le contrôle politique. Si dans un premier temps, cette autonomisation était à dominante financière, elle recouvre désormais d'autres objectifs : moindre coût du produit ou du service, meilleure qualité des prestations et meilleure qualité de l'organisation (avec le développement du contrôle de gestion).

Parallèlement, en vue de mieux contrôler les ZBO, un "*projet de loi sur les organismes administratifs autonomes*" a été déposé en septembre 2000. Ce projet vise à renforcer l'autorité politique et à améliorer la transparence de la gestion de ces entités (approbation du règlement intérieur, du budget, nomination des dirigeants par les ministères, obligation de rendre compte, ...).

## une logique de résultats...

Les agences illustrent le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats par l'introduction de la comptabilité d'exercice qui permet de faire évoluer la politique de tarification des services au public et de s'acheminer vers un calcul de la rentabilité et des performances des organisations publiques. Ceci est censé responsabiliser et motiver les dirigeants. Se dessine alors une gestion non plus comptable mais économique du service public permettant plus aisément une contractualisation sur les objectifs entre ministères et responsables d'agences.

À la différence des "*Chief executive*" britanniques, les directeurs d'agences aux Pays-Bas n'engagent pas leur responsabilité personnelle sur les résultats.

On détermine les performances des agences sur la base d'indicateurs annuels de performance. Ces évaluations consistent à examiner si les agences ont rempli les conditions requises lors de leur création et dans quelle mesure des gains d'efficience sont encore possibles. En cas de performance insuffisante, les résultats de l'évaluation sont rendus publics. Cette publication constitue la principale sanction pour les agences.

Comme leurs équivalentes britanniques, les agences néerlandaises ne sont pas des personnes juridiques distinctes de l'État. Le budget et la responsabilité de l'agence sont une composante du budget et de la responsabilité du ministère de rattachement. Il n'existe par exemple pas de relation directe entre l'agence et le Parlement, toutes les informations transmises le sont à travers le budget et les rapports annuels des ministères de tutelle.

## ... pour l'ensemble de l'administration

Les gains d'efficience sont évidents, c'est pourquoi le gouvernement a pris, en 1999, la décision d'étendre l'usage du système de comptabilité d'exercice aux administrations de l'État. Cette orientation n'est pas sans rappeler les initiatives récemment prises en France avec la LOLF.

Deux leçons peuvent être tirées de ce mouvement en faveur de la création d'agences :

- ♦ il a incité au développement d'une gestion axée sur les résultats ;
- ♦ il a influencé l'environnement de l'agence, facteur déterminant du changement de mentalité du donneur d'ordres (ministères).

## deux images opposées

Selon que l'on évalue le poids des agences dans le budget de l'État à partir des effectifs ou des dépenses, on obtient deux images très différentes :

- ♦ en terme d'effectifs et selon les prévisions de création de nouvelles agences, elles devraient représenter 80% des effectifs en 2004 ;
- ♦ en terme de dépenses, les agences représenteront à la suite du mouvement de création prévu, 5 à 10% du budget d'ici 2004. Cela tient au fait que les dépenses de programmes continuent d'être supportées par le ministère, donneur d'ordres.

Entrepreneur Service d'exécution	Agence	Réalise les objectifs du ministère sur la base d'une convention établie entre elle et le donneur d'ordre et assortie d'une obligation de rendre compte des résultats.
Propriétaire	Secrétaire général du ministère concerné par la politique publique	Approuve la politique de l'agence en matière d'investissements, de financement et de risque et détermine le système de contrôle de gestion. La répartition des pouvoirs, des responsabilités ainsi que la détermination des objectifs internes sont définies dans un accord spécifique.
Donneur d'ordres	Ministère	Conçoit et élabore les politiques publiques
Evaluateur	Equipe de gestion ♦ affaires économiques ♦ audit	Contrôle la gestion opérationnelle de l'agence pour le compte du propriétaire et surveille la mise en oeuvre des politiques qui relèvent du donneur d'ordres.
Client	Acheteur du produit ou du service ♦ usagers et citoyens ♦ donneur d'ordres (client interne)	
"Banquier"	Ministère des Finances	Finance les investissements par des prêts, perçoit les intérêts et le remboursement du principal. L'agence bénéficie d'une facilité de réserve et d'une plus grande marge de manoeuvre en matière de report de crédits.

## Ministère italien des finances : quatre agences

□ Le gouvernement italien est engagé dans un vaste processus de réforme de la fonction publique depuis une dizaine d'années □ Dans ce cadre, le ministère italien des finances a créé quatre agences en 2001 □ Leur champ de compétences concerne les impôts, le domaine, le cadastre, les douanes □

### "le dialogue au service du changement"

*"Réorganiser l'administration centrale vise... à corriger une organisation jugée inapte à répondre de manière acceptable aux critères de transparence, d'efficacité, d'efficience. L'État se fait stratège et arbitre et confie... ses fonctions d'exécution et de gestion aux agences : il s'agit là de la première réforme structurelle depuis 1865 et de l'abandon du modèle pyramidal comme modèle général d'organisation".* C'est en ces mots que l'ancien ministre de la fonction publique Franco Bassanini présentait la création d'agences en Italie lors du colloque **"service public : le dialogue au service du changement"** en novembre 2000.

Le ministère des finances italien illustre bien cette mutation avec la création de quatre agences.

Ce sont des entités publiques dotées de la personnalité juridique et d'une grande autonomie réglementaire, administrative, organisationnelle, comptable et financière. Elle restent néanmoins soumises au contrôle de la Cour des comptes. Les objectifs de ces agences sont fixés annuellement par le ministère à travers une convention. Les règlements intérieurs sont fixés par les directeurs et les comités consultatifs de ces agences et concernent notamment l'organisation, les critères de recrutement du personnel, l'accès à l'encadrement supérieur...

L'amélioration du service est au cœur de leurs programmes avec un accent fort mis sur les valeurs et les objectifs qui ont présidé à leur création.

### agence des recettes

- ♦ Elle assure la gestion, le recouvrement et le contentieux des impôts directs mais aussi de la TVA et des produits du Trésor.
- ♦ La mise en place de cette structure s'est accompagnée d'une réorganisation territoriale.
- ♦ L'accent est mis sur le regroupement dans des **locaux** (385 sur l'ensemble du territoire) de tous les services inhérents aux impôts.

[www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it)

### agence du domaine

Son objectif est la gestion des biens immobiliers de l'Etat, la rationalisation et la valorisation de leur usage.

Cette agence a réalisé un site internet particulièrement innovant et permet la consultation de son rapport stratégique 2001 en anglais (overview 2001).

[www.agenziademanio.it](http://www.agenziademanio.it)

### agence du cadastre

[www.agenziaterritorio.it](http://www.agenziaterritorio.it)

### agence des douanes

[www.agenziadogana.it](http://www.agenziadogana.it)

# Les "agences" au Japon

## Les IAI\* garantes d'un service public efficace

□ Confronté à une crise profonde, le Japon a entrepris une refonte radicale de ses structures institutionnelles et administratives □ Les institutions administratives indépendantes sont l'une des composantes majeures du projet de réforme de l'État initié en 1999 .□

### Un impératif de réforme

La création "d'agences" au Japon (Institutions administratives indépendantes, IAI) s'inscrit dans un cadre plus large de mesures, prises entre 1999 et 2001, destinées à refondre radicalement la structure décisionnelle du gouvernement central :

- ❖ réduction drastique du nombre de ministères,
- ❖ réorganisation des ministères en fonction des objectifs et des missions du service public,
- ❖ renforcement du rôle du gouvernement,
- ❖ création d'un Cabinet Office,
- ❖ mise en place d'un système de coordination interministérielle,
- ❖ création d'un ministère chargé de l'évaluation des politiques publiques,
- ❖ rationalisation des relations entre État et entreprises publiques.

### Les principes de la Nouvelle gestion publique

À l'image des autres pays, ce sont les principes issus de la *Nouvelle gestion publique* qui ont guidé la création de ces IAI avec en arrière plan la volonté de séparer conception et mise en œuvre des politiques publiques et la nécessité de renforcer l'efficacité, la qualité et la transparence de certains services administratifs. 57 IAI ont été créées le 1<sup>er</sup> avril 2001, on en dénombre 63 à l'horizon 2004 dans des domaines aussi divers que la fiscalité, la recherche ou la police nationale.

### Une autonomie limitée

Le système japonais d'agences s'inspire du modèle des agences britanniques, l'autorité ministérielle sur ces IAI étant fortement affirmée.

Leurs activités sont en effet très encadrées. Sur la base des objectifs de moyen terme des ministères, elles s'engagent sur des résultats et élaborent deux types de plans :

l'un sur trois à cinq ans, précisant quels moyens et quels résultats sont attendus -amélioration de la qualité des services, amélioration de la performance budgétaire- et l'autre sur l'année fiscale qui décline ces objectifs de moyen terme en actions.

### une loi créant les IAI\*

L'article 3 de la Loi d'administration générale, portant création des IAI, souligne que l'accomplissement de leurs missions est indispensable à la "**stabilité de la population, de la société et de l'économie**".

Réduire l'importance de la bureaucratie et déléguer la mise en œuvre des politiques publiques, seront les garants d'une réforme enfin aboutie.

Ces "agences" bénéficient d'une gestion administrative et financière plus souple et sont soumises à l'utilisation d'une comptabilité d'exercice assortie de l'obligation d'établir des bilans en termes de pertes et de profits. Elles bénéficient par ailleurs de dotations budgétaires de leur ministère de rattachement.

Entités autonomes, dont le contrôle a priori est limité, ces IAI sont cependant évaluées attentivement.

Deux séries d'évaluations sont effectuées :

- ❖ un premier examen par un Comité d'évaluation établi au sein des ministères de tutelle porte à la fois sur les objectifs intermédiaires annuels permettant d'analyser l'état des performances et sur ceux de moyen terme qui permet de réaligner, si nécessaire, objectifs et missions des IAI ;
- ❖ un second examen des performances et des résultats en deux temps est réalisé par le Comité d'évaluation des politiques publiques et des institutions administratives autonomes -appartenant au ministère chargé de l'évaluation des politiques publiques et composé de personnalités extérieures à l'administration- afin de garantir la neutralité et l'équité du contrôle ministériel.

La responsabilité des gestionnaires, dont la rémunération est liée à la performance, s'exerce devant leurs ministères de rattachement mais également devant les citoyens à travers la publication des rapports d'activité, des résultats et des évaluations des agences.

\* **Institutions administratives indépendantes**

# Établissements publics en devenir

□ En 2001, Claude Rochet, chargé de mission à la DIRE a coordonné une enquête auprès des établissements publics et des ministères de tutelle □ Elle a porté sur "la mise en place de politiques publiques par les établissements publics nationaux" □ Cette analyse s'inscrit dans une enquête comparative de l'OCDE menée dans huit pays □

## partir de ce qui existe

La nécessité de mettre en place des agences autonomes lors d'un processus de réforme de l'État, demeure un débat sensible en France. Notion et structure pertinentes dans un grand nombre de pays, qu'en est-il de la situation française ?

L'enquête sur les établissements publics nationaux (EPN) réalisée dans le cadre de l'étude comparative de l'OCDE a permis d'éclairer ces notions et d'effectuer le bilan de l'existant. C'est sur cette base qu'un rapport a été rédigé à la demande du gouvernement. Intitulé "les établissements publics nationaux : un chantier pour la réforme de l'État", il souligne les atouts spécifiques et les limites du système français.

## opérer un bilan

Sans revenir ici sur les raisons qui président à la création d'un établissement public national chargé de la mise en oeuvre d'une politique publique donnée, on constate que les établissements concernés par le champ de l'enquête sont multiples. Elle concerne 1300 établissements qui regroupent 942 000 agents.

On y trouve les services relevant de l'État - dont les services déconcentrés et les services à compétence nationale qui ont fait l'objet il y a peu d'une redéfinition de leurs compétences -, les groupements d'intérêt public, les groupements d'intérêt économique et les Établissements publics (EPIC, EPA) créés dans l'enseignement, la recherche, l'emploi, la protection sociale, la santé, l'environnement, l'équipement, la culture... bénéficiant d'une autonomie de gestion.

En dépit de cette complexité administrative et juridique et du nombre de structures différentes, les relations entre l'État et ces entités ont été examinées sur la base d'une série de critères identiques :

- ♦ existence d'une personnalité morale distincte de l'État, d'un pouvoir hiérarchique sur les activités concernées,
- ♦ délimitation d'un domaine de compétences,
- ♦ autonomie de gestion (RH et financière),
- ♦ modalités de contrôle

Les établissements ont répondu à un questionnaire au même titre que les administrations centrales qui en assurent la tutelle.

Les résultats révèlent un écart de perception. Cet écart porte à la fois sur le fonctionnement des établissements et la mise en place - le plus souvent à leur initiative - d'outils de planification et d'évaluation. Outils qui, dans le cadre du contrat passé entre l'établissement et sa tutelle, permettent d'optimiser les dotations budgétaires tout en veillant à remplir les missions qui leur sont confiées. Ainsi, 75 % des EPN considèrent "qu'il existe un processus de planification stratégique entre l'établissement et sa tutelle"; paradoxalement, les administrations centrales considèrent que cette formalisation n'existe que dans 25 % des cas !

De même, les administrations centrales évaluent à 35 % les cas où les EPN "préparent les plans pluriannuels de performance" tout en considérant que la planification stratégique n'existe que dans 8 % des cas !

## esquisse d'une culture de la performance

Malgré ces résultats contrastés, l'auteur du rapport note qu'une telle dispersion traduit aussi l'intérêt grandissant de part et d'autre pour le développement de la planification stratégique. Dans les faits, les relations traditionnelles entre tutelle et établissements coexistent avec "le développement de relations et de pratiques de contractualisation".

Ainsi, des conventions d'objectifs ou des programmes pluriannuels ont été mis en place à la Culture, à l'Agriculture... La CNAF et les CAF font l'objet d'une évaluation et d'un suivi des conventions d'objectifs. Ces conventions recouvrent des réalités différentes :

- ♦ 40 % des EPN ont un contrat définissant des objectifs stratégiques,
- ♦ 30 % ont des plans pluriannuels encadrant les contrats d'objectifs annuels,
- ♦ 17 % ont des conventions de subventionnement.

Ces modes de contractualisation prévoient des engagements sur les prestations, les services et sur la gestion des moyens.

## construire l'avenir

A l'issue de cette enquête, il apparaît que la diversité des pratiques et l'hétérogénéité des expériences soulignent la nécessité de mettre en place un pilotage stratégique qui soit clairement défini. Aujourd'hui, les établissements publics représentent "un véritable laboratoire des nouvelles pratiques de pilotage stratégique des politiques publiques". Ils constituent un point d'appui pour aller plus loin, en France, dans la mise en place d'une nouvelle culture de la gestion publique tournée vers les résultats.

## piloter pour atteindre un but

L'enquête auprès des établissements publics et des ministères, réalisée en 2001, a permis de dégager les axes d'évolution suivants :

- ♦ préciser les missions ; identifier les raisons du recours juridique et fonctionnel à l'EP (enjeux stratégiques, association de partenaires, souplesse de gestion...)
- ♦ analyser la structure et le rôle du conseil d'administration ainsi que les modalités de choix des dirigeants ; clarifier le type de désignation des dirigeants et les rôles respectifs du président et du directeur général
- ♦ évaluer les marges de manoeuvre : adaptation du cadre budgétaire et financier (outils et contrôle de gestion) et s'engager vers une plus grande autonomie de gestion des RH
- ♦ définir les méthodes d'exercice de la tutelle : coordination et cohérence du cadrage de la politique publique à mettre en oeuvre si plusieurs ministères sont concernés
- ♦ définir les relations entre les entreprises publiques et les services territoriaux de l'État
- ♦ contractualiser à partir des missions, des objectifs et des engagements tant sur les prestations et les services que dans la gestion des moyens
- ♦ développer l'évaluation de la politique menée par des **instances habilitées à rendre compte au Parlement.**

L'ensemble de ces "contraintes" et "codes de bonne conduite" peut être consigné dans un référentiel qui fixe la politique déléguée à l'établissement.

Généralisés à l'ensemble des EPN, ces éléments donnent aussi le cadre d'un "référentiel de pilotage stratégique" des politiques publiques. Enfin, un outil qui permette de définir des objectifs, d'analyser les processus et de fixer les moyens nécessaires à leur mise en oeuvre.

## Agences et ministère, une relation évolutive

□ Allen Schick est professeur à l'Institut d'administration publique de l'université du Maryland et chercheur invité de la Brookings Institution (États-Unis) □ Dans le cadre d'un groupe de travail de l'OCDE, il a rédigé un article intitulé "Les agences à la recherche de principes" □ Cet article de Perspective Gestions Publiques vise à en dégager quelques principes □

Le développement des agences constitue l'une des tendances les plus marquantes du processus de réforme de la gestion publique engagé au sein des pays de l'OCDE. Que ce développement corresponde à une approche globale et systémique du changement ou soit le résultat d'une démarche plus pragmatique et "opportuniste", on assiste (presque) partout au même "engouement" pour cette forme d'organisation des services de l'Etat.

### Pourquoi une telle évolution ?

#### La dimension fonctionnelle

L'évolution des missions assumées par les États se traduit par un nombre croissant de prestations de services personnalisées aux citoyens. Ces exigences s'accommodent mal du manque de souplesse et de réactivité des administrations centralisées. Les agences sont des structures plus légères, plus directement en prise avec les utilisateurs, elles s'adaptent donc beaucoup plus rapidement à leurs attentes.

#### La dimension organisationnelle

La *Nouvelle gestion publique* insiste sur la responsabilisation et l'autonomie des gestionnaires afin d'améliorer la réactivité et la capacité d'adaptation des services dont ils ont la charge. La forme organisationnelle de l'agence constitue, de ce point de vue, une structuration évidente puisqu'elle associe **une** responsabilité à **un** service autonome.

#### La dimension structurelle

Identifier et séparer nettement ce qui relève de la décision et ce qui ressort de la mise en œuvre trouve sa concrétisation dans la complémentarité d'un pôle central et d'entités autonomes.

#### La dimension théorique

L'émergence des systèmes d'agence entre en résonance avec les théories de la « gouvernance démocratique » où l'Etat n'est pas la source unique de légitimité mais doit la partager avec d'autres formes d'organisations (collectivités territoriales, ONG etc...).

Ces différentes dimensions pourraient faire apparaître le fonctionnement en agence comme une sorte "*d'aboutissement naturel et indépassable*" de l'histoire administrative des Etats modernes. Pourtant, le recul historique comme l'évolution actuelle du système des agences viennent relativiser cette conclusion.

Durant tout le vingtième siècle, les administrations modernes se sont construites sur l'intégration de structures autonomes, pour former des ministères centralisés. Ni aboutissement, ni retour en arrière, le mouvement actuel exprime l'oscillation, selon les époques, entre la recherche d'une cohérence globale de l'action des Etats (priorité donnée au "centre") et des priorités axées sur les résultats concrets, en terme de services ou de prestations de proximité (la périphérie).

Ce mouvement de "balancier" que l'on peut identifier sur de longues périodes, se retrouve aussi dans les évolutions les plus récentes du système des agences. La prise en compte de la nécessaire articulation fonctionnelle entre l'État central - qui impulse et évalue - et les agences - qui mettent en œuvre et ajustent les programmes -, donne souvent lieu, dans un deuxième temps, à des rééquilibres au profit de l'autorité ministérielle. En effet, l'autonomie et la montée en puissance des agences se traduit par un double phénomène :

- ♦ une tendance au délitement du lien de subordination vis à vis de l'Etat central
- ♦ l'absorption d'une part croissante des ressources humaines (98 % en Suède) qui obère la capacité réelle des ministères à peser sur l'activité des agences.

### Les exemples suédois et britannique illustrent ces tendances et le souci d'y remédier

La structure administrative de l'État en Suède est, depuis plusieurs siècles, fondée sur un système d'agences. La faiblesse des capacités de contrôle et d'évaluation, les difficultés à "orienter" l'action concrète des agences préoccupent les autorités suédoises parce qu'elles fragilisent la cohérence globale des politiques menées. Depuis le milieu des années 90, des tentatives de réformes ont visé à rééquilibrer l'ensemble du dispositif au profit des ministères.

La réforme de 1988 au Royaume-Uni (Next Steps) a profondément modifié le paysage administratif anglais, passé d'une organisation centralisée à un système d'agences. Ce programme a incontestablement amélioré la qualité des services. De plus, sa conception et sa mise en œuvre ont été fortement encadrées et structurées (définition des objectifs, évaluation des résultats etc.). Pourtant, la politique du gouvernement de Tony Blair aujourd'hui, consiste, sans abandonner le principe, à donner plus de visibilité à l'action des ministères, à faciliter l'interministérialité afin d'assurer un pilotage plus cohérent de l'ensemble des politiques publiques.

La logique actuelle de développement des agences a permis de rapprocher les prestations et services offerts des citoyens. Pourtant, cette réponse pertinente ne peut faire l'économie d'une réflexion sur ce qui fait sans doute **la spécificité des programmes publics**. En effet, ils s'incarnent tout autant dans des guichets ou services que dans une orientation générale fixant des priorités politiques. Les réflexions menées actuellement sur le système d'agences témoignent, s'il en était besoin, qu'il n'y a pas de système "pur" et que, l'histoire administrative se construit sur un mouvement perpétuel de réformes et d'adaptations.