

LOLF et agences

Par Franc MORDACQ et Caludia FERRAZZI

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est un puissant levier pour réformer l'Etat : d'une part, elle donne une visibilité nouvelle aux « politiques publiques » - budget présenté par destination, maquette missions/programmes/actions - d'autre part, elle invite à réfléchir – en introduisant une démarche de performance – sur l'efficacité des politiques publiques au stade de leur conception et de leur mise en œuvre. En somme, les politiques publiques deviennent avec la LOLF un nouveau champ d'investigation.

Or, réfléchir à l'optimisation de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques conduit à s'intéresser à l'organisation administrative, bien que l'objet de la LOLF ne soit pas l'organisation, et bien que les évolutions d'organisation ne soient pas un préalable à la réforme de la gestion publique. L'analyse des solutions organisationnelles développées dans d'autres pays participe à cette réflexion, d'autant plus que la plupart des pays OCDE analysés font face à des problématiques proches : améliorer la qualité des prestations de service public avec des ressources contraintes, donner davantage de marges de manœuvre aux dirigeants, stimuler la diffusion d'une culture de résultats. En particulier, l'« agence », structure en charge de la mise en œuvre d'une politique publique, est un modèle de plus en plus répandu dans les administrations des pays de l'OCDE.

Le présent article vise à aborder certaines questions posées par la mise en œuvre de la LOLF au regard de la constitution de structures administratives partiellement autonomes par rapport aux départements ministériels. Dans un premier temps, la notion d'« agence » sera précisée, ainsi que les différentes formes de déconcentration et décentralisation fonctionnelle existantes en France et dans un certain nombre de pays OCDE (1.). Ensuite, sera expliqué l'apport de la mise en œuvre de la LOLF à cette réflexion, notamment au regard de la création des programmes, au sens de l'art.7 de la LOLF. Seront notamment exposés les enseignements qu'il convient de retenir de ces expériences de déconcentration fonctionnelle pour optimiser le fonctionnement de la nouvelle gestion publique française (2.).

Dans cette réflexion sur l'autonomie qu'il convient d'accorder à des services en charge de la mise en œuvre d'une politique publique, il sera fait référence à la notion de « déconcentration fonctionnelle » lorsque les services agissent sous l'autorité du département ministériel de rattachement et ne sont pas dotés de la personnalité juridique. En revanche, lorsque l'Etat se sépare juridiquement d'un volet de l'activité opérationnelle par la création d'une structure juridiquement autonome, le terme de « décentralisation fonctionnelle » sera préféré.

1. Qu'est-ce qu'une « agence » ?

La notion d' « agence » en France

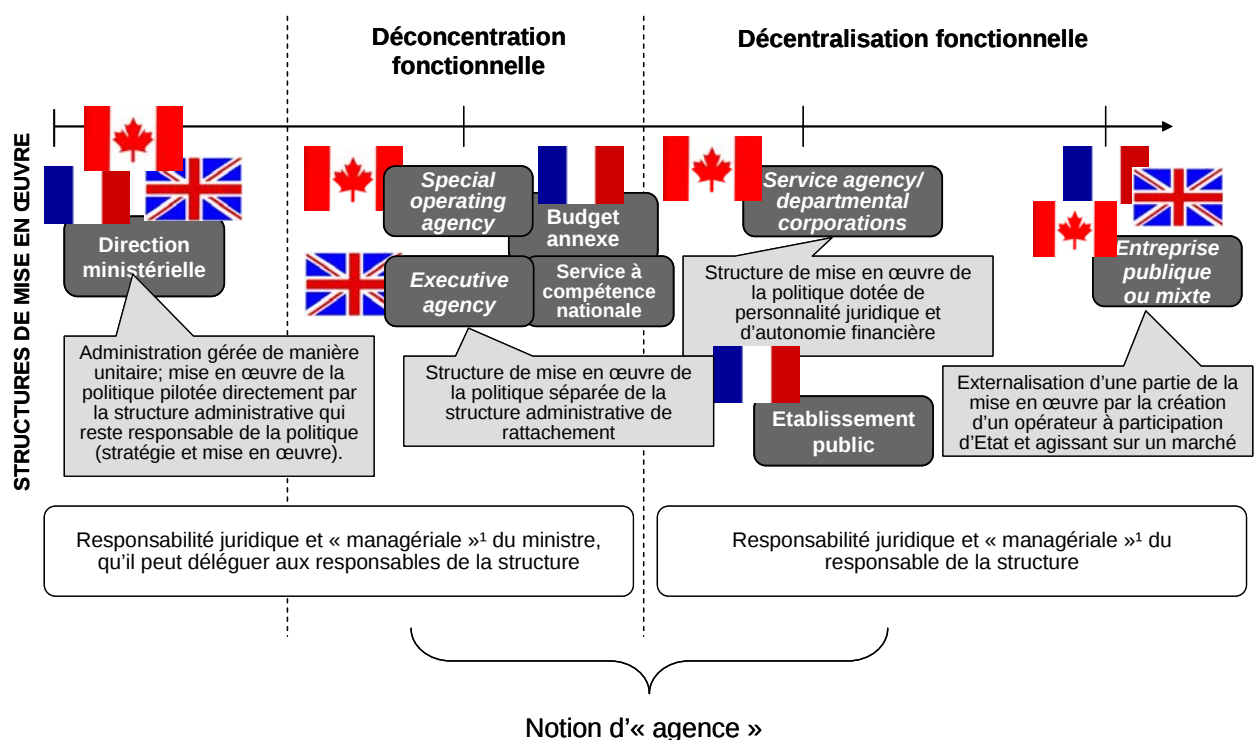
Il n'existe pas de notion d' « agence » en droit administratif français. En France, sous la dénomination d' « agence » coexistent aujourd'hui quelques dizaines de structures à statut juridique et à fonctionnement différents. En particulier, ont été dénommées « agences » de nombreux établissements dans les domaines de l'environnement (Agence de l'eau, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, etc.), des finances et du budget (Agence France Trésor, Agence pour l'informatique financière

de l'Etat, etc.), de la recherche (Agence française de l'innovation, Agence nationale de la recherche), de la santé (Agence française de sécurité sanitaire des aliments, Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, etc.) et des services sociaux (Agence nationale pour l'emploi, Agence nationale pour la rénovation urbaine, etc.). En droit, il s'agit d'établissements publics administratifs, d'établissements publics à caractère industriel et commercial, de groupements d'intérêt public ou de services à compétence nationale. Ils disposent donc en réalité de prérogatives très différentes et d'une autonomie de gestion variable. Certaines – notamment dans le domaine de la santé – assurent à la fois la conception et la mise en œuvre de la politique dont elles ont la charge. D'autres se limitent à la stricte réalisation de directives arrêtées au niveau ministériel. D'un point de vue juridique, ces structures peuvent disposer de la personnalité juridique (c'est le cas des établissements publics) ou en être dépourvues (les services à compétence nationale par exemple).

Un éventail de solutions dans la notion d' « agence » à l'étranger

Dans de nombreux pays OCDE, en revanche, la notion d'« agence » renvoie à une structure administrative présentant des caractéristiques propres – à la fois en droit et dans la réalité du fonctionnement. Il convient cependant de remarquer que cette notion reste à géométrie variable, à double titre : d'une part, elle varie selon les pays et les traditions administratives ; d'autre part, dans chacun des pays, elle admet une certaine diversité de structures et de fonctionnement.

Il est ainsi possible de schématiser les différentes solutions d'organisation par ordre croissant d'autonomie :



Dans les structures se situant dans la partie gauche du schéma, la structure fonctionnelle n'a pas de personnalité juridique distincte de l'Etat, et la responsabilité – juridique et « managériale »¹ – repose sur le ministre et sur ses directeurs ayant reçu

¹ Pour une définition de la responsabilité « managériale », cf. notamment André BARILARI, *Quel impact sur la responsabilité des acteurs ?*, in RFFP n° 92, p.25, Novembre 2005.

délégation. En revanche, dans la partie droite, c'est le responsable de la structure, dotée de personnalité juridique, qui répond juridiquement et managérialement du fonctionnement et des résultats. Cette responsabilité peut dans la plupart des cas être partagée avec l'organe de gouvernance (conseil d'administration par exemple) auquel le responsable participe ou qu'il préside. En poursuivant ultérieurement au delà du schéma, la réalisation de certaines activités peut être externalisée en dehors de l'administration, avec un contrôle plus ou moins approfondi par les services opérationnels « donneurs d'ordre » sur les prestations finales.

Pourquoi déconcentre-t-on (ou décentralise-t-on) fonctionnellement la mise en œuvre des politiques publiques ?

Dans les pays où un processus de déconcentration/décentralisation fonctionnelle a été engagé – où on a fait bouger le curseur vers une plus grande autonomie -, on avance plusieurs raisons pour expliquer la création d'agences ou de formes autonomes de mise en œuvre des politiques publiques.

Les deux premières portent sur le contenu du service produit par l'administration : à l'étranger, lorsque la composante de service à l'utilisateur est prédominante, le besoin est ressenti d'orienter l'ensemble de la structure vers les usagers, de la « tourner » vers l'extérieur, à la fois fonctionnellement et culturellement. A titre d'exemple, environ 40% des agences britanniques (sur un total d'environ 125) ont un métier prédominant de prestation directe de services aux usagers, auquel se rajoute 30% d'agences « de soutien » agissant pour le compte de structures internes à l'administration. Par ailleurs, la réalisation de missions ou de métiers très spécialisés peut imposer la constitution d'un centre d'expertise particulier, qui doit pouvoir attirer des compétences et des outils du marché pour être efficace et, pour ce faire, gagne en gérant ses ressources de manière plus autonome.

D'autres explications de nature politique peuvent renseigner sur le sens des initiatives de déconcentration/décentralisation fonctionnelle prises dans les principaux pays OCDE. Le ministre peut manifester la volonté d'introduire davantage de « neutralité » dans la mise en œuvre d'une politique particulièrement visible, pour minimiser les risques sur un service « technique » clé (ex : services des retraites ou des impôts). Le gouvernement peut en outre souhaiter afficher une attention particulière vis-à-vis d'un sujet, particulièrement après la manifestation d'une crise : la constitution d'un service partiellement autonome peut concourir au sentiment que le problème est en train d'être traité (ex : sécurité sanitaire).

Enfin, dans les pays observés, la création de structures autonomes peut s'inscrire dans un projet à moyen terme, dans la continuité tout comme dans la rupture : dans le premier cas de figure, le besoin peut émerger d'identifier une structure capable de porter la mise en œuvre d'une politique dans la continuité, au-delà des changements politiques. Dans le second cas, la structure autonome peut préfigurer un projet d'externalisation du service en cours d'analyse.

Dans certains systèmes administratifs, c'est l'ensemble des services opérationnels de l'Etat qui est soumis au modèle d'organisation « en agence ». Il ne s'agit donc pas d'une décision prise au cas par cas pour telle ou telle politique, mais de l'élaboration d'orientations interministérielles fixant les conditions à remplir et le processus à suivre pour la constitution d'agences². Au Royaume-Uni par exemple, 75% des personnels de l'Etat travaillent aujourd'hui dans des agences. Au Pays-Bas, cette

² Voir, à titre d'illustration, le guide interministériel élaboré par le Cabinet office, *Executive agencies : a guide for departments*, juin 2006.

proportion dépasse aujourd'hui 80%, et en Suède atteint 98%. Le Canada suit une évolution analogue avec la mise en œuvre du projet « Service Canada ».

Dans le schéma dessiné ci-dessus, la notion d' « agence » se situe dans la partie centrale du schéma : l'agence est une structure dotée d'une grande autonomie de gestion et soumise au pouvoir de direction du/des ministre/s concerné. Entre l'agence et le département ministériel, une contractualisation assure que la procédure d'allocation des ressources et de fixation des résultats de la structure soient convenus entre les parties et formalisés dans un document-cadre. L'autonomie de gestion comprend la possibilité pour les dirigeants de l'agence de décider de l'organisation générale interne, de la gestion du personnel et d'au moins une partie de la gestion financière.

Dans le cas français, se situeraient dans la partie centrale du schéma – correspondant à la notion d' « agence » dans les pays étrangers - les budgets annexes, les services à compétence nationale et les établissements publics. Il s'agirait pour les premiers d'une déconcentration fonctionnelle, le budget annexe et le SCN n'étant pas doté de personnalité juridique et agissant sous l'autorité du ministre ; pour les établissements publics, il serait possible de parler de décentralisation fonctionnelle, l'établissement constituant une entité juridiquement autonome et responsable.

Même si la notion d'agence est souple, elle renvoie, dans la plupart des pays de l'OCDE, à un certain nombre de caractéristiques propres permettant de reconnaître une structure autonome, au-delà de sa dénomination. Par ailleurs, des choix structurants, réalisés par le ministre et par le département de rattachement, en définissent les « variables », permettant de placer précisément le curseur de l'autonomie.

Un ensemble de caractéristiques propres à la notion d'agence

La première des caractéristiques d'une agence dans les pays de l'OCDE analysés est la mission prioritaire de **prestation de services**. L'agence est mise sous tension par une autonomie accrue, en vue d'atteindre les objectifs fixés de qualité de service et d'efficacité.

S'agissant du **système de responsabilité**, une agence dispose d'une tutelle (*departmental sponsor* dans les systèmes britannique et canadien) au sein du ministère de rattachement, ce qui n'empêche pas dans la plupart des cas une relation directe avec le ministre, plus rarement avec le Parlement.

La structure est systématiquement gérée selon une **forme contractuelle** définie entre l'agence et le ministre concerné. L'accord des parties est donc explicite, notamment sur l'engagement sur les résultats, sur le partage des responsabilités et sur le processus d'allocation des ressources.

Le directeur de l'agence est nommé par le ministre ou par le responsable du département de tutelle et est tenu responsable des résultats et du fonctionnement de sa structure, fixés au moment de sa nomination. Selon le cœur de métier de l'agence, le responsable peut être recruté à l'extérieur de l'administration ou par nomination interne à l'administration : dans les expériences étrangères, des nominations par proximité politique coexistent avec des mises en concurrence fondées sur l'adéquation entre profil et métier, ouverte y compris à l'extérieur de l'administration. Il est possible d'affirmer qu'en moyenne, si l'on compare ces nominations à celles sur des postes de responsabilité dans un département ministériel, le recrutement par profil y est beaucoup plus courant et se rapproche souvent d'un recrutement à un poste de dirigeant d'entreprise, même lorsque les candidats sont fonctionnaires. Le responsable est dans tous les cas révocable en cas de défaillance et une partie de sa

rémunération – pouvant aller jusqu'à 20% - est variable en fonction des résultats. Des formes de mobilité de l'encadrement supérieur entre l'agence et le département ministériel de tutelle existent, mais – dans les pays étudiés - ne représentent pas la règle d'évolution de carrière.

En termes de **ressources**, la budgétisation des agences est souvent pluriannuelle³, et axée très fortement sur les résultats, davantage que pour les départements ministériels. Les contrôles externes sur les dépenses sont souvent assouplis, contrairement aux suivis des résultats qui sont systématiquement renforcés, au travers la mise en place d'outils et de points de rendez-vous pour traiter les écarts éventuels.

Enfin, la mission d'une agence n'est jamais considérée comme pérenne : l'engagement contractuel (document-cadre ou charte) comprend systématiquement la revue périodique de l'adéquation entre missions et solution organisationnelle (entre 1 et 3 ans), ce qui permet d'évaluer la pertinence de l'organisation en agence au regard notamment des évolutions du contexte et de la demande de services.

A cet ensemble de caractéristiques propres aux agences s'accompagne une **approche interministérielle** globale à la question de la déconcentration/décentralisation fonctionnelle. Au Royaume-Uni, un rôle interministériel de coordination de la « politique » des agences et des établissements publics est joué par l'équipe *Agencies et public bodies team*, structure constituée au sein du *Cabinet office* : elle est en charge notamment de l'élaboration du guide destiné aux départements ministériels pour qu'ils évaluent pour chaque politique publique – par des critères homogènes – la pertinence de la constitution d'agences et les modes de gouvernance adaptés à chaque situation. Elle consulte le *HM Treasury* sur la « politique » globale d'organisation administrative. Elle fournit également le plan-type des documents-cadres à rédiger pour contractualiser avec l'agence sur les modes de financement et sur les engagements de résultats. Elle réalise des bilans de la « politique » des agences et propose des évolutions le cas échéant. Au Danemark, c'est au sein du ministère des Finances - dont l'une des missions est la « modernisation publique » - que ces activités sont réalisées.

Une combinaison de caractéristiques complémentaires conférant à chaque agence sa spécificité

Au-delà du noyau de caractéristiques propres, chaque agence combine dans la réalité des expériences étrangères un certain nombre d'autres caractéristiques, issues de choix structurants réalisés lors de sa création. Cette combinaison qualifie le degré d'autonomie de l'agence. Elle permet également de comparer les agences actives dans les pays OCDE aux structures administratives existantes en France.

Une agence peut être dotée de la **personnalité juridique**, mais elle peut aussi ne pas être juridiquement distincte du département ministériel auquel elle est rattachée. La politique de sécurité sanitaire des produits de santé est par exemple assurée au Royaume-Uni par la *Medicines and healthcare products regulatory agency*, agence non dotée de personnalité juridique. La même politique est menée en France au travers de la AFFSAPS (Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé), personne juridique en tant qu'établissement public administratif. Compte tenu de ses retombées sur le système de responsabilité, ce choix est très structurant pour la vie de l'agence et pour l'autonomie vis-à-vis du ministre, responsable *in fine* de la politique. Lorsqu'elle est dotée de personnalité juridique, son fonctionnement peut être de manière générale facilement comparé à celui d'un établissement public en France.

³ Sauf au Canada, où la budgétisation est annuelle avec possibilité de report à hauteur de 5%.

Dans les exemples étrangers, l'autonomie dans les **recrutements** et, plus généralement, dans la **gestion des personnels** constitue l'autre choix juridique capital pour le fonctionnement de l'agence, souvent lié au choix précédent sur la capacité juridique. En effet, dans un certain nombre de cas, la volonté d'ouvrir les recrutements à l'extérieur de la fonction publique a justifié la constitution de structures juridiquement autonomes, permettant de s'affranchir plus facilement des règles statutaires régissant les fonctions publiques. Même en France, la constitution d'un certain nombre d'établissements publics à caractère industriel et commercial a – au moins pour partie – constitué une réponse à cette préoccupation. Dans tous les systèmes analysés, cependant, aucun obstacle juridique n'empêche concrètement un panachage de profils entre fonctionnaires et non titulaires provenant de l'extérieur de l'administration.

La **nature du financement** et le **degré d'autonomie** de la gestion financière de la structure représentent également une variable très importante dans la constitution et dans la qualification de l'agence. S'agissant du financement, des cas d'allocation de crédits du budget général (*special operating agencies* canadiennes) coexistent avec des exemples d'isolement des prévisions de charges et de ressources de la structure (proche des budgets annexes à la française), y compris dans le même système administratif (c'est le cas du Royaume-Uni, où les différents modes de financement coexistent). Par ailleurs, le responsable de l'agence bénéficie de degrés variables d'autonomie dans la gestion financière (constitution des réserves, reports, fongibilité entre dépenses de nature différente ou entre territoires, etc).

Un autre choix structurant dans les cas étrangers est la **source de légitimité** de l'agence, qui varie de manière très sensible selon les cas : certaines agences sont créées par la loi (au Canada notamment, comme dans le cas de l'Agence des douanes et du revenu), d'autres par un texte réglementaire (Royaume-Uni), d'autres encore par des textes *ad hoc* prévoyant la création de la structure, ses modes de fonctionnement et les engagements de performance (au Danemark par exemple).

S'agissant des **modes de gouvernance**, l'implication des services du ministère de rattachement est variable, leur poids dans la prise de décision des instances (comité de direction, conseil de gestion ou conseil consultatif) pouvant aller du simple avis à un véritable droit de veto. La présence même de représentants du ministère de rattachement ainsi que de celui des finances n'est pas systématique. Par ailleurs, les contrôles exercés par le département ministériel de rattachement sont divers : participation à la prise de décision, demande de missions d'audit ou encore processus formalisés de contrôle à certaines étapes de la vie de la structure. Pour certaines agences canadiennes, comme l'Agence du revenu (ARC), la participation du ministère de rattachement se concrétise surtout par un pilotage par les résultats : c'est en effet le ministre lui-même qui répond devant le Parlement des résultats de l'agence et de leur cohérence avec la stratégie gouvernementale.

Une autre variable distinguant les agences les unes par rapport aux autres est le recours ou non à des **centres de services partagés** entre plusieurs agences, au niveau ministériel ou interministériel. Lorsque ce recours a lieu, les services qui sont les plus souvent mutualisés sont les opérations administratives de gestion des ressources humaines (paye, organisation matérielle des concours et des recrutements, action sociale, etc.), la gestion des affaires financières, les fonctions d'inspection et d'audit interne, les fonctions achats, les services informatiques et la gestion immobilière. Certaines agences, néanmoins, disposent en leur sein de tout ou partie de ces fonctions.

Le système français dispose d'ores et déjà de cadres juridiques pour réaliser la déconcentration/décentralisation fonctionnelle

Les formules juridiques existantes dans le système français apportent des solutions variées à la question de l'autonomie opérationnelle. Dans le schéma décrit de décentralisation fonctionnelle, les établissements publics et les entreprises publiques ou mixtes se situent dans la partie droite du schéma et sont tous dotés de personnalité juridique. En revanche, et contrairement à ce qui existe dans d'autres pays, il n'existe pas en France d'approche globale de l'organisation en agence ni de structure pilotant au niveau interministériel les critères et les règles de la déconcentration/décentralisation fonctionnelle.

Dans la partie gauche du schéma (« premier degré » d'autonomie), celle où figurent par exemple les *executive agencies* britanniques, il est sans doute possible de situer **les services à compétence nationale (SCN)**, dans la mesure où leur est confiée une mission opérationnelle. Il s'agit de services non dotés de la personnalité juridique et exerçant des « *fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés* »⁴. Un SCN peut être placé – par le décret en Conseil d'Etat qui le crée - sous l'autorité du ministre concerné ou sous celle d'un directeur d'administration centrale, d'un chef de service ou d'un sous-directeur. L'autonomie accordée au SCN – comme celle à un directeur - peut déboucher sur une délégation de pouvoir ou de signature, et être assortie d'un statut d'ordonnateur. Comme pour les établissements publics, la question de la constitution des SCN n'a pas à ce stade été abordée de manière globale sur l'ensemble du périmètre de l'activité opérationnelle de l'Etat. Plusieurs dizaines de SCN ont été créés, essentiellement dans les domaines de la maîtrise d'ouvrage informatique, de la culture, du backoffice financier et de l'environnement. Une autre différence significative est à signaler par rapport aux expériences étrangères : compte tenu du caractère national de ses missions, il est explicitement exclu qu'un service à compétence nationale puisse exercer des compétences localisées, ni des missions de pilotage des services déconcentrés, alors que c'est parfois le cas à l'étranger (ex. le réseau de *Jobcentre Plus* au Royaume Uni).

Toujours dans la partie gauche du schéma (déconcentration fonctionnelle) figurent en France **les « budgets annexes »** retraçant « *les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* » (LOLF, art.18). Cette définition est plus restrictive que le texte de l'ordonnance de 1959 (art.20) et recentre les budgets annexes sur les activités donnant lieu à des prestations de services financées exclusivement par des recettes commerciales, c'est à dire par l'utilisateur. Comme dans le texte de 1959, ils ne sont pas dotés de personnalité juridique et agissent sous la responsabilité du ministre. Le contrôle aérien ou les Journaux officiels constituent deux exemples de cette solution d'autonomisation dans les modes de financement.

⁴ Décret du 1er juillet 1992 modifié par le décret n°97-463 du 9 mai 1997.

2. LOLF et agences

Pourquoi rapproche-t-on la gestion publique issue de la LOLF et le mode de gouvernance des « agences » ?

La LOLF regroupe les charges budgétaires de l'Etat par mission, chacune « *comprenant un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* »⁵. Par destination de la dépense, 131 programmes du budget général de l'Etat ont été créés dans le PLF 2007, regroupent chacun « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* »⁶. Une analyse de la nature des actions mises en œuvre par les programmes montre que 80% des programmes sont en charge d'une politique publique, 8% d'actions de soutien, les restant 12% combinant les deux dimensions, politique publique et soutien.

La structure budgétaire française en programmes s'applique à l'ensemble du périmètre de l'administration, tous les services (administrations centrales, administrations déconcentrées et services à compétence nationale) émergeant à l'un des 131 programmes. Les activités opérationnelles sont réalisées au sein des programmes au travers des budgets opérationnels de programme (BOP), comprenant un budget prévisionnel et des objectifs et indicateurs déclinés à partir de ceux du programme⁷. Programmes et BOP représentent donc deux échelons de mise en œuvre d'une politique, pilotés par des responsables identifiés, dans une véritable chaîne de responsabilité. Le choix réalisé en France vise donc à responsabiliser les acteurs opérationnels par un mode de relation fondé sur l'autonomie et formalisé dans un document de cadrage, la charte de gestion. Sont définis dans la charte les périmètres de responsabilité et d'autonomie et les processus de dialogue de gestion entre différents niveaux de responsabilité.

Aucun service et aucun BOP n'existent donc en dehors des programmes et tous les programmes se déclinent jusqu'à couvrir l'ensemble de l'activité opérationnelle. Cette construction et le fonctionnement des programmes reposent sur la conviction que les marges de manœuvre et l'efficacité doivent être recherchées au plus près de l'opérationnel, du « métier » et de l'utilisateur. Dans le cas français, dire que la réussite du programme tient en grande partie à sa déclinaison opérationnelle revient à s'appuyer essentiellement sur la déconcentration territoriale (plus que fonctionnelle) pour la mise en œuvre des politiques publiques.

L'analyse des expériences étrangères montre que la recherche d'efficacité opérationnelle a conduit dans un certain nombre de pays de l'OCDE à la création d'agences ou d'autres structures de déconcentration/décentralisation fonctionnelle. Dans les cas étrangers donc, il ne s'agit pas – contrairement à la France – de regrouper entre les mains d'un seul responsable toutes les activités et les ressources afférentes pour conduire une politique. Il ne s'agit pas non plus de décliner un programme « central » au niveau territorial, mais d'accorder une certaine autonomie à l'opérationnel par rapport au concepteur de la politique.

⁵ Art. 7 de la LOLF.

⁶ Ibid.

⁷ Direction de la réforme budgétaire, *Guide pratique de la déclinaison des programmes. Les budgets opérationnels de programme*, janvier 2005.

Dans l'exemple britannique, pour les politiques où il a été possible de séparer la responsabilité de la conception et celle de la mise en œuvre, et où cette dernière a été confiée à une agence, ce mode d'organisation affiche à ce stade des résultats positifs : avec de nombreuses précautions de méthode, le bilan du système des agences dressé pour le Gouvernement britannique en 2002 souligne une diminution du coût unitaire des services et de la dépense liée à ces politiques, et une réduction des délais de traitement des dossiers. Par exemple, au moment de la création de l'Agence des passeports et des enregistrements (*UK Passport and Records Agency*) en 1991, le délai moyen pour la délivrance d'un passeport était d'environ 95 jours, contre les 10 jours nécessaires actuellement. Il est également remarqué que de nombreuses agences ont élargi la gamme des services proposés aux usagers et bénéficient d'un fonctionnement plus transparent qu'auparavant. En 2002, globalement, 75% des objectifs fixés aux agences ont été atteints, mais il est reconnu dans ce bilan que la définition des objectifs et des indicateurs, ainsi que l'orientation de la structure vers les résultats, restent à améliorer. Par ailleurs, une logique trop verticale semble limiter la capacité des agences à mener des actions coordonnées avec d'autres acteurs au service de la même politique⁸. Malgré des infléchissements apportés dans un certain nombre de cas à l'autonomie initiale des agences, en direction d'une subordination plus marquée aux ministères de rattachement, le nombre d'agences dans de nombreux pays OCDE ne cesse de croître depuis le début des années 1990. En tête du peloton, la Suède en compte plus de 250, le Royaume-Uni environ 125, le Canada environ 75 (*Special operating agencies* et *Service agencies* confondues).

Le modèle « agence » de gouvernance peut-il guider l'évolution de programmes issus de la mise en œuvre de la LOLF ?

Si la création des programmes répond au même souci de responsabilisation de l'opérationnel, le responsable de programme français est difficilement comparable à un responsable d'une agence (ou d'une structure en charge de la réalisation opérationnelle de la politique publique), par exemple dans le cas britannique. Le cumul entre les mains d'un même responsable de programme de responsabilités de nature stratégique et d'autres de nature opérationnelle introduit une différence fondamentale avec le directeur d'agence.

Ce constat s'appuie sur l'analyse de la population des 80 responsables de programme: 84% d'entre eux sont directeurs, « délégués » ou chefs de service (et pilotes d'un programme en charge d'une politique, y compris de soutien) ; 6 responsables de programme sont secrétaires généraux (7%) qui, pour 4 d'entre eux, pilotent – entre autres - un programme de politique publique (Défense, Minéfi, Intérieur, SPM) ; les 7% restants sont présidents de juridictions ou d'établissements. Dans leur rôle au sein des administrations centrales, les responsables de programme sont donc appelés, en tant qu'ils sont directeurs d'administration centrale, à assurer « *au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. A cette fin [les administrations centrales] participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres, notamment dans les domaines suivants :*

- 1° La définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application, l'évaluation de leurs effets ;*
- 2° L'organisation générale des services de l'Etat et la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels ;*

⁸ Pour une revue complète du système des agences britanniques, cf. le rapport du HM Treasury et du Prime's Minister's Office of public services reform, *Better government services, Executive agencies in the 21st century*, juillet 2002.

3° La détermination des objectifs de l'action des services à compétence nationale et des services déconcentrés de l'Etat, l'appréciation des besoins de ces services et la répartition des moyens alloués pour leur fonctionnement, l'apport des concours techniques qui leur sont nécessaires, l'évaluation des résultats obtenus. »⁹

Aujourd'hui donc la majorité des responsables de programme français cumulent les rôles de tutelle ministérielle (*departmental sponsor*) des agences britanniques et celui des agences elles-mêmes. Ils sont en effet tout d'abord responsables du développement de l'orientation stratégique de la politique et conseillent le ministre sur ses grandes orientations. Ils sont ensuite responsables de la mise en œuvre de la politique, à la fois dans la définition des instruments les plus adaptés et dans la réalisation jusqu'au résultat final, souvent au travers de réseaux de services territoriaux déconcentrés. Un exemple intéressant de ce dualisme est le programme Information géographique et cartographique, dont la responsabilité initialement confiée au directeur général de l'institut géographique national (IGN) – structure en charge de la réalisation de la politique – est aujourd'hui entre les mains du directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques du ministère de l'équipement – structure ministériel responsable de l'orientation et du contrôle de l'institut.

Il est même possible d'affirmer que le mode de recrutement, la formation et la gestion de carrière de l'encadrement supérieur français se fondent précisément sur cette double facette – de conception et opérationnel – que les directeurs responsables de programme sont appelés à exercer, et qui par ailleurs aujourd'hui concourt à rendre attractive la carrière des hauts fonctionnaires français.

Dans un certain nombre de cas, en France aussi, la conduite d'une politique peut être répartie entre deux entités distinctes, en charge respectivement de la conception/évaluation et de la mise en œuvre : c'est le cas par exemple de la politique de la Ville, répartie entre la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) – dont le délégué est responsable du programme « rénovation urbaine » – et l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public à caractère industriel et commercial. « *Placé sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville, qui fixe les orientations générales de son action* »¹⁰, l'ANRU est en charge du cofinancement de projets de rénovation urbaine. Une convention lie l'ANRU à la DIV. Cette séparation entre conception et réalisation de la politique n'est cependant pas explicite ni courante, et certainement pas systématique.

La LOLF ne conduit donc pas mécaniquement à la création d'agences, mais elle ne s'oppose pas non plus à une séparation entre ministères concepteurs et agences d'exécution lorsque cela est pertinent. La nouvelle architecture budgétaire et la chaîne de responsabilité mises en place apportent aujourd'hui tous les éléments pour aborder de manière générale la question : quelles sont les politiques qui tireraient bénéfice d'une séparation structurelle entre conception – qui resterait dans le cadre d'un programme – et exécution – qui serait confiée à une agence ? A titre d'illustration, on peut remarquer que la LOLF a conduit à dissocier les questions fiscales dans deux programmes différents : un programme « d'exécution » Gestion fiscale et financière de l'Etat et un autre (Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat) couvrant notamment l'élaboration de la législation fiscale. Au delà, la question peut se poser de la séparation plus franche entre les deux facettes de certaines politiques publiques.

⁹ Décret n°92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, version consolidée au 23 octobre 1999.

¹⁰ Décret n°2004-123 du 9 février 2004.

Trois enseignements utiles pour la gestion publique française semblent pouvoir être tirés de l'expérience des agences, et plus globalement des processus de déconcentration/décentralisation fonctionnelle.

Le premier enseignement concerne l'équilibre entre une approche globale, souhaitable lorsque des modèles d'organisation sont proposés à la réflexion interministérielle, et la diversité de solutions qui doivent être promues ou admises. Lorsqu'un modèle d'organisation est proposé dans le secteur public, il est nécessaire d'admettre, dans le respect d'un cadre commun, une certaine diversité – que ce soit dans les modalités de gestion, dans les règles de gouvernance, dans les relations entre les acteurs ou dans le degré de formalisation de tous ces éléments. Le guide interministériel britannique cité ci-dessus mentionne explicitement cet aspect de souplesse, en précisant que « *la variété des agences signifie qu'une solution [de gouvernance] ne peut pas convenir à tous les cas de figure*¹¹ ». Un certain nombre de programmes se prête sans doute à terme à une focalisation opérationnelle plus marquée. La probabilité de cette évolution varie selon la capacité à scinder les contenus stratégiques et opérationnels de l'activité actuelle de chacun des responsables de programme. Il va donc de soi qu'un grand nombre de programmes ne se prête pas à cette séparation compte tenu de la nature de leurs activités.

Le deuxième enseignement consiste à privilégier une approche progressive, où la définition d'une cible d'organisation – quelle que soit celle-ci - n'est pas incompatible avec plusieurs étapes évolutives intermédiaires. En France, les exemples de la Poste (direction d'abord, budget annexe ensuite, puis exploitant autonome, enfin société publique), de MétéoFrance (direction devenue établissement public administratif) et plus récemment des Monnaies et Médailles (budget annexe transformé en établissement public à caractère industriel et commercial), montrent des cas de décentralisation fonctionnelle d'une ou plusieurs politiques publiques par des étapes franchies dans le temps.

Le troisième enseignement porte sur les conditions de succès à remplir lorsqu'un ministère souhaite accorder une certaine autonomie de gestion à des structures en charge de toute ou partie de la conduite d'une politique publique, quel que soit le degré de cette autonomie. Les expériences étrangères permettent d'en identifier un certain nombre.

Il s'agit d'abord de définir un périmètre de gestion suffisamment large pour assurer de véritables marges de manœuvre au responsable opérationnel. Un périmètre significatif justifie aussi plus facilement un changement organisationnel, auquel sont souvent associés des coûts importants, qu'ils soient financiers, humains ou de changement « culturel ».

Une deuxième condition porte sur la définition de la nature de la légitimité du responsable. Il faut que l'autonomie soit légitime, et qu'elle soit vécue comme telle par tous les acteurs. Pour ce faire, les circuits de compte-rendu doivent être clarifiés et rendus publics. Quelle doit être la nature de la responsabilité du chef de l'activité opérationnelle ? Quel doit être le contenu des rapports d'activité vis-à-vis du ministre ? Quel positionnement des responsabilités vis-à-vis de la représentation nationale ?

La troisième condition concerne la formalisation sous forme contractuelle des règles structurantes régissant la réalisation de la politique (*framework document* dans les systèmes anglo-saxons). Le contrat permet la formalisation, d'abord, et le consensus

¹¹ Cabinet office, *Executive agencies : a guide for departments*, juin 2006.

des parties prenantes, ensuite, sur les processus clés et sur les relations entre les acteurs. Peuvent ainsi être clarifiés le cadre des objectifs et ressources nécessaires à la réalisation de la politique publique, les relations et responsabilités respectives entre le responsable opérationnel, le ministre, et les autres parties prenantes le cas échéant, les modalités de recours éventuel à des centres de services partagés, l'impact éventuel sur les fonctions support de la centrale, etc. Parmi les règles devant être clarifiées, le rôle et l'autorité du responsable opérationnel en matière de gestion des ressources humaines semble un facteur clé. Pour une partie des services opérationnels, en outre, la vision pluriannuelle sur les ressources allouées à la structure et sur les résultats qui lui sont assignés est une condition supplémentaire pour réussir dans la recherche de l'efficacité. Dans le cas français, l'expérience des chartes de gestion et des contrats pluriannuels de performance peut nourrir cette réflexion sur la contractualisation.

Enfin, toute réflexion sur l'autonomie de gestion devrait faire l'objet d'une analyse des bénéfices et des risques liés à ces évolutions. Il semble important de favoriser la conduite de cette analyse non seulement au moment où l'on accorde davantage d'autonomie à un responsable opérationnel, mais aussi à l'occasion de revues périodiques qui doivent être prévues à cet effet.

* *

Plusieurs pays de l'OCDE approfondissent actuellement le processus de séparation entre conception et exécution des politiques publiques. La première est assurée par les départements ministériels. La seconde est prise en charge par des agences, structures dotées d'une grande autonomie de gestion et soumise au pouvoir de direction du ministre.

En France, les deux dimensions sont aujourd'hui réunies entre les mains de directeurs qui sont responsables de programme. Cependant, lorsqu'une politique publique s'y prête, plusieurs solutions juridiques existent pour réaliser cette séparation. Services à compétence nationale, budgets annexes, établissements publics présentent notamment des caractéristiques très proches de celles des agences.

La LOLF ne conduit donc pas mécaniquement à la création d'agences, mais elle ne s'oppose pas non plus à une séparation entre ministères concepteurs et agences d'exécution lorsque cela est pertinent.

A partir des expériences étrangères, une grille d'analyse devrait fournir aux décideurs un cadre de questionnement homogène et systématique sur le degré d'autonomie adapté à la réalisation d'une politique publique.

Frank Mordacq et Claudia Ferrazzi