Documents SIGMA No. 32

Gestion et contrôle financier des agences publiques

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5k40htsqpt20-fr>

SIGMA

Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion

Initiative conjointe de l'OCDE et l'UE, principalement financée par l'UE

GESTION ET CONTRÔLE FINANCIER DES AGENCES PUBLIQUES

DOCUMENT SIGMA N° 32, 2001

Ce rapport est produit avec le soutien financier de l'Union européenne. Les idées exprimées ici ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Union européenne, des pays Membres de l'OCDE ou des pays bénéficiaires participant au Programme SIGMA.

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme Sigma — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion en Europe centrale et orientale — est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare de l'Union européenne, l'initiative soutient les efforts de réforme de l'administration publique de treize pays en transition.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est une organisation intergouvernementale de 30 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire de son Centre de coopération avec les non-membres, l'Organisation fournit des conseils et une assistance portant sur les problèmes économiques les plus divers aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'expert sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires l'accès à un réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, aux informations comparées et aux connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, les règles de la déontologie et l'État de droit ;
- contribuer à mettre en place des compétences autochtones au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des programmes d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires dans la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, l'initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cette pratique comprend le soutien logistique à la formation de réseaux de praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale, et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

SIGMA fonctionne dans cinq domaines techniques : stratégies de développement de l'administration publique ; gestion de la formulation des politiques ; budgétisation et allocation des ressources ; gestion des services publics ; audit et contrôle financiers. En outre, un service de l'information diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Pour plus d'informations sur Sigma, consultez notre site Web :

<http://www.sigmaweb.org>

© OCDE 2001

Ceci est une traduction à partir du titre original *Financial Management and Control of Public Agencies* [CCNM/SIGMA/PUMA(2001)4/REV1].

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction de cette publication à usage commercial ou non commercial devra être envoyée à rights@oecd.org.

AVANT-PROPOS

Tous les États membres de l'UE et les pays d'Europe centrale et orientale utilisent des agences de diverses formes et tailles dans le cadre de leur système d'administration publique. Les formes juridiques varient considérablement d'un pays à l'autre selon la tradition juridique et le système d'administration. Les agences publiques, si elles sont correctement conçues et gérées, présentent un moyen de décentraliser l'administration publique, d'obtenir une plus grande transparence dans le fonctionnement du gouvernement et d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des prestations de service public aux usagers. Les agences peuvent ainsi servir à des fins bénéfiques économiquement et socialement, et sont en effet parfois employées comme tremplin vers des options plus radicales, par exemple la privatisation de services publics. Cependant, les agences peuvent également être exploitées à des fins en infraction des principes de bonne gouvernance et de gestion financière saine. Elles peuvent être source d'inefficacité, de dépenses non réglementées et dissimulées, de favoritisme politique et de corruption.

Ce document a pour origine une demande du Ministère des finances de la République Tchèque qui sollicitait les conseils de SIGMA dans le but d'élaborer de nouvelles dispositions juridiques pour la gestion financière des agences publiques. Cependant, ce sujet ne peut pas être abordé sans élargir le contexte. Ce document a largement dépassé la portée du mandat d'origine. Il met en relief la pratique et l'expérience de cinq États membres de l'UE disposant de systèmes juridiques et structures administratives très différents. Il est consacré aux questions portant sur la gestion financière des agences publiques, mais présente également, de manière moins détaillée, d'autres questions concernant les structures juridiques et la gouvernance. Aucun « modèle » unique de bonnes pratiques n'existe dans ce domaine complexe. Les bonnes pratiques internationales évoluent sans cesse. Par ailleurs, nous recommandons une approche prudente aux pays qui seraient tentés de transposer les éléments des modèles d'agence appliqués dans des pays tels que la Nouvelle-Zélande, la Suède et le Royaume-Uni. Les réformateurs potentiels doivent se demander si les structures juridiques et administratives sont comparables et si les systèmes nécessaires de régulation, de contrôle et de reporting ouvert sont en place et applicables.

Tout en évitant les solutions simplistes, l'article contient des recommandations que les décideurs politiques en Europe centrale et orientale doivent prendre en considération avant d'entreprendre des réformes majeures dans ce domaine.

Larry O'Toole, directeur du projet, a écrit les chapitres d'introduction, sous la supervision de Richard Allen, du programme SIGMA. Les auteurs des chapitres par pays étaient Daniel Tommasi (France), Peter Van der Knapp (Pays-Bas), Nuno Vittorino (Portugal), Åke Hjalmarsson (Suède) et Colin Talbot (Royaume-Uni).

Pour de plus amples informations, veuillez contacter Bob Bonwitt, chef du programme SIGMA.

Ce document et d'autres publications de SIGMA sont disponibles sur le site Web de SIGMA à l'adresse www.sigmaweb.org

TABLE DES MATIERES

LE PROGRAMME SIGMA	2
AVANT-PROPOS	3
NOTE DE SYNTHÈSE	6
CHAPITRE 1. GESTION ET CONTRÔLE FINANCIER DES AGENCES PUBLIQUES	11
1. Introduction	11
2. Résumé des rapports par pays	13
CHAPITRE 2. CONCEPTION DU CADRE DE GESTION ET DE CONTRÔLE FINANCIER POUR LES AGENCES PUBLIQUES : APPROCHES SUGGÉRÉES	19
1. Introduction	19
2. Usage des agences dans l'organisation de l'État	20
3. Principaux risques	22
4. Éléments sélectionnés du cadre de gestion et de contrôle financier : Approches suggérées	23
CHAPITRE 3. RAPPORT DE LA FRANCE	38
PARTIE I. PRÉSENTATION	38
1. L'Établissement Public (EP)	38
2. Entreprises publiques	40
3. Autres dispositions institutionnelles	41
PARTIE II : L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC	45
1. Cadre institutionnel	45
2. Actif et passif	49
3. Contrôle et audit budgétaires	52
4. Formulation et application du budget	55
BIBLIOGRAPHIE	63
CHAPITRE 4. RAPPORT DE DES PAYS-BAS	64
1. Introduction	64
2. Agences aux Pays-Bas : Origines historiques et raisons	64
3. Les Pays-Bas : Un profil horizontal et des éléments verticaux	67
4. Secteurs verticaux : Universités, hôpitaux et musées	80
BIBLIOGRAPHIE	84
CHAPITRE 5. RAPPORT DU PORTUGAL	85
1. Introduction	85
2. Administration publique au Portugal : présentation	85
3. Synthèse des règles générales de la gestion financière des agences publiques	95
BIBLIOGRAPHIE	101

CHAPITRE 6. RAPPORT DE LA GRANDE-BRETAGNE	103
1. Présentation du système britannique	103
2. Musées	109
3. Hôpitaux	112
4. Universités	117
5. Office national d’audit (NAO)	125
RÉFÉRENCES.....	126
CHAPITRE 7. RAPPORT DE LA SUÈDE	127
1. Secteur public étendu — Administration centrale réduite	127
2. Structure administrative du gouvernement central.....	127
3. Agences du gouvernement central	128
4. Autres modèles.....	132
5. Observations.....	137

NOTE DE SYNTHÈSE

Presque tous les pays utilisent depuis longtemps les agences publiques (AP) comme forme d'organisation dans des domaines particuliers de l'administration et des services publics. Au cours des dix ou vingt dernières années, les pays de l'UE, et de manière générale les pays développés, ont créé des nouvelles agences à un rythme soutenu. Les gouvernements des pays en transition d'Europe centrale et orientale (ECO) ont hérité de nombreuses agences du régime précédent et en ont créé d'autres pour mettre en application de nouvelles missions et accélérer la modernisation de l'administration publique.

Ce document vise à mettre en lumière les dilemmes particuliers qui surviennent quant à l'établissement des budgets et le contrôle financier des agences publiques. Les questions plus fondamentales pour déterminer si les gouvernements doivent utiliser l'agence comme forme d'organisation et, dans l'affirmative, pour quelles missions et dans quelle configuration, *ne sont pas* abordées ici. Ce document devrait être utile aux pays en transition et en développement, mais aussi aux pays développés qui connaissent des problèmes avec les agences publiques ou qui envisagent des réformes dans ce domaine. Cependant, il est principalement destiné aux pays en transition de la région d'Europe centrale et orientale qui se préparent à l'adhésion à l'UE. Le chapitre 1 définit le périmètre du document, établit la liaison entre la question de l'agence publique et celle de l'adhésion à l'UE et présente un résumé des chapitres par pays.

Ce document repose sur une étude de cinq pays d'Europe occidentale, sélectionnés pour leur diversité de traditions et d'approches concernant l'administration et la gestion publiques. La Suède y a une place en raison de la longue tradition nordique de recours aux agences publiques, le Royaume-Uni en tant que représentant de l'école de pensée radicale de la « nouvelle gestion publique », avec un net accent sur l'exploitation du marché, la France en tant que système centralisé mais en cours de modernisation, qui est passé plus lentement à l'ouverture de son secteur public aux forces du marché, les Pays-Bas qui suivent un ensemble équilibré d'approches, et le Portugal comme pays récemment modernisé présentant une forte tradition centralisée. Dans les chapitres 3 à 7, les rapports des experts des pays décrivent leurs systèmes législatifs, les institutions et les pratiques régissant la création et le contrôle des agences publiques, ainsi que les motifs et les préoccupations qui les sous-tendent.

Le chapitre 2 est un essai sur la conception d'un cadre de gestion et de contrôle financier pour les agences publiques, qui s'inspire des expériences des cinq pays et des principes généralement acceptés de gestion des dépenses, pour suggérer des approches relatives aux questions essentielles de conception. Un bref résumé des expériences internationales identifie les motifs qui ont mené certains pays à utiliser la forme structurelle de l'agence depuis le début du 20^e siècle ; bien que les agences aient longtemps été des vecteurs courants de mise en place en Suède et en France, elles ont été utilisées parcimonieusement dans d'autres pays, dans des buts particuliers tels que l'eau, l'énergie, les transports et les télécommunications, les missions de régulation et l'introduction d'expertise extérieure dans le processus politique. Depuis les années 1980, le modèle d'agence a connu un engouement dans beaucoup de pays. Cet engouement est dû en grande partie aux pressions pour limiter les dépenses et pour rendre les services aux citoyens plus réactifs.

Il existe clairement beaucoup d'avantages réels et potentiels dans l'utilisation d'agences (efficacité et efficacité supérieures, rapports plus étroits avec les usagers, service de meilleure qualité). Néanmoins, des observateurs sont préoccupés par de nombreux problèmes réels et potentiels et par des déclarations avantageuses qui ne sont pas encore étayées par des évaluations crédibles. En effet, il existe un débat substantiel parmi les théoriciens et les praticiens sur l'ampleur des bénéfices que la création d'agences a produits pour les pays, mais aussi sur les nuisances indirectes que les agences peuvent causer. Les inquiétudes sur la réduction de la responsabilité politique dominent dans certains pays et ont même mené à des retours en arrière.

En bref, la création d'agences ne peut pas être considérée comme la « panacée » pour traiter les affections administratives. Les nombreux avantages prétendus, de même que les nombreux écueils potentiels, soulignent la nécessité pour les pays en transition d'analyser leurs problèmes administratifs avec soin et d'examiner toutes les options avant de décider de l'architecture d'un régime de gestion recourant aux agences. La question ne doit pas être « où pouvons-nous utiliser des agences ? », mais, plus largement, « quels sont les problèmes avec les dispositions actuelles et comment les résoudre au mieux ? ». Une telle analyse peut indiquer que les problèmes pourraient être surmontés par un type de réforme administrative plus simple et moins risqué. Si la conclusion révèle qu'en fin de compte, certaines fonctions doivent être organisées indépendamment, l'examen

des options doit inclure les nombreux modèles structurels utilisés dans les pays d'Europe occidentale pour établir ces fonctions en dehors du ministère de tutelle standard : offices centraux, commissions, comités interministériels ou comités consultatifs, en plus de l'agence publique dans toute la variété de ses formes.

Par rapport à ce contexte international d'expériences et d'incertitudes, le document identifie ensuite les risques particuliers de la gestion et du contrôle financier inhérents au type d'organisation en agence publique. La liberté d'action même, qui est le signe distinctif des agences, ouvre la voie à un nouvel ensemble de risques : argent public et richesse nationale utilisés à des fins non prévues par le gouvernement et le Parlement, emprunt public dépassant les limites approuvées, création de nouvelles opportunités de corruption, droits des citoyens compromis sans redressement approprié et dispositions négligées en matière de responsabilité, comme la transparence ou le reporting et le contrôle financiers. Les risques supplémentaires propres aux pays ne peuvent pas être catalogués, mais deux problèmes communs sont soulignés ; si les personnels ne sont pas suffisamment formés ou si les systèmes informatiques ne sont pas appropriés, il sera impossible de mettre en application des contrôles de bonne qualité ; de plus, si les organisations centrales d'une administration n'ont pas eux-mêmes des pratiques de budgétisation et de contrôle efficaces, il y a peu d'espoir de faire appliquer des meilleures normes dans les agences rattachées.

Le chapitre 2 recommande des approches dont les pays en transition pourraient s'inspirer pour la conception et la mise en application d'un cadre de gestion et de contrôle financier dans les agences publiques. Ces recommandations sont recensées ci-dessous. Ils ne tiennent pas lieu d'architecture complète d'un régime de gestion d'agence, ni de « meilleures pratiques », car l'expérience internationale ne justifie pas encore le qualificatif « meilleure ». Cependant, on considère que les approches suggérées représentent une pratique saine et appropriée pour un pays qui envisage des réformes.

1. Choix et classification des modèles d'agence

Approches suggérées :

- Les réformateurs ne doivent pas importer un modèle étranger d'agence publique, mais plutôt chercher à analyser les objectifs particuliers, les risques et les motifs en termes de gestion qui sont les plus importants dans leur propre pays.
- L'expérience des pays développés montre qu'une analyse pertinente des agences est essentielle si une initiative de réforme cherche à dépasser le cycle classique des changements par tâtonnement.
- Une pratique saine consiste à classer les groupes d'agence en fonction de leur degré d'autonomie, pour effectuer des ajustements mineurs appropriés au moyen des lois d'établissement des différentes agences. Cependant, les classifications reposant sur d'autres critères sont acceptables si elles traduisent des problèmes ou préoccupations propres au pays. Parfois, une pénurie de compétences administratives peut dicter l'utilisation d'une classification imparfaite mais simple, avec des distinctions peu nombreuses mais très claires, comme l'a fait le Portugal.

2. Choix du degré d'autonomie approprié

Approche suggérée : Des objectifs soigneusement définis et l'analyse des méthodes d'exploitation constituent une base pour prescrire la nature et le degré d'autonomie nécessaire à une agence pour qu'elle accomplisse ses missions efficacement. La mise en correspondance entre l'autonomie et les mécanismes de responsabilité est essentielle dans la conception d'une agence. Pour assurer la discipline dans la conception et l'utilisation des agences, un processus de décision approprié pour l'approbation de création des agences doit être exprimé dans la législation.

3. Statut juridique

Approche suggérée : Le point de départ logique consiste à accorder un statut de droit privé aux grandes agences qui vendent des biens et services sur le marché, ou qui sont traitées comme si elles étaient des organisations commerciales ou quasi-commerciales (par exemple elles ont des objectifs financiers fixes, produisent des comptes de style commercial, etc.), et un statut de droit public pour toutes les autres. Au-delà de cela, les règles pour créer une personnalité juridique séparée doivent être déterminées par chaque pays sur la base de son propre environnement juridique et administratif. Cependant, une considération primordiale consiste à s'assurer, dans les lois administratives générales ou dans les statuts de l'agence, que les agences séparées ne sont pas indépendantes au point d'être en mesure de résister à l'État sur des sujets de

préoccupation légitimes. Les personnes ou les postes des ministères de tutelle et/ou des finances doivent être clairement identifiés comme voies légitimes pour les actions de surveillance publique.

4. Biens immobiliers

Approche suggérée : L'utilisation par l'agence de biens immobiliers doit être supervisée dans la mesure nécessaire pour garantir qu'elle est strictement limitée au mandat de l'agence. Les grandes agences à vocation commerciale doivent être autorisées à posséder et gérer des biens immobiliers sans intervention des pouvoirs publics, excepté par l'approbation par l'actionnaire des plans d'action et/ou des budgets d'investissement. Les décisions par d'autres agences de changer l'usage de terrains ou d'en disposer doivent être soumises à examen et accord par les autorités gouvernementales. Dans le cas particulier des agences qui achètent et vendent des terrains dans le cadre de leur mandat principal, leurs statuts doivent les exempter d'une surveillance détaillée de la part des pouvoirs publics, tout en établissant des conditions et processus rigoureux pour s'assurer que toutes les transactions immobilières restent strictement dans le cadre dans leur mandat.

5. Emprunt

Approche suggérée : L'emprunt par les agences doit être soumis à la supervision des pouvoirs publics, en rapport avec le degré de responsabilité assumé par l'État pour le remboursement de la créance. Pour les grandes agences à vocation commerciale où les pouvoirs publics ne garantissent pas explicitement les dettes, les dispositions relatives à la surveillance doivent se limiter au rôle de l'actionnaire et/ou être conçues pour réduire au minimum la perception d'une garantie implicite. Pour les agences commerciales en difficulté et toutes les autres agences, comme les pouvoirs publics peuvent difficilement éviter la responsabilité de leurs dettes, l'accord préalable du Ministère des finances doit être exigé pour tout emprunt d'agence auprès de prêteurs extérieurs. Les dettes d'agence envers les pouvoirs publics et les dettes d'agence garanties par les pouvoirs publics doivent être entièrement révélées dans les documents budgétaires de l'État, et des réserves pour pertes potentielles doivent être prévues dans les affectations annuelles.

6. Politiques de recettes des agences

Approche suggérée : Les politiques de recettes des agences doivent être examinées par le gouvernement dans le cadre du budget annuel ou dans un processus structuré distinct. Une pratique saine pour les gouvernements consiste à restreindre leurs interventions sur la politique de recettes des agences commerciales à celles qui disposent d'un monopole ou de pouvoirs d'imposition. Pour les autres agences, une pratique saine consiste à établir la couverture intégrale des coûts comme règle de base ; les exceptions proposées par les agences nécessitent une approbation de politique de la part du gouvernement.

7. Programmes en liquidités administrées pour le compte de l'État

Approche suggérée : Les budgets des programmes en liquidités réalisés par une agence doivent être gérés dans un compte totalement séparé du budget administratif pour éviter (et rendre publique cette précaution) la « fuite » possible de fonds du programme dans des hausses de rémunérations, des aménagements de bureaux ou d'autres équipements.

8. Affectations de contributions

Approche suggérée : Les affectations de contributions aux agences doivent être toujours accompagnées de conditions écrites au sujet de leurs buts et leur gestion. Ces dispositions dépassent la portée du régime général de la gestion et du contrôle des agences. Cependant, le Ministère des finances doit réglementer les pratiques des ministères donateurs.

9. Examen et contrôle budgétaires des agences financées par leurs propres recettes et opérant près des marchés commerciaux

Approche suggérée : Les méthodes d'examen et de contrôle budgétaires des agences financées par leurs propres recettes et opérant près des marchés commerciaux doivent être calquées sur le modèle des sociétés de droit privé, avec des fonctions spéciales d'examen et de contrôle ajoutées au modèle pour les domaines à risque réel seulement. L'exigence et les normes de contrôle de gestion et d'audit externe doivent être définies dans les lois ou les réglementations.

10. Examen et contrôle budgétaires pour les agences nettement dépendantes du soutien du budget de l'État pour leurs opérations

(a) Budgétisation des dépenses brutes ou contribution nette de l'État ?

Approche suggérée : Toutes les approbations de budgets d'agence doivent être basées sur une analyse des dépenses brutes, et pas simplement la contribution budgétaire de l'État, et ces informations doivent être comprises dans les documents budgétaires pour le Parlement. Le total de contrôle pour l'exécution doit être la contribution budgétaire nette pour les agences commerciales, et les dépenses brutes pour toutes les autres. Dans ce dernier cas, le contrôle peut être assoupli lorsque les techniques de gestion sont améliorées.

(b) Processus de formulation de budget ; préservation des normes budgétaires du gouvernement tout en assurant l'autonomie de l'agence

Approche suggérée : La plupart des pays doivent conserver un examen du budget traditionnel, axé sur les entrées, suffisamment détaillé pour garantir que les détails de l'argent public dépensé par les agences est connu et approuvé par le gouvernement. Les normes normales d'examen (telles que la priorité du gouvernement, l'économie, l'efficacité, l'efficacité, etc.) doivent être appliquées. L'utilisation de techniques de gestion de la performance, comme au paragraphe (e) ci-dessous, doit être encouragée pour renforcer le processus d'examen. Le respect de l'autonomie de l'agence doit être démontré par des procédures simplifiées. Autant que possible, les ministères de tutelle doivent mener l'examen du budget. En opérant dans le cadre des paramètres fondamentaux définis par le Ministère des finances, ils ont la liberté d'ajuster les exigences en matière d'information et le processus en fonction de chaque agence.

(c) Supervision des coûts de personnel et d'effectifs

Approche suggérée : La supervision par le gouvernement des coûts de personnel et d'effectifs dans les agences doit être proportionnée à l'importance de ces postes dans le budget de l'agence. Bien qu'en principe, l'efficacité d'une agence puisse être renforcée en assouplissant les restrictions en matière de personnel et de rémunération, il est néanmoins prudent que la plupart des pays analysent les dépenses du personnel dans les détails lorsqu'elles représentent un coût important. Si certaines agences ont autorité pour créer des fonctionnaires par leurs décisions d'embauche, une surveillance et un contrôle semblables aux dispositions de la loi sur la fonction publique peuvent être nécessaires pour éviter la corruption des comportements, réelle ou ressentie.

(d) Contrôle pendant l'exécution budgétaire

Approche suggérée : Les agences non commerciales doivent demeurer dans le système de Trésorerie et être soumises à des audits de la part de l'institution de contrôle suprême, à moins que des exceptions soient justifiées par leurs différents mérites. Même si les méthodes de contrôle *a priori* peuvent être nécessaires dans l'immédiat, il doit être prioritaire d'introduire des pratiques de contrôle de gestion conformes aux normes spécifiées par le Ministère des finances et de les améliorer jusqu'au point où les interventions de tiers peuvent être éliminées sans risque.

(e) Pratiques de gestion de la performance ; relations à la budgétisation et au contrôle

Approche suggérée : Les pays en transition doivent promouvoir des processus de contrôle et de budgétisation axés sur les entrées, tout en encourageant des techniques de gestion de la performance pour rendre ces processus plus efficaces, sans les remplacer. Conçus et appliqués de manière systématique, le contrôle de gestion, la comptabilité analytique et l'audit interne sont les pratiques les plus à même de produire des résultats rapides. Avec l'entrée en vigueur des réformes, la formulation et le contrôle des budgets deviennent plus efficaces et il est alors possible de rationaliser davantage les procédures de surveillance des agences.

11. Vente de biens privés en concurrence avec le secteur privé

Approche suggérée : Les agences publiques doivent normalement être interdites de vendre des produits ou services qui sont des marchandises privées facilement disponibles auprès des fournisseurs du secteur privé ; dans les cas où elles le font, les règles de contrôle doivent être conçues pour s'assurer que le prix de vente n'est pas subventionné et, comme aux Pays-Bas, pour imposer que l'activité commerciale soit entièrement isolée en termes comptables et structurels, et en fin de compte privatisée.

12. Comptabilité et reporting

Approche suggérée : La comptabilité et le reporting par les agences commerciales doivent correspondre aux niveaux les plus élevés du secteur privé. Les activités financières des agences non commerciales doivent être rapportées publiquement et entièrement consolidées dans les rapports financiers de gouvernement. Leurs normes de comptabilité et de reporting doivent être identiques au reste du gouvernement qui, à son tour, doit être en conformité avec les normes admises au niveau international.

CHAPITRE 1. GESTION ET CONTRÔLE FINANCIER DES AGENCES PUBLIQUES

Les chapitres 1 et 2 ont été écrits par M. Larry O'Toole, consultant du programme SIGMA, avec l'aide des travaux antérieurs du Professeur Sue Richards, de l'université de Birmingham, dont la contribution est appréciée avec reconnaissance

1. Introduction

Presque tous les pays utilisent depuis longtemps les agences publiques (AP) comme forme d'organisation dans des domaines particuliers de l'administration et des services publics. Au cours des dix ou vingt dernières années, les pays de l'UE, et de manière générale les pays développés, ont créé de nouvelles agences à un rythme accéléré, stimulés par des pressions politiques et managériales. Les gouvernements des pays en transition d'Europe centrale et orientale (ECO) ont hérité de nombreuses agences du régime précédent et en ont créé d'autres pour mettre en application de nouvelles missions et accélérer la modernisation de l'administration publique.

Ce document vise à mettre en lumière les dilemmes particuliers qui surviennent concernant l'établissement des budgets et le contrôle financier des agences publiques. Les questions plus fondamentales pour déterminer si les gouvernements doivent utiliser l'agence comme forme d'organisation et, dans l'affirmative, pour quelles missions et dans quelle configuration, *ne sont pas* abordées ici. Il existe clairement de nombreux avantages réels et potentiels qui justifient la création d'agences dans de nombreux pays, au même titre qu'il existe de nombreux problèmes réels et potentiels qui préoccupent les observateurs. Cette publication traite d'un aspect important des problèmes potentiels : les agences, créées explicitement pour bénéficier de la liberté et de l'autonomie nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, peuvent également exploiter cette liberté d'une manière qui pervertit les objectifs financiers du gouvernement et du Parlement. Les autorités financières du gouvernement doivent construire une architecture de gestion et de contrôle financier pour s'assurer que les avantages des agences peuvent être concrétisés sans menacer la discipline budgétaire et l'efficacité des allocations.

1.1. Portée et public concerné

Cette publication devrait être utile aux pays en transition et en développement, mais aussi aux pays développés qui connaissent des problèmes avec les agences publiques ou qui envisagent des réformes dans ce domaine. Cependant, elle est principalement destinée aux pays en transition d'Europe centrale et orientale qui se préparent à l'adhésion à l'UE.

Le projet repose sur une étude de cinq pays d'Europe occidentale. Le présent chapitre expose le contexte et la portée de l'étude et récapitule les chapitres par pays. Le chapitre 2 est un essai sur la conception d'un cadre de gestion et de contrôle financier pour les agences publiques, qui s'inspire des expériences des cinq pays et des principes généralement admis de gestion des dépenses, pour suggérer des approches relatives aux questions essentielles de conception. Les chapitres 3 à 7 contiennent les rapports des pays, qui décrivent leurs règles, institutions et pratiques pour la création et la gouvernance des agences publiques.

Les pays de l'étude ont été sélectionnés pour leur diversité de traditions et d'approches concernant l'administration et la gestion publiques. La Suède y a une place en raison de la longue tradition nordique de recours aux agences publiques, le Royaume-Uni en tant que représentant de l'école de pensée radicale de la « nouvelle gestion publique »¹, avec un net accent sur l'exploitation du marché, la France en tant que système

¹ La nouvelle gestion publique suit une philosophie de réforme d'administration publique qui s'est nettement répandue au cours de la dernière décennie, notamment dans les pays de tradition anglo-saxonne tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et le Canada. Elle met l'accent sur l'introduction de méthodes de gestion issues du secteur privé et l'application ou la simulation d'un comportement de marché concurrentiel. Les réformes typiques comportent des caractéristiques telles que des réalisations et des objectifs bien définis, l'attribution des ressources en fonction de la performance mesurée, une plus grande souplesse dans l'embauche et la rémunération, la réduction des coûts et la discipline au travail, et la fragmentation des ministères monolithiques en unités ou unités décentralisées ou agences centrées sur des produits ou des missions bien définis. L'efficacité des réformes dans les pays où elles ont été mises en application, tout comme leur adaptabilité aux pays en transition, demeurent un sujet de débat parmi les théoriciens et les praticiens. Pour plus d'informations, voir la publication SIGMA intitulée *Gestion des dépenses publiques dans les pays en transition*.

centralisé mais en cours de modernisation, qui est passé plus lentement à l'ouverture de son secteur public aux forces du marché, les Pays-Bas qui suivent un ensemble équilibré d'approches, et le Portugal comme pays récemment modernisé présentant une forte tradition centralisée.

Les auteurs des rapports de pays ont été invités à identifier d'abord les structures et règles « horizontales », ou générales, qui s'appliquent dans toute l'administration publique, en décrivant des classes d'agence. Certains secteurs « verticaux » — universités, hôpitaux et institutions culturelles — présentent un intérêt particulier pour certains pays de l'ECO et les rapports y font référence. Cependant, l'effort porte plutôt sur la description et l'analyse des classes horizontales.

Les agences publiques peuvent être situées à n'importe quel niveau gouvernemental : central, régional ou local. L'accent est différent dans chacun du pays de l'étude, selon la répartition des responsabilités entre les niveaux de l'état. Cependant, dans le cadre de ce projet, les auteurs ont été invités à se consacrer en priorité aux agences au niveau du gouvernement central.

Il est difficile de définir précisément une « agence publique » d'une manière lisible dans les pays de traditions juridiques et de cultures administratives variées. Pour les besoins de ce projet, la liste de caractéristiques suivante présente une description adéquate :

- l'organisation fonctionne avec un certain degré d'autonomie par rapport au pouvoir politique incarné par un ministre ou tout autre responsable politique ;
- l'orientation stratégique de l'organisation est établie dans des statuts, une charte ou un contrat de création qui peuvent être complétés, dans la mesure autorisée dans les règles, par les instructions d'un ministre ou d'un autre responsable politique ;
- l'organisation gère son budget de façon autonome, mais dans un cadre réglementaire défini par le gouvernement ;
- son financement est une combinaison de recettes propres, d'affectations de contributions et de subventions d'exploitation et/ou d'investissement issues du budget de l'État ;
- les biens de l'organisation sont publics et ne peuvent être utilisés à des fins privées ;
- la nature et le degré de responsabilité publique sont définis par la loi et la tradition.

Même si cette approche n'est pas entièrement satisfaisante pour faire des comparaisons internationales, elle offre une base pragmatique. Comme le révèle un examen même superficiel des expériences internationales, l'expression « agence publique », telle qu'elle est employée par un gouvernement national, prend en réalité la signification que le gouvernement veut bien lui donner.

Cette publication ne considère pas comme une classe particulière les entreprises publiques, à savoir les entreprises auxquelles le gouvernement est lié principalement en tant qu'actionnaire unique. Cependant, dans beaucoup de pays, il existe « une zone grise » résultant de changements récents ou en projet concernant le statut juridique des entreprises. Des entreprises constituées sous la forme d'agence publique sont considérées comme des entreprises de droit public ; des agences commerciales et des entreprises de droit public sont soumises à la juridiction de droit privé, entièrement ou partiellement ; la propriété d'entreprises est en partie transférée au secteur privé ou vouée à une privatisation ultérieure ; des entreprises demeurant sous forme d'agence publique sont encouragées à adopter les pratiques financières et de gestion du secteur privé. En raison de ces changements continuels, la plupart des rapports de pays contiennent des informations sur les entreprises publiques et certaines des observations du chapitre 2 sur les agences commerciales peuvent s'appliquer également aux entreprises publiques.

Enfin, il convient de noter une autre exclusion. Les banques centrales et les institutions de contrôle suprême ne sont pas comprises dans cette étude en raison de leur caractère particulier². Les agences de sécurité sociale ou les fonds extrabudgétaires sont au premier plan dans la plupart des pays européens, mais leurs structures sont souvent conditionnées par les philosophies sociales sous-tendant les régimes et par la participation des partenaires sociaux à leur gouvernance.

² Des informations sur un aspect important de la gouvernance des banques centrales sont disponibles dans l'article SIGMA n° 24, *Pratiques en matière d'audit des banques centrales*.

En raison de ces complexités, les agences de sécurité sociale ne sont pas analysées comme une classe distincte dans cette étude. Et les agences de régulation ne sont pas non plus mises à part pour faire l'objet d'une étude particulière en tant que groupe ; les rapports indiquent clairement que les pays ont des agences investies de pouvoirs de régulation dans diverses catégories, mais une autre étude spécialisée serait nécessaire pour comparer l'organisation des fonctions de régulation en tant que telles au niveau transnational.

1.2. Implications de l'adhésion à l'UE

Les pays de l'ECO font bien d'évaluer toutes les réformes administratives à la lumière des conditions d'adhésion. Il convient de noter qu'il n'existe aucune règle communautaire particulière sur l'utilisation des agences ou leur gouvernance, excepté pour le régime important de contrôle financier imposé à toutes les entités concernées par la gestion des fonds de l'UE. (Ces règles ne sont pas examinées ici, mais une explication complète est disponible dans la publication SIGMA intitulée *Gestion des dépenses publiques dans les pays en transition*.)

Néanmoins, l'adhésion à l'UE n'exerce par d'influences indirectes importantes sur le développement du secteur public. Aucun pays aspirant à l'adhésion ne doit définir le statut de ses agences et les règles de leur gestion sans considérer soigneusement les implications des caractéristiques d'adhésion à l'UE suivantes : la définition du secteur public conforme aux critères d'Eurostat dérive elle-même des définitions du déficit et de la dette publique énoncées dans les Traités de Maastricht et d'Amsterdam ; la définition du secteur public protégé est concernée par les décisions de la Cour européenne de justice sur l'emploi réservé ; les règles sur les marchés intérieurs déterminent les services publics qui doivent être exposés à la concurrence ; les autorités communautaires sur la concurrence prennent des décisions affectant le statut et la gouvernance de certains services de communications tels que les bureaux de poste.

Il est recommandé que les gouvernements des pays de l'ECO qui envisagent de réformer les agences aient recours au conseil d'experts juridiques et financiers qui connaissent bien le détail des exigences des normes de l'UE.

2. Résumé des rapports par pays

2.1. France-Chapitre 3

Le contexte administratif en France est caractérisé d'une part par le réseau étendu de contrôles gérés par le Ministère des finances, et d'autre part par le cadre de fonctionnaires qui, par une longue formation professionnelle et des stages, maîtrisent l'art de la gouvernance. Le système de droit administratif lui-même et les solides réseaux horizontaux établis par une formation et des expériences communes parmi les hauts fonctionnaires se sont avérés tout à fait capables de s'adapter à la révolution managériale des dernières années.

Depuis longtemps, la pratique française consiste à employer des personnes morales distinctes des ministères hiérarchiques pour effectuer la plupart des missions de gouvernance ; les exceptions concernent les fonctions à « prérogative royale » que sont la défense, la police, la justice et les affaires étrangères. Le secteur public comprend un grand choix de formes juridiques d'organisation, mais l'auteur du rapport français a concentré son attention sur l'*établissement public* (EP) comme modèle le plus représentatif de l'agence publique et comme le plus approprié pour cette étude. Comme il ne s'agit que d'un modèle structurel parmi d'autres en France, ce résumé suit l'exemple du rapport en retenant l'expression d'*établissement public*. Deux types principaux se distinguent. Les EP « administratifs » sont les plus nombreux. L'EP « industriel et commercial » jouit d'un degré d'autonomie plus large, conçu initialement pour assurer l'efficacité concurrentielle ; mais la désignation a été élargie à certaines organisations favorisées dont les fonctions sont purement administratives, apparemment pour accroître la souplesse de gestion. (Certains EP « professionnels », non exposés en détail, sont des associations commerciales et professionnelles, gérées et financées essentiellement par leurs adhérents du secteur privé.) Les EP des deux types sont jugés particulièrement utiles quand une activité exige la coopération entre l'État et une profession, comme dans l'agriculture ou les soins de santé.

Un statut parlementaire est exigé pour créer une catégorie d'EP, une catégorie étant un ensemble d'EP sous la même autorité administrative, dont les objets sont comparables. Une fois la catégorie créée par le statut, l'EP individuel peut être créé par décret du gouvernement. Il existe maintenant environ deux cents catégories. Chaque EP est une personne morale de droit public ; en principe, les activités des agences « industrielles et commerciales » sont régies par le droit privé, les autres EP par le droit public. Cependant, il semble y avoir une gamme étendue de combinaisons d'attributs juridiques possibles.

Dans le cadre des paramètres larges spécifiés dans la législation des catégories (relations avec les autorités de tutelle, création du conseil d'administration), le décret de création de chaque EP spécifie un ensemble sur mesure de pouvoirs, privilèges et procédures de surveillance jugés appropriés pour le cas. Il semble que la France, par rapport à d'autres pays, définit davantage les pouvoirs des agences et les régimes de gouvernance selon son propre gré. Par des facteurs conçus sur mesure comme le processus décisionnel autonome, la gestion des actifs, le processus de sélection du personnel et de rémunération, ainsi que les règles de formulation et d'exécution du budget, elle essaie de créer des agences adaptées précisément pour chaque mission. Même la juridiction applicable peut être nuancée ; certains EP industriels et commerciaux peuvent avoir un certain nombre de leurs fonctions sous la juridiction de droit public, alors que des agences de droit public peuvent être soumises au droit privé et aux tribunaux pour certaines raisons. L'effet combiné de cet ajustement fin peut produire des agences disposant de presque autant d'autonomie qu'une entreprise publique, ou presque aussi strictement supervisées qu'un service ministériel.

Bien que les privatisations en France se soient accélérées ces dernières années, il est important de noter le cas particulier des grands EP à vocation commerciale. Environ vingt entreprises publiques de l'administration centrale demeurent sous forme d'EP. Certaines d'entre elles sont très grandes, comme la compagnie d'électricité ou les sociétés de chemins de fer. (France Telecom a été transformée en société de droit privé et partiellement privatisé.) Comme tous les EP industriels et commerciaux, les entreprises de ce type sont dans la juridiction de droit privé, au moins pour l'emploi, les relations industrielles et la plupart des conflits avec les tiers. Cependant, elles sont rarement complètement dans l'une ou l'autre des juridictions. Les directeurs des très grandes entreprises de ce groupe sont nommés directement par le Conseil des ministres et leur pouvoir et leur influence sont souvent équivalents à ceux du ministère auquel ils sont rattachés pour la forme. Ainsi, alors qu'elles sont formellement classées avec les autres EP industriels et commerciaux, ces entreprises bénéficient en pratique d'un degré d'indépendance unique.

Par comparaison, la plupart des autres EP voient leurs pouvoirs fortement encadrés par la culture de gouvernance générale et par un cadre envahissant de surveillance de l'État, comme adapté et inscrit dans les décrets de création. Généralement, les autorités de tutelle aux conseils d'administration d'agence exercent l'essentiel du pouvoir ; les représentants du ministère de tutelle et du Ministère des finances, qui jouent respectivement les rôles de tutelle technique et financière, rencontrent habituellement les fonctionnaires de l'agence avant les conseils d'administration pour régler toutes les questions conflictuelles. Les hauts fonctionnaires de l'agence sont habituellement choisis parmi les cadres professionnels d'experts cités précédemment.

2.2. Pays-Bas-Chapitre 4

En décrivant la structure de gouvernance, l'auteur du chapitre sur les Pays-Bas cite l'expression « État unitaire décentralisé », une description qui traduit bien l'équilibre qui caractérise le style d'administration. Le pouvoir de l'État est décentralisé sur le territoire vers les municipalités et les provinces, et pour fonctionner l'autorité publique est transférée à un grand nombre d'organes de gouvernance autonomes (OGA), qui sont chargées de l'exécution d'une fonction particulière. C'est une longue tradition aux Pays-Bas visant à accéder à une expertise ou une connaissance spéciale pour l'introduire dans le processus de gouvernance. Certaines de ces organisations opérationnelles ont des agences ou des branches locales, qui leur assurent une présence sur tout le territoire. L'intégration des organisations territoriales et opérationnelles au niveau du territoire prend la forme d'associations bénévoles ou de partenariats, où plusieurs agences collaborent pour atteindre des objectifs communs tels que la régénération économique. Créé plus récemment, le nouveau « modèle d'agence d'État » est conçu pour donner de la souplesse de gestion, tout en conservant une plus grande responsabilité politique qu'un OGA.

Les organes de gouvernance autonomes sont une catégorie d'agence juridiquement distincte des services d'État. Ils sont de trois types : (1) les agences qui intègrent des experts au processus décisionnel ; (2) les agences tenues de donner un jugement sur la base des orientations générales, mais indépendantes du ministre ; (3) les agences destinées à faciliter la participation d'intérêts et d'experts indépendants. Le terme « autonome » dans l'OGA signifie que ces organisations ne sont pas dans une relation hiérarchique directe avec les ministres. La plupart des OGA sont des organisations de droit public, créés par une loi spécifique du Parlement. Il n'existe pas de modèle unique de gouvernance ou de prise de décision en raison de la grande variété de leurs missions. Les décisions sont plutôt prises au cas par cas. Le ministre de tutelle décide de la mission, des objectifs, des produits et services et du groupe d'utilisateurs de l'OGA. Les OGA de droit public financés par leurs propres recettes gèrent leurs budgets indépendamment de leur ministère de tutelle. Les

OGA de droit public financés principalement par subventions ont leurs budgets établis par le ministère de tutelle. Les OGA non publics (c.-à-d. ceux exerçant des fonctions publiques dans le cadre d'une association privée) financent habituellement leurs missions publiques au moyen de prélèvements de frais.

Bien que l'OGA soit un modèle traditionnel réussi, le nombre croissant de ces agences peut être considéré comme une atteinte à la responsabilité démocratique. Pour cette raison, une nouvelle catégorie d'agence a été conçue, qui place la gestion sous une orientation politique plus directe. Cette nouvelle forme, appelée « agence d'État », a été conçue pour prendre en charge les opérations exigeant une responsabilité prise par le processus démocratique, mais avec un régime permettant une liberté de gestion et une responsabilité plus grandes, un pilotage orienté vers les résultats et une comptabilité d'exercice. Le ministre de tutelle, avec le Ministre des finances, peut choisir d'intégrer au ministère une agence d'État ; ils en ont le pouvoir en vertu de la loi sur les comptes de l'État (1994).

Parfois, ces agences exercent des fonctions de nature commerciale comme activité annexe, mais ces activités doivent être sous un régime de comptabilité et de contrôle clairement séparé, de sorte que les activités annexes n'engendrent pas une concurrence déloyale et, le cas échéant, puissent être transférées au secteur privé.

L'agence d'État demeure sous le contrôle du ministre, mais par une relation de « pilotage » établie dans les statuts de création et élaborée par des protocoles de pilotage. Dans ces dispositions particulières pour chaque agence, l'ampleur de la liberté et de la responsabilité de gestion est détaillée, mais elle ne dispose jamais de 100 pour cent d'autonomie dans l'établissement des prix et des taxes, car ces décisions doivent être prises en fonction de la charge totale de ces frais sur la société. Une convention est établie, spécifiant le régime des surplus budgétaires, et l'agence peut conserver et réaffecter certains des gains issus d'économies dues à une meilleure efficacité, pour l'inciter à d'autres améliorations dans ce domaine. La gestion de la performance est un principe essentiel. Les services ne peuvent pas devenir des agences sans système de planification et de contrôle orienté sur les réalisations, et ceci constitue la base du reporting au ministère de tutelle. La cour néerlandaise d'audit se charge de l'audit, comme elle fait avec d'autres organisations d'État.

Enfin il convient de mentionner l'évolution, au cours des deux dernières décennies, du statut des agences publiques à vocation commerciale. Pendant les années 1980 en particulier, un grand nombre d'entreprises publiques ont été « privatisées » en recevant la forme de société à responsabilité limitée (NV) soumise au droit néerlandais sur les sociétés. Dans certains cas, 100 pour cent des actions ont été vendues et dans d'autres cas, l'État a conservé 100 pour cent des parts ou une partie. Les deux derniers cas ont été considérés comme une phase transitoire avant la privatisation totale. Les cas où l'État intervient principalement comme régulateur auprès de ces entreprises dépassent le cadre de ce rapport. Cependant, lorsqu'il s'y rattache en tant que propriétaire, les principales pratiques sont décrites dans le chapitre relatif au pays.

2.3. *Portugal-Chapitre 5*

Le Portugal est un État unitaire avec des gouvernements autonomes régionaux mis en application seulement pour les îles portugaises jusqu'à présent. L'autonomie locale existe au niveau municipal avec des dispositions légèrement différentes pour les deux principales villes. Le Portugal post-révolutionnaire est en voie de modernisation rapide, particulièrement après son adhésion à l'Union européenne et, plus récemment, à l'Union monétaire européenne. La culture administrative conserve cependant toujours des traditions visibles et fortes de son passé d'État autocratique et centralisé. Après son entrée dans l'Union européenne en 1986, le Portugal a adopté des politiques économiques plus libérales, encourageant une tendance à la privatisation des entreprises publiques et l'utilisation de techniques et méthodes d'entreprise dans les organisations restées dans le secteur public.

L'État participe en tant qu'actionnaire à un certain nombre d'entreprises privées dirigées selon le droit des sociétés privées. Beaucoup d'entreprises ont été nationalisées après la révolution de 1974, mais un grand nombre a été privatisé depuis, en particulier depuis l'entrée du Portugal dans l'Union européenne. Il existe actuellement cinq entreprises « publiques » au Portugal, qui ont des fonctions importantes, telles que l'exploitation des chemins de fer et du métro de Lisbonne, la gestion des aéroports et la frappe de monnaie. Ce sont des personnes morales distinctes à but lucratif, mais leurs conseils d'administration sont nommés par le Conseil des ministres et elles sont soumises au contrôle de l'Inspection générale des finances.

Les nombreuses agences publiques du Portugal appartiennent à deux groupes, selon la classification qu'elles ont reçu dans la réforme de la comptabilité publique de 1990 : « autonomie administrative » ou « autonomie administrative et financière ». La réforme de 1990 a été un effort important visant à décentraliser le contrôle financier de diverses manières.

Le statut d'autonomie administrative a été conçu pour s'appliquer aux services qui ne génèrent pas une quantité significative de recettes. Alors qu'elles exigeaient auparavant l'approbation du Ministère des finances, les dépenses d'exploitation de ces agences peuvent maintenant être engagées si elles sont conformes à la loi, ne dépassent pas le budget, sont correctement classifiées et sont menées à bien selon les principes de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité. La gestion financière est conduite par un Conseil administratif de trois membres qui ont seuls l'autorité en matière financière. Les budgets, la gestion de la trésorerie et la planification des investissements sont tous traités plus globalement comme des fonctions intégrales de l'État.

Le statut d'autonomie administrative et financière est exceptionnel, et non une règle générale. En théorie, il est accessible seulement aux agences produisant des recettes supérieures aux deux tiers de leurs dépenses et il doit être spécifiquement déclaré dans chaque cas. Ce statut plus élevé donne une plus grande souplesse pour employer leur budget interne dans l'atteinte de résultats. Les agences bénéficiant d'un statut d'autonomie administrative et financière sont responsables du contrôle de leur exploitation selon les principes généraux de la gestion financière ; ceci est assuré par le contrôle interne, la direction de l'agence ayant la responsabilité de s'assurer que ses systèmes sont capables d'y parvenir. Comme toutes les organisations d'État, elles sont soumises au contrôle de la Cour d'audit.

2.4. Royaume-Uni-Chapitre 6

Le Royaume-Uni a régulièrement mis en application les principes et idées de la nouvelle gestion publique depuis le début des années 1980. Les principaux objectifs étaient au départ de réduire le total des dépenses consolidées et d'augmenter la responsabilité des fonctionnaires et des services publics, mais la privatisation a connu le même élan. Des entreprises publiques ont été privatisées, d'abord celles sur les marchés concurrentiels, puis les cas de « monopole naturel », avec de nouvelles institutions de régulation pour protéger l'intérêt du « consommateur ». La phase finale a encouragé la sous-traitance et accordé aux partenariats publics/privés l'accès à, ou la propriété, d'autres actifs nationaux. Il reste seulement quelques cas particuliers d'entreprise publique, notamment le service postal et la société de radiodiffusion britannique (BBC).

Comme aux Pays-Bas, le Royaume-Uni a une longue tradition de la représentation d'intérêts par son processus de politique et de service. La tradition a été mise en application, dans des rôles nombreux et divers, par une catégorie d'agence : l'organisation publique non gouvernementale (NDPB, *Non-Departmental Public Body*); cette entité, selon le bureau du Cabinet, « joue un rôle dans le processus national, mais n'est pas un ministère du gouvernement³ ni une partie de l'un d'eux ; elle fonctionne par conséquent dans une plus ou moins large mesure en autonomie par rapport aux ministres. Les NDPB affectés d'une fonction exécutive ont généralement une base statutaire indépendante et emploient leur propre personnel. Ils fonctionnent sous un régime financier qui leur permet d'exploiter leur propre budget mais leur

département de tutelle exerce une surveillance en approuvant le plan d'action et le plan d'entreprise. Historiquement, cette relation était caractérisée par sa diversité, mais depuis les années 1980, le Trésor de S.M.⁴ a imposé quelques normes communes dans la gestion et le contrôle des NDPB. Le rapport du pays détaille la gouvernance et le mode de contrôle des NDPB en utilisant les musées comme exemple.

Un autre modèle d'agence autonome a émergé au début des années 90 dans le cadre de la réforme du service national de santé (NHS). En accord avec l'idéologie du gouvernement orientée vers le marché, « un marché intérieur » a été créé en séparant les rôles d'acheteur et de fournisseur. Les hôpitaux de la NHS et d'autres prestataires de soins de santé sont devenus des « trusts » semi-autonomes, établis d'après leurs statuts en tant que personnes morales distinctes de la NHS. Les trusts gagnent leurs propres recettes par des contrats avec les médecins généralistes et le Ministère de la santé local, gèrent leurs propres actifs dans les limites exigées par la nécessité d'un taux de rendement fixe du capital investi et conservent une comptabilité et un reporting comparables à celui du secteur privé. Le gouvernement actuel a apporté quelques modifications aux règles du marché intérieur, notamment en éliminant la condition que la relation acheteur/fournisseur doit être « concurrentielle ».

Une des caractéristiques du système au Royaume-Uni est l'existence d'un ensemble global de normes qui s'appliquent aux individus et aux entités du secteur public, y compris à celle de personne morale. Le système comprend des règles établies par le Trésor de S.M. pour la comptabilité, le reporting, l'audit, etc., et un

³ Un département au Royaume-Uni est l'équivalent en pratique d'un ministère ailleurs.

⁴ Le Trésor de Sa Majesté, le Trésor de S.M. ou simplement le Trésor sert à désigner le Ministère des finances au Royaume-Uni.

Comité permanent sur les normes de la vie publique, qui promulgue des normes de gouvernance et des codes de conduite pour les membres des conseils et les fonctionnaires. En outre, les agences de toutes les classes sont soumises à un audit de l'Office national d'audit. Résultat important, comme le montre le rapport du pays, les règles et les procédures de contrôle de gestion sont formellement codifiées très précisément pour chaque agence sans exception. La formulation et la surveillance systématiques des contrôles de gestion distinguent clairement le Royaume-Uni des autres pays de l'étude.

Les années 1980 ont vu l'introduction du modèle d'agence exécutive, largement connue et débattue internationalement sous le nom de « *Next Steps Agency* ». Poursuivant sa quête déterminée d'amélioration de l'efficacité et l'efficacité, le gouvernement du Royaume-Uni a commencé à passer à la forme d'agence exécutive pour la plupart des services opérationnels au sein du gouvernement. Comme le système n'est pas basé sur la constitution, cette décision a été une mesure exécutive n'exigeant pas d'avis parlementaire. Depuis lors, de plus en plus de services ont été traités de cette façon, de sorte qu'il existe maintenant 140 agences exécutives, employant 81 pour cent de tous les fonctionnaires. Ces agences restent partie intégrante du ministère, le Directeur étant rattaché au secrétaire permanent et au ministre, mais il bénéficie d'une souplesse substantielle dans la gestion du budget et du personnel et des dispositions comptables et de reporting distinctes.

Chaque proposition pour créer une nouvelle agence exécutive est comparée à d'autres options (c.-à-d. conserver l'activité dans le ministère, sous-traiter au secteur privé ou privatisation totale). Cette procédure s'appelle « examen préalable des options » et doit être accomplie avant la confirmation de la décision de création de l'agence. Si le statut d'agence exécutive est confirmé, un cadre politique et de ressources est élaboré, qui définit les pouvoirs délégués détenus par l'agence. L'élément principal de la structure hiérarchique est le Directeur, avec un net accent porté sur le rôle des résultats de la personne pour orienter l'agence vers des améliorations de performance. Les Directeurs des plus grandes agences sont nommés directeurs comptables, avec le même rôle que celui joué par le plus haut fonctionnaire (secrétaire permanent) d'un ministère. Contrairement aux agences des autres pays étudiés, les directeurs comptables peuvent être tenus directement responsables devant le Parlement pour leur gestion de l'argent public.

En raison des importants pouvoirs discrétionnaires maintenus par l'État en l'absence de constitution écrite, l'autonomie des agences exécutives n'a aucun fondement statutaire et repose sur une ordonnance désintéressée de la part des ministres, invitant de ce fait un éventail d'interprétations. Elle n'a pas été possible de séparer clairement les responsabilités « politiques » des responsabilités « exécutives » comme envisagé dans la conception du système, ni de définir une frontière précise entre le rôle politique du ministre et celui du Directeur d'agence. En raison de ces ambiguïtés continues, on rapporte une certaine désillusion sur l'utilité de ce modèle particulier pour produire les améliorations de performance nécessaires.

2.5. Suède-Chapitre 7

En tant que nation recourant aux agences publiques depuis plus de 300 ans, la Suède était un candidat naturel pour cette étude. L'auteur du chapitre sur la Suède la caractérise comme ayant « un vaste secteur public, mais un petit gouvernement central ». Ceci s'explique en partie par l'importance du gouvernement municipal et de comté en Suède, qui sont des niveaux autonomes d'État fournissant la majeure partie des services publics aux personnes. La caractéristique s'explique également par la structure du gouvernement central, où un petit noyau composé de moins de 4 000 personnes dans les administrations publiques est chargé de définir le cadre général du contrôle des agences publiques, notamment lois et ordonnances, de fixer des objectifs et des cibles, et de préparer et contrôler le budget, mais n'est pas impliqué au niveau opérationnel à la mise en application des politiques approuvées.

Le modèle dominant d'agence en Suède est une forme administrative ancienne qui existait avant l'ère moderne. Quelque 300 de ces agences, d'un effectif d'environ 200 000 agents, sont chargés de toutes les missions d'application. Elles ont un champ d'action considérable pour déterminer les méthodes d'organisation et de fourniture du service, même si le gouvernement définit le cadre général. Il n'existe pas de cadre professionnalisé de fonctionnaires disposant d'un monopole sur certaines postes d'État, et la loi sur la liberté de l'information assure la transparence des activités publiques. Parmi les autres caractéristiques uniques à la Suède, l'agence est juridiquement rattachée non pas au ministre de tutelle, mais au Cabinet tout entier, une disposition favorisant assurément les comportements autonomes.

Les agences sont établies sous un statut général qui définit le cadre général des pouvoirs et des responsabilités, et ensuite chaque agence dispose de son ordonnance spécifique concernant les missions, la structure de

gestion, l'organisation et les moyens d'appel et de réparation du public. Les agences restent dépendantes de l'État, mais elles ont également un certain degré d'indépendance, à la manière d'une filiale. Elles peuvent gérer les biens immobiliers en confiance et en disposer (en dessous de certains seuils). Les emprunts sont contractés seulement auprès de l'Office de la dette nationale, jusqu'à un montant global convenu au Parlement et alloué comme limite de crédit par le gouvernement.

La plupart des agences sont financées par une combinaison d'affectations budgétaires et de redevances des usagers. Le contrôle budgétaire se concentre sur le premier financement, le dernier étant en grande partie laissé à la gestion de l'agence et à ses stratégies marketing, sous réserve qu'elle atteigne l'équilibre financier. Le reporting se concentre sur les résultats, avec un « dialogue sur les objectifs et les résultats » institué entre l'agence et le ministère, avec les offices publics fournissant le conseil technique. Le gouvernement fixe des buts et des objectifs généraux pour les agences, et le contrôle est très orienté sur les réalisations avec un contrôle très faible sur les entrées. Les directeurs des agences ont beaucoup d'autonomie sur les moyens pour atteindre les objectifs et les résultats avec les budgets qui leur sont alloués.

L'Office national d'audit contrôle la régularité, l'efficacité et l'efficacités. Les quarante plus grandes agences ont également été chargées récemment d'établir leur propre fonction d'audit interne.

La Suède utilise le modèle de société par actions pour les entreprises d'État à vocation commerciale. Ces entreprises sont rarement dépendantes de subventions directes de l'État ; la plupart d'entre elles, comme les sociétés de paris d'État, quelques sociétés immobilières et la compagnie publique d'électricité, sont rentables et génèrent des recettes publiques, mais sont maintenues sous cette forme afin de permettre le contrôle de leurs activités par une propriété complète ou partielle. Ces organisations sont soumises au droit des sociétés de la même manière que d'autres entreprises privées. Ils peuvent lever des fonds sur le marché et s'endetter. Lorsqu'une affectation de subvention est reçue de la part du gouvernement, elle l'est sur la base des conditions spécifiques convenues au moment de l'affectation. La surveillance publique s'exerce par les méthodes légales appropriées à un actionnaire.

Enfin, il existe un autre modèle structurel qui exprime la nature fortement mutualiste de la culture politique suédoise. Les sociétés de chômage sont des entités de droit public avec des origines anciennes de sociétés de secours mutuel, mais les indemnités sont maintenant financées entièrement par l'État. Les sociétés de sécurité sociale sont formellement indépendantes de l'État. Il en existe 20, chacune couvrant le territoire d'un comté. Elles sont chargées d'administrer les indemnités, dont la structure et le niveau sont décidés par l'État. Les coûts des indemnités et 90 pour cent des coûts de l'administration sont payés par l'État.

CHAPITRE 2. CONCEPTION DU CADRE DE GESTION ET DE CONTRÔLE FINANCIER POUR LES AGENCES PUBLIQUES : APPROCHES SUGGÉRÉES

1. Introduction

Les rapports de pays illustrent la grande diversité d'espèces existant dans le genre « agence publique ». Les dispositions pour la gestion et le contrôle financier⁵ s'avèrent tout aussi variées, et il serait difficile de déterminer un modèle international admis par tous. Il est clair, néanmoins, que certaines règles et pratiques vont plus probablement que d'autres apporter de bons résultats dans les pays en transition cherchant à stabiliser et moderniser leur régime de gestion des agences publiques. L'identification de ces pratiques saines est l'objectif de ce chapitre.

Le chapitre insiste sur certains aspects du système des agences publiques qui sont particulièrement pertinents pour la gestion et le contrôle financier. Ce faisant, il s'inspire de l'expérience décrite dans les cinq rapports de pays et des principes de gestion des dépenses généralement admis par les praticiens et dans la littérature budgétaire internationale. Cette publication ne prétend pas donner une analyse détaillée des avantages et inconvénients du modèle d'agence en tant que tel, ni quand l'utiliser ; le bref résumé de l'expérience internationale (et des questions sans réponse) présentée au chapitre 2.2 tient uniquement lieu de contexte à l'examen des principaux facteurs de risque dans la gestion et le contrôle financier.

La section 2.2 identifie les motifs qui ont mené certains pays à utiliser la forme structurelle de l'agence depuis le début du 20^{ème} siècle ; tandis que les agences ont longtemps été des vecteurs de mise en œuvre d'objectifs généraux en Suède et en France, elles ont été utilisées parcimonieusement dans d'autres pays, dans des buts particuliers tels que l'eau, l'énergie, les transports et les télécommunications, les missions de régulation et l'introduction d'expertise extérieure dans le processus politique. Depuis les années 1980, le modèle d'agence a connu un engouement dans beaucoup de pays. Cet engouement est dû en grande partie aux pressions pour limiter les dépenses et pour rendre les services aux citoyens plus réactifs.

Il existe clairement beaucoup d'avantages réels et potentiels dans l'utilisation d'agences (efficacité et efficacité supérieures, rapports plus étroits avec les usagers, service de meilleure qualité). Néanmoins, des observateurs sont préoccupés par de nombreux problèmes réels et potentiels et par des déclarations avantageuses qui ne sont pas encore étayées par des évaluations crédibles. En effet, il existe un débat substantiel parmi les théoriciens et les praticiens sur l'ampleur des bénéfices que la création d'agences a produits pour les pays, mais aussi sur les nuisances indirectes que les agences peuvent causer. Les inquiétudes sur la réduction de la responsabilité politique prévalent dans certains pays et ont même mené à des retours en arrière.

En bref, la création d'agences ne peut pas être considérée comme la « panacée » pour traiter les affections administratives. Les nombreux avantages prétendus, de même que les nombreux écueils potentiels, soulignent la nécessité pour les pays en transition d'analyser leurs problèmes administratifs avec soin et d'examiner toutes les solutions possibles avant de décider de l'architecture d'un régime de gestion recourant aux agences. La question ne doit pas être « où pouvons-nous utiliser des agences ? », mais, plus largement, « quels sont les problèmes avec les dispositions actuelles et comment les résoudre au mieux ? ». Une telle analyse peut indiquer que les problèmes pourraient être surmontés par un type de réforme administrative plus simple et moins risqué. Si la conclusion révèle qu'en fin de compte, certaines fonctions doivent être organisées indépendamment, l'examen des options doit inclure les nombreux modèles structurels utilisés dans les pays d'Europe occidentale pour établir ces fonctions en dehors du ministère de tutelle standard : offices centraux,

⁵ Contrôle, contrôles : ce terme a deux significations concernant la gestion et l'administration. Au sens premier et le plus général, il se rapporte à l'ensemble des lois, politiques, traditions, processus, procédures, pratiques et autres instruments employés par l'État (dans ce cas), pour garantir que le travail de l'administration est réalisé conformément à la volonté du Parlement et du gouvernement. Des structures spécifiques et des mécanismes d'autorégulation sont définis, qui évitent les erreurs et détectent rapidement celles qui se produisent. Cette publication utilise le terme « contrôle » dans ce sens.

La deuxième signification est liée à l'investigation. Dans ce sens, contrôle signifie vérifier, contrôler ou confirmer des informations. Dans sa signification dominante, cet emploi du mot contrôle équivaut à l'audit, une activité effectuée par une personne qui n'est pas impliquée dans l'activité ni responsable du travail effectué. La publication emploie le mot « audit » pour cette signification.

commissions, comités interministériels ou comités consultatifs, en plus de l'agence publique dans toute la variété de ses formes.

Par rapport à ce contexte international d'expériences et d'incertitudes, la section 2.3 identifie ensuite les risques particuliers de la gestion et du contrôle financier inhérents au type d'organisation en agence publique. La liberté d'action même, qui est le signe distinctif des agences, ouvre la voie à un nouvel ensemble de risques : argent public et richesse nationale utilisés à des fins non prévues par le gouvernement et le Parlement, dettes publiques dépassant les limites approuvées, création de nouvelles opportunités de corruption, droits des citoyens compromis sans recours approprié et dispositions négligées en matière de responsabilité, comme la transparence ou le reporting et le contrôle financier. Les risques supplémentaires propres aux pays ne peuvent pas être catalogués, mais deux problèmes communs sont soulignés ; si les personnels ne sont pas suffisamment formés ou si les systèmes informatiques ne sont pas appropriés, il sera impossible de mettre en application des contrôles de bonne qualité ; de plus, si les organisations centrales d'une administration n'ont pas eux-mêmes des pratiques de budgétisation et de contrôle efficaces, il y a peu d'espoir de faire appliquer des meilleures normes dans les agences rattachées.

La section 2.4 décrit des éléments sélectionnés du cadre de gestion et de contrôle financier qui doivent être mis en application pour contrer les risques identifiés. Ils ne tiennent pas lieu d'architecture complète d'un régime de gestion d'agence, ni de « bonnes pratiques », car l'expérience internationale ne justifie pas encore le qualificatif « bonne ». Pour chacun de ces éléments clé, des approches suggérées, destinées à représenter une pratique saine et appropriée pour un pays qui envisage des réformes, sont présentées en détail à la section 2.4.

2. Usage des agences dans l'organisation de l'État

En considérant une réforme du régime général de la gestion des agences dans un pays, ou même en envisageant la création d'une nouvelle entité spécifique, la question la plus fondamentale à se poser est peut-être « pourquoi utiliser la forme d'organisation en agence ? » Aucune réponse générale à cette question n'est tentée ici. Les cinq rapports de pays illustrent plusieurs des excellentes raisons pour lesquelles un pays instaure des agences ; elles portent sur le renforcement de l'efficacité commerciale, la séparation entre des décisions sensibles et la politique, la hausse des économies et de l'efficacité, ou l'intégration d'experts et des citoyens concernés à la prise de décision. Cependant, les rapports décrivent, ou insinuent, certaines des mauvaises raisons de l'instauration d'agences (ou d'agences disposant de trop de pouvoirs) : éviter la responsabilité politique, contourner les règles publiques portant sur les finances et le personnel, dévier un flux de recettes publiques au bénéfice exclusif d'un groupe, permettre une influence politique en coulisses sur la prise de décisions ou encourager le favoritisme plutôt que le mérite pour déterminer l'adjudication de contrats et autres avantages.

Certains pays ont une très longue histoire d'utilisation de l'agence, sous une forme ou une autre, comme vecteur privilégié d'application de programmes, la Suède et la France incarnant des exemples caractéristiques dans cette étude. Même dans les pays où elles ne sont pas une solution générale, certaines formes d'agence ont été utilisées depuis le début du siècle passé pour des missions jugées peu adaptées à l'administration centrale, elle-même liées à des règles. Certains services publics fournis de façon commerciale, tels que les services d'eau, d'énergie, de transport, de postes et télécommunication, devaient être débarrassés des réglementations sur le personnel de la fonction publique, des postes de dépense rigides, des limites d'emprunt et des restrictions sur l'usage des recettes. Certaines missions importantes de réglementation/inspection ont été jugées sensibles au point d'être placées hors de portée du favoritisme politique partisan. Certains domaines d'analyse des politiques ont été considérés si complexes ou controversés que des mécanismes étaient nécessaires pour introduire des groupes d'intérêt et une expertise sectorielle extérieurs dans le processus. Pour la majeure partie du siècle, certains pays ont créé des agences pour ces raisons, même si elles représentaient une proportion relativement faible de leur administration publique.

Depuis les années 1980, l'intérêt envers les agences a beaucoup augmenté dans de nombreux pays et le concept de la « sous-traitance » avec le ministre s'est imposé comme un nouveau mécanisme pour les orientations et le contrôle. Cet engouement résulte d'un nouvel ensemble de motivations qui s'ajoutent à celles traditionnelles mentionnées ci-dessus, et les universitaires, conseillers et institutions financières internationales ont joué un rôle dans ce regain d'intérêt. Les motivations pour la plupart des gouvernements portaient sur la nécessité de réduire les dépenses d'une part, tout en renforçant d'autre part leur propre légitimité, en améliorant la qualité et la réactivité des prestations de service public. Le modèle d'agence offre l'avantage de séparer les missions d'application de la gestion politique. En confiant des missions

opérationnelles particulières à une entité distincte, on anticipe une définition plus claire des responsabilités et des objectifs de performance, avec pour conséquence une direction plus responsable et un personnel plus motivé. Les résultats attendus sont notamment un rendement plus élevé, des économies dans l'exploitation des ressources, des relations plus proches avec les clients et une meilleure qualité de service. La distanciation de l'agence par rapport à la supervision politique est mise en avant, mais pour une raison différente des risques de favoritisme mentionnés dans le paragraphe précédent, l'argument étant l'ingérence excessive des ministres et leur inclination à la « microgestion » des fonctions qu'ils contrôlent directement. On avance qu'avec le temps, leurs orientations ponctuelles, opportunistes et tactiques, nuisent gravement aux efforts de gestion stratégique pour établir des organisations et des systèmes efficaces et réactifs. Par conséquent, les agences sans lien de dépendance fournissent un modèle pour éliminer ce handicap. Ce sont, en bref, les avantages recherchés par les gouvernements lorsqu'ils multiplient le nombre et la forme des agences de leur administration.

D'un autre côté, les gouvernements envisageant un programme de création d'agences sont invités à la prudence : la création d'agences ne peut pas être considérée comme une « panacée », une formule générale assurant la réussite de la modernisation d'une administration publique. En effet, il existe un débat substantiel parmi les théoriciens et les praticiens sur l'ampleur des bénéfices que la création d'agences a produits pour les pays, mais aussi sur les nuisances indirectes que les agences peuvent causer. Il convient de noter que très peu d'évaluations rigoureuses ont été réalisées dans les pays où la création d'agence a été la plus vigoureuse. Par ailleurs, les inquiétudes sur l'affaiblissement de la responsabilité et de la supervision politiques sont courantes et ont même mené certains pays à réduire l'autonomie des agences ou à dissoudre certaines d'entre elles. Certains gouvernements ont été également affaiblis politiquement dans leur effort de se distancier des fonctions des agences, soit avec l'intention louable de réduire les « interférences », soit pour le motif moins avouable de fuir leurs responsabilités. Ils ont constaté que l'électorat n'exonère pas le gouvernement de la responsabilité des problèmes seulement parce qu'il a écrit un contrat ou qu'il s'est distancié d'une fonction. En effet, les gouvernements pourraient finir deux fois perdants lorsqu'ils renoncent aux leviers de commande des agences, tout en étant toujours jugés politiquement responsables par les citoyens des défaillances de politique, de l'insuffisance de service ou de la perte du contrôle financier. Les observateurs précisent que certains pays ont créé des agences seulement pour éviter des réformes fondamentales en matière politique, institutionnelle ou gestionnaire (par exemple décentralisation ou réforme de la fonction publique), ou des choix politiques difficiles (tels que la rationalisation des effectifs ou la déréglementation). D'autres ont constaté que le succès apparent des nouvelles agences dans certains pays, et l'absence des problèmes, peut être dû aux traditions de discipline d'une fonction publique établie depuis longtemps, et que ce succès aurait pu être atteint dans presque n'importe quelle architecture organisationnelle.

Un facteur supplémentaire doit être ajouté. L'efficacité d'un système de contrôle des dépenses publiques repose sur l'existence d'une culture de l'intérêt public. Les pays où les agences sont très employées sans conséquence désastreuse ont l'avantage d'avoir encouragé une telle culture. Bien que les intérêts personnels des hommes politiques, fonctionnaires et gestionnaires publics, en particulier leurs espérances de carrière futures, soient tous concernés par l'appareil de contrôle financier, s'ils sentent une obligation culturelle d'agir plutôt dans l'intérêt public, il est beaucoup plus probable que les compromis nécessaires dans les dépenses publiques soient réalisés convenablement. La culture de l'intérêt public est un bien précieux qui ne doit pas être considéré comme un acquis. Elle doit être maintenue et encouragée, de même que les conditions de son amélioration. Dans la mesure où la culture de l'intérêt public est faible ou absente, les lois et les contrôles doivent être plus rigoureux pour compenser.

Il convient d'être très prudent également en décidant du statut juridique, du mandat et des pouvoirs à accorder à une agence particulière ; en effet, on a constaté qu'un modèle identique de conception peut produire des conséquences très différentes une fois appliqué aux agences avec différents types de missions. Un facteur essentiel concerne l'échelle : si la mission impose qu'une agence soit très grande, il est probable qu'elle tombera dans les mêmes travers bureaucratiques que n'importe quel autre organisation de taille semblable, mais elle peut aussi s'avérer suffisamment puissante, financièrement et politiquement, pour repousser les efforts de contrôle d'un ministère de tutelle. Une agence chargée d'un aspect de l'élaboration d'une politique sectorielle peut, si elle est trop autonome, devenir « captive » de groupes d'utilisateurs au détriment des intérêts nationaux plus larges.⁶ À l'inverse, une agence disposant d'une trop grande latitude dans le marketing de ses

⁶ Un exemple intéressant de ce phénomène se trouve dans « Cas dans l'administration agricole (Danemark) », de Rolf Orme-Elm-Larsen ; Documents Sigma n° 4, Contrôle de gestion dans l'administration publique moderne : quelques pratiques comparatives. En bref, les audits ont indiqué que les subventions de l'UE administrées par l'agence d'intervention danoise

services payants pourrait commencer à accorder plus de valeur à ses produits et à-côtés organisationnels internes qu'à ses responsabilités de service public.

Les nombreux avantages prétendus, de même que les nombreux écueils potentiels, soulignent la nécessité pour les pays en transition d'analyser leurs problèmes administratifs avec soin et d'examiner toutes les solutions possibles avant de décider de l'architecture d'un régime de gestion recourant aux agences. Les pressions pour la création d'agence des bailleurs de fonds externes ou du secteur privé ne doivent pas influencer les décisions. La question ne doit pas être « où pouvons-nous utiliser des agences ? », mais, plus largement, « quels sont les problèmes avec les dispositions actuelles et comment les résoudre au mieux ? ». Une telle analyse peut indiquer que les problèmes pourraient être surmontés par un type de réforme administrative plus simple et moins risqué. Si la conclusion révèle qu'en fin de compte, certaines fonctions doivent être organisées indépendamment, l'examen des options doit inclure les nombreux modèles structurels utilisés dans les pays d'Europe occidentale pour établir ces fonctions en dehors du ministère de tutelle standard : offices centraux, commissions, comités interministériels ou comités consultatifs, en plus de l'agence publique dans toute la variété de ses formes.

3. Principaux risques

Un régime approprié de gestion et de contrôle financier doit tenir compte des problèmes et des risques inhérents au modèle d'agence publique lui-même, mais aussi de ceux propres à un pays à un moment donné. Notez que le risque politique, le risque pour la cohérence politique et d'autres ne sont pas considérés dans cette section, qui traite seulement des facteurs touchant la gestion et le contrôle financier.

- Parmi les risques inhérents au modèle d'agence publique lui-même, on estime que les principaux sont les suivants :
- Les agences peuvent affecter l'argent public à des buts autres que ceux prévus par le gouvernement et le Parlement.
- Les agences peuvent convertir la richesse nationale en usages autres que ceux prévus par le gouvernement et le Parlement.
- Les agences peuvent, directement ou indirectement, augmenter l'emprunt public au-delà des limites approuvées par le gouvernement et le Parlement.
- Les agences peuvent s'engager dans des pratiques de corruption pour l'enrichissement illicite de ministres, d'agents ou d'amis favorisés, ou compliquer l'application des règles anti-corruption.
- Les agences peuvent servir de vecteurs au contournement des règles financières et administratives par les ministères de tutelle ou d'autres parties.
- Les finances des agences peuvent ne pas être convenablement consolidées dans les rapports financiers de l'État.
- Les dispositions sur la responsabilité telles que la transparence, le reporting de la performance, le reporting financier, le contrôle et l'audit peuvent être faibles ou inexistantes.
- Les droits d'appel et de recours des citoyens contre des décisions d'agence peuvent être compromis.
- Le pouvoir exécutif peut ne pas conserver de pouvoirs suffisants pour imposer des recours ou des sanctions quand les agences publiques n'assument pas leurs responsabilités.

(Notez que les « intentions » du gouvernement et du Parlement mentionnées ci-dessus, ainsi que d'autres normes, peuvent s'exprimer de plusieurs manières, parmi lesquelles lois, chartes, contrats de performance, politiques administratives, etc. ; elles n'ont pas nécessairement à être imposées par poste budgétaire ou contrôles détaillés à l'exécution du budget.)

avaient eu comme conséquence des paiements très excessifs aux agriculteurs danois. Comme les critères d'admissibilité utilisés n'étaient pas compatibles avec les règles de l'UE, le Danemark a été invité à amender son budget et à rembourser l'UE pour les paiements excessifs illégaux. On a constaté que l'agence d'intervention avait été fortement influencée par les groupes d'intérêt agricoles pour définir les critères d'admissibilité et les dispositions d'inspection et de paiement afin de maximiser la quantité de paiements, plutôt que d'atteindre les objectifs de l'UE visant à réguler le marché.

La deuxième catégorie, les préoccupations propres aux pays, ne peuvent pas être énumérées, de par leur nature même. Toutefois, il est important de noter deux situations risquées qui, si elles existent dans un pays particulier, doivent être entièrement intégrées dans une stratégie de réforme d'agence :

- il se peut que les personnels qualifiés, les systèmes d'information ou les fonds ne soient pas disponibles en quantité suffisante pour réaliser les conceptions de contrôle et de gouvernance exprimées dans la législation ; même si la législation incorpore le genre de garde-fous suggérés ci-dessous, l'impossibilité de les mettre en application est une invitation à l'échec ;
- les organisations centrales de l'État doivent eux-mêmes disposer d'un ensemble effectif de règles et de pratiques de gestion budgétaire, de gestion financière et de contrôle et audit internes, et le système doit être transparent et responsable. Ainsi, un régime d'agence publique représente une dérogation ou une version affaiblie des contrôles applicables au reste du gouvernement. Évidemment, si cette hypothèse n'est pas vérifiée dans un pays, les normes préconisées ci-dessous peuvent être plus élevées que celles existant dans le reste du gouvernement, et leur application aux agences subordonnées serait alors presque impossible.

Aucun des risques identifiés ci-dessus ne peut être éliminé par une seule technique. Pour atténuer un risque particulier, deux ou trois des éléments du cadre discuté ci-dessous doivent être en place, voire tous dans certains cas. Les réformateurs confrontés à cet agenda prolongé peuvent cependant se reconforter par le fait que chaque approche suggérée ci-dessous devrait avoir une certaine efficacité dans la réduction des risques inhérents à la gestion financière.

4. Éléments sélectionnés du cadre de gestion et de contrôle financier : Approches suggérées

Les lignes suivantes ne sont pas présentées comme une architecture globale pour les agences du secteur public ; on ne prétend pas non plus représenter les « bonnes pratiques » dans un quelconque sens absolu, parce que la littérature générale ne donne aucune preuve d'acceptation d'un modèle standard unique ; toutefois, on estime que les approches suggérées ci-dessous peuvent être considérées au minimum comme des pratiques « saines » pour les États cherchant à concrétiser les avantages du modèle d'agence tout en réduisant les risques.

Les contrôles informels, composantes essentielles de la bonne gouvernance dans tous les États démocratiques, ne sont pas non plus abordés ici : médias, groupes d'intérêt organisés de la société civile et culture de l'intérêt public au sein de l'administration. Cependant, l'accent sur la transparence dans toute cette discussion est un facteur indispensable de consolidation du sens de la responsabilité, qui donne du sens aux contrôles informels.

4.1. *Choix et classification des modèles d'agence*

La variation parmi les cinq pays de l'étude a été remarquée à plusieurs reprises. De plus, il existe suffisamment d'indices anecdotiques pour avancer qu'une variabilité semblable existe dans l'ensemble du monde développé. Les agences elles-mêmes varient considérablement en termes de statut et d'autres attributs d'un pays à l'autre. De plus, les modèles généraux de gouvernance des agences, y compris la gestion financière, diffèrent considérablement. Une idée essentielle pour les réformateurs potentiels est que tous ces systèmes fonctionnent relativement bien malgré leurs différences. Il n'existe clairement pas de modèle de gestion d'agence unique qui peut être considéré « correct » pour tous les pays.

La Suède, au niveau de l'administration centrale, se fonde sur un seul modèle d'agence qui sert à tous les secteurs et fonctions. La plupart des agences du Portugal sont autonomes uniquement dans les domaines de la gestion administrative et financière censés contribuer à améliorer l'efficacité. Dans une réglementation générale très large, les agences de l'administration centrale française ont plutôt des pouvoirs et des règles de surveillance élaborés sur mesure en fonction des missions et des circonstances particulières du moment. Le Royaume-Uni a beaucoup d'entités publiques juridiquement distinctes, couvrant un large éventail de rôles et bénéficiant de degrés d'autonomie variés (et parfois ambigus) dans le domaine de la gestion et du financement ; mais il dispose également des célèbres agences exécutives dans l'administration, qui opèrent sous contrat avec les ministres. Les agences traditionnelles des Pays-Bas ont des pouvoirs d'autonomie substantiels élaborés au cas par cas comme en France ; mais les inquiétudes concernant la perte de responsabilité politique a mené les Pays-Bas à définir un nouveau modèle d'« agence d'État », qui assure une plus grande souplesse de gestion financière tout en conservant les orientations ministérielles.

Il convient également de noter qu'aucun pays ne semble satisfait de laisser son système d'agence publique statique pendant longtemps. Il s'agit de changements et d'améliorations permanents. Même les agences de la Suède, le modèle le plus antique et le plus stable, semblent avoir évolué par de nombreux changements progressifs : les exemples récents concernent la gestion budgétaire basée sur les résultats et l'introduction du dialogue formel sur les résultats, la législation sur l'audit interne et l'interruption de l'utilisation des fondations dans le secteur public. Les pays en transition aussi doivent suivre les nouvelles dispositions et anticiper les besoins réguliers en amendements et en ajustements en fonction de l'expérience tirée.

Approche suggérée : Les réformateurs ne doivent pas importer un modèle étranger, mais plutôt chercher à analyser les objectifs particuliers, les risques et les motifs en termes de gestion qui sont les plus importants dans leur propre pays.

Une déduction nette peut être tirée de ces rapports de pays : une analyse des agences publiques sera la plus efficace si elle commence par une classification des agences existantes en groupes selon la similitude de leurs attributs. Même s'il peut s'agir d'un truisme, il est intéressant de noter que trois au moins de ces pays semblent avoir réalisé une telle classification seulement au cours des récentes réformes. Historiquement, dans ces pays membres de l'OCDE et d'autres, la tendance consistait à établir des agences en fonction des nécessités, chacune avec des pouvoirs et attributs destinés à répondre aux nécessités perçues du moment, et probablement non immunisées contre un effet de « mode » de la théorie de l'administration publique, qui change à un rythme saisonnier. Plus tard, quand les réformes ont dû être entreprises en raison de problèmes émergents ou dans un effort de rationaliser le système, chaque gouvernement a fait l'effort de diviser rétrospectivement les agences en groupes et de créer des règles générales de gestion pour les agences de chaque groupe.

Les Pays-Bas ont défini leurs classes d'agence plus rigoureusement pendant la dernière décennie, tout en permettant une mise en œuvre échelonnée et, dans certains cas particuliers, des exemptions aux nouvelles règles. Le Royaume-Uni semble avoir défini des classes dans un procédé graduel et pragmatique au cours de la dernière décennie, permettant également la persistance d'exceptions et d'ambiguïtés, et accordant du temps pour des ajustements progressifs. Le Portugal a inclus sa codification des règles d'agence publique dans un amendement beaucoup plus large des règles budgétaires et de comptabilité publiques, bien qu'il s'avère que la classification des agences a principalement clarifié un système qui existait déjà en pratique. En Suède et en France, des changements progressifs des règles et des procédures ont été effectués sans nécessité de reclassifier les groupements d'agence.

Approche suggérée : L'expérience des pays développés montre qu'une analyse pertinente des agences est essentielle si une initiative de réforme cherche à dépasser le cycle classique des changements par essai et erreur.

Les critères à utiliser pour classer les agences peuvent être choisis selon les priorités et préoccupations nationales. Le critère principal du Portugal est la proportion du budget couverte par ses propres recettes, un choix qui traduit probablement une préoccupation plus vaste avec les grandes réformes budgétaires et de contrôle en cours, et dont la réforme des agences représente une part mineure. Les réformes du Royaume-Uni traduisent des préférences idéologiques fortes pour la privatisation des services publics ou l'introduction de mécanismes de « marché » pour stimuler l'efficacité, et cette influence peut être constatée dans la classification des agences qui se dessine. Les Pays-Bas ont défini trois classes utilisant comme critère les objectifs ou la « vocation » d'une agence, qu'il s'agisse d'exploitation commerciale, de décisions politiques ou d'efficacité administrative.

D'autres bases de classification peuvent être considérées selon les préoccupations prioritaires dans un pays particulier. Par exemple, un groupement peut être constitué d'agences où le seul objectif est d'isoler ses décisions de l'ingérence politique, par exemple en accordant des subventions pour soutenir des projets de recherche scientifique, ou en achetant des œuvres d'art pour les exposer dans un Musée National. On peut envisager qu'un tel groupe reste soumis à la plupart des règles administratives normales de la gestion et du contrôle financier, tout en étant doté de garde-fous solides contre l'influence politique sur leurs décisions autonomes (sélection des projets exclusivement par des comités sectoriels, processus de nomination des cadres basé sur le mérite, titularisation à durée déterminée longue pour le personnel professionnel). Une autre classification peut être basée sur les secteurs, comme les quelque 200 catégories en France. En fait, presque tous les pays fournissent des régimes sectoriels pour les agences dans les domaines de la sécurité sociale, de la santé et de l'enseignement.

Cependant, une classification très pratique et compréhensible pourrait être établie selon le degré d'autonomie accordé. Une série graduée de trois ou quatre niveaux d'autonomie peut être identifiée et définie en termes de statut de personnalité juridique, rôle dans la politique (le cas échéant), processus de formulation budgétaire, modalités d'exécution du budget, pouvoirs de gestion d'actifs et d'emprunt et rapport avec les ministères de tutelle. Toutes les agences, indépendamment du secteur ou de la vocation, seraient ensuite insérées dans les groupes résultants. Dans cette approche, il est toujours possible d'adapter dans une certaine mesure l'autonomie d'une agence spécifique. Ceci peut être réalisé dès le départ dans les statuts, le décret ou la charte de l'agence, en éliminant ou en réduisant un ou plusieurs des pouvoirs définis pour la classe dans son ensemble.

Approche suggérée : Une pratique saine consiste à classer des groupements d'agence en fonction de leur degré d'autonomie, en effectuant de petits ajustements appropriés au moyen des lois d'établissement des différentes agences. Cependant, les classifications reposant sur d'autres critères sont acceptables si elles traduisent des problèmes ou préoccupations propres au pays. Parfois, une pénurie de compétences administratives peut dicter l'utilisation d'une classification imparfaite mais simple, avec des distinctions peu nombreuses mais très claires, comme l'a fait le Portugal.

4.2. *Choix du degré d'autonomie approprié*

Les rapports des cinq pays indiquent comment les gouvernements en sont progressivement venus à s'intéresser à ce que l'on pourrait appeler une autonomie « liée à la mission ». Historiquement, le processus souvent aléatoire de création des agences a produit les nombreuses organisations dont les pouvoirs ont été mal ajustés à leurs nécessités réelles : agences avec des missions simples d'exécution de programmes profitant d'une autorité financière ou politique beaucoup plus importante que nécessaire, ou inversement, placées dans un carcan de tutelle qui a miné l'efficacité ou l'efficacité de leur travail.

En définissant la nature et les limites de l'autonomie d'agence, une pratique saine est clairement illustrée dans l'exemple des réformes récentes par les gouvernements, qui cherchent des réponses précises aux questions suivantes : Quels sont les objectifs et les missions de l'agence ? Quels sont les pouvoirs essentiels pour atteindre les objectifs et exécuter les missions ? Ces pouvoirs peuvent-ils être accordés dans un cadre qui fournit des contrôles acceptables sur l'argent public et une responsabilité publique acceptable ? Chacune des dimensions de l'autonomie doit être évaluée, comme l'aspect juridique/constitutionnel, les décisions de politique, la dimension financière, le personnel, la performance, etc.

Là où l'efficacité et la rentabilité sont en jeu dans une entreprise commerciale, il peut être judicieux de reproduire aussi étroitement que possible les attributs d'une entreprise privée, en réservant au gouvernement le droit de nommer les administrateurs et le Directeur général, et des pouvoirs de surveillance seulement sur les sujets d'intérêt public essentiel (tels que les prix de monopole ou l'utilisation des subventions du budget).

Là où la responsabilité politique directe doit être maintenue pour la prestation de services d'État essentiels, le relâchement des règles financières et administratives peut être l'unique condition nécessaire pour gagner en efficacité.

Là où une agence doit exercer des pouvoirs publics et/ou une certaine latitude politique pour atteindre ses objectifs, une analyse plus approfondie doit répondre à la question « quel niveau de latitude ? ». Les Pays-Bas, par exemple, distinguent les agences disposant d'une pleine autonomie de décision dans leur mandat légiféré par rapport à celles qui ont l'autorité pour décider de cas individuels, mais seulement dans un cadre politique approuvé par le ministre de tutelle. Une autre méthode pour restreindre l'autonomie consiste à prescrire un processus décisionnel (par exemple examen sectoriel) dans la législation ou par arrêté ministériel, tout en interdisant l'interférence de l'État dans des cas spécifiques.

Évidemment, toute concession d'autonomie pour des décisions politiques doit être accompagnée des garde-fous appropriés, notamment transparence, reporting de performance, respect des procédures et dispositions pour les appels. Pour les agences disposant d'autonomie politique, les gouvernements conservent souvent leur responsabilité par le dispositif simple visant à nommer les administrateurs et directeurs à leur « discrétion », à savoir qu'ils peuvent être démis pour mauvaise gestion. Cependant, ce dispositif puissant doit être utilisé avec réserve, seulement pour des cas spécifiques bien justifiés, car il ouvre la voie à des abus comme vecteur d'influence politique. Le dispositif inverse, nominations de titulaire pendant une durée fixe, est destiné à renforcer l'immunité contre l'influence politique pour les administrateurs et directeurs des agences dont les rôles sont particulièrement sensibles, tels que la presse, les tribunaux administratifs ou le soutien aux arts.

Les décisions de créer des agences disposant d'une autonomie politique semblent chargées de préoccupations concernant la perte de responsabilité, préoccupations entièrement justifiées dans le cadre de l'administration démocratique. Dans les quatre pays où des agences de ce type existent, les autorités centrales examinent systématiquement chaque proposition, et une autorité parlementaire sous une forme ou une autre est normalement exigée pour la création de telles entités. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, le Parlement est tenu de, ou invité à, légiférer pour chaque cas. En Suède et en France, des organisations particulières peuvent être créées par décret gouvernemental, mais seulement dans un cadre préalablement approuvé par le Parlement. Même si les parlements s'intéresseront probablement à divers détails des cas qui leur sont confiés, il semble fondé de conclure que le placement des décisions politiques importantes hors du champ de la supervision politique est le dénominateur commun de leurs préoccupations.

Bien que mentionné explicitement seulement dans les rapports français et portugais, l'absence de telles analyses liées à la mission dans le passé a pu compter pour une grande partie des abus ou de l'application confuse du modèle d'agence publique. Typique de l'expérience dans beaucoup de pays, le chapitre du Portugal affirme que le statut d'agence a été fréquemment demandé et accordé pour aucune autre raison que d'échapper aux règles budgétaires et/ou de ressources humaines de l'État. Le chapitre français décrit la large autonomie destinée aux besoins des agences industrielles/commerciales, mais précise que le même statut peut également être accordé à certaines organisations dont la fonction est purement administrative ; et il signale le malaise du Ministère des finances, pour lequel la création continue de nouvelles agences publiques érode les contrôles financiers sans produire beaucoup de preuves tangibles d'amélioration de l'efficacité ou de l'efficience. Même si elle n'est pas toujours mentionnée explicitement dans les chapitres par pays, on peut supposer que la négociation politique partisane (chercher à renforcer les pouvoirs des agences disposant des faveurs d'un parti ou un ministre) concerne tous les pays (bien que la Suède soit peut-être une exception, parce que les agences sont omniprésentes et uniformes) ; c'est un effet secondaire entièrement prévisible quand des pouvoirs autonomes sont attribués sans analyse des besoins réels, qui cause indubitablement des problèmes tôt ou tard.

Enfin, en raison de l'importance critique des décisions sur l'autonomie d'agence, un processus décisionnel solide et clair doit être en place pour mener à la création d'une agence quelle qu'elle soit. Les rapports de pays décrivent les procédures de sélection structurées utilisées dans ces cinq pays, ainsi que les niveaux d'accord légal requis pour établir une agence dans chacune des différentes classes. Le processus lui-même et le niveau d'autorisation exigé sont des sujets à choisir par chaque pays ; la chose importante est que les décisions de création d'agence soient prises d'une manière systématique et qu'elles soient disciplinées par des mesures législatives aux niveaux appropriés.

Approche suggérée : des objectifs soigneusement définis et l'analyse des méthodes d'exploitation constituent une base pour prescrire la nature et le degré d'autonomie nécessaire à une agence pour qu'elle accomplisse ses missions avec efficacité. La mise en correspondance entre l'autonomie et les mécanismes de responsabilité est essentielle dans la conception d'une agence. Pour assurer la discipline dans la conception et l'utilisation des agences, un processus de décision approprié pour l'approbation de création des agences doit être exprimé dans la législation.

4.3. *Statut juridique*

Sachant qu'il présente une préoccupation particulière dans un certain nombre de PECO, SIGMA a demandé aux auteurs des articles de pays de décrire le statut juridique des agences publiques et les règles, le cas échéant, par lesquelles des agences spécifiques obtiennent leur statut. Un examen des rapports de pays met en évidence que les pratiques à cet égard sont uniques à chaque nation et n'offrent aucun modèle général. La seule exception est peut-être l'existence répandue de l'entreprise de droit privé comme modèle pour les grandes organisations intervenant sur le marché commercial. En France, les agences industrielles et commerciales sont soumises au droit privé dans la majorité des cas et certaines ont été converties récemment en sociétés et partiellement ou complètement privatisées.

En France et au Portugal, toutes les agences semblent être des personnes morales distinctes, tandis que toutes les agences de la Suède restent au sein de l'État. La plupart des agences non commerciales sont régies par le droit public, mais des exceptions persistent. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les règles spécifient des statuts différents pour différentes classes d'agence, mais de nombreuses exceptions sont également autorisées. La raison la plus probable est que beaucoup de facteurs affectent les décisions portant sur le statut juridique, et le facteur de la gestion et du contrôle financier n'en est qu'un parmi beaucoup d'autres. Le cadre constitutionnel

et juridique, l'étendue des lois administratives, les pratiques parlementaires et la culture administrative sont vraisemblablement d'autres déterminants essentiels.

En même temps, il est important de noter que les gouvernements conservent le pouvoir d'adapter les modèles juridiques, en cas de besoin, par des moyens administratifs. Les agences françaises et portugaises, malgré leur statut, sont accessibles à diverses formes d'influence administrative et financière par le ministre de tutelle et/ou le Ministère des finances. Quelques agences du Royaume-Uni formées en vertu du droit des sociétés semblent être considérées en pratique comme des vecteurs de livraison de programmes prédéterminés, entièrement subordonnées au ministre de tutelle. Et la plupart des pays disposent d'une forme de mécanisme de « compte de crédit renouvelable » qui permet à une agence fonctionnant au sein d'un ministère d'obtenir une souplesse financière suffisante pour imiter des aspects importants du comportement d'une entreprise. On peut en conclure que, si de tels mécanismes adaptatifs n'existaient pas, ces pays pourraient être contraints de choisir d'autres formes juridiques.

Dans tous les cas, les agences doivent être clairement informées des voies par lesquelles la surveillance légitime de l'État sera exercée. En France, un fonctionnaire du ministère de tutelle peut être légalement nommé « commissaire » pour une agence donnée ; d'autres pays peuvent simplement identifier les rôles de surveillance sur des organigrammes. La chose importante est de lever toute ambiguïté susceptible de tenter des fonctionnaires ou politiciens non autorisés à influencer les décisions d'agence.

Approche suggérée : Le cas logique de départ est de fournir un statut de droit privé aux grandes agences à vocation commerciale et un statut de droit public aux autres types d'agence. Au-delà de cela, les règles pour créer une personnalité juridique séparée doivent être déterminées par chaque pays sur la base de son propre environnement juridique et administratif. Cependant, une considération primordiale consiste à s'assurer, dans les lois administratives générales ou dans les statuts de l'agence, que les agences séparées ne sont pas indépendantes au point d'être en mesure de résister à l'État sur des sujets de préoccupation légitimes (cf. les agences françaises qui ont refusé des instructions gouvernementales pour déplacer leur siège hors de Paris dans le cadre d'une initiative de développement régional). Les personnes ou les postes des ministères de tutelle et/ou des finances doivent être clairement identifiés comme voies légitimes pour les actions de surveillance publique.

4.4. *Biens immobiliers*

Les principaux risques liés à la propriété immobilière dans les mains des agences autonomes sont les suivants : que les terrains publics soient soustraits du patrimoine national, insuffisamment entretenus ou utilisés d'une manière qui dégrade l'environnement ; que des terrains soient achetés, vendus ou utilisés d'une manière qui profite injustement à des personnes plutôt qu'à l'intérêt public. Même si les mêmes risques sont présents dans une certaine mesure pour tous les biens immobiliers détenus par l'État, la responsabilité politique des ministres envers le Parlement est un garde-fou ultime qui peut être faible ou absent dans le cas d'une agence hautement autonome.

L'utilisation des propriétés immobilières par les agences tombe vraisemblablement dans une de ces trois situations. La première est celle de nombreuses agences commerciales, où un des motifs principaux de leur création est de mettre de côté certaines immobilisations dans l'espoir que l'investissement et l'exploitation soient gérés plus efficacement en dehors de l'État. Dans la deuxième situation, probablement la majorité des agences utilisent les biens immobiliers seulement comme soutien administratif à leur mandat principal. Le troisième cas est représenté par certaines agences dont les objectifs principaux peuvent être atteints seulement en achetant, en développant et en vendant des biens immobiliers (par exemple pour la création et l'exploitation d'un parc industriel à des fins de développement régional). Bien que, dans le deuxième cas, le gouvernement doive conserver une influence directe sur les décisions d'exploitation et de cession de propriété immobilière, les autres situations demandent une forme plus générale de surveillance au moyen de règles budgétaires ou spéciales d'investissement.

Dans les grandes agences à vocation commerciale, la propriété immobilière, comme d'autres immobilisations, doit normalement être possédée directement et ne doit pas être micro-gérée par le gouvernement. Cependant, avant d'approuver le budget de plan d'action et/ou d'investissement, le gouvernement doit contrôler soigneusement les dispositions touchant à la propriété immobilière. Dans certains pays, les lois sur les biens publics peuvent créer une protection générale supplémentaire pour certains types de terrains.

Pour les autres agences (habituellement de droit public), les pratiques varient parmi les cinq pays d'étude en ce qui concerne l'enregistrement des titres à la propriété foncière au nom de l'agence. Cependant, aucun de

ces pays n'accorde davantage qu'un ensemble limité de droits de propriété aux agences non commerciales. Même lorsque l'agence est autorisée à enregistrer le titre à son propre nom et/ou à inclure la valeur d'une propriété dans le bilan de ses actifs, elle est en général soumise à des restrictions sur son droit d'acheter ou vendre des terrains et sur l'usage du montant des ventes qui ont lieu. Généralement, le titre de propriété porte le nom de l'État, du ministre de tutelle ou en fidéicomis, de sorte que les décisions suivent le processus administratif général pour ces transactions.

Approche suggérée : l'utilisation par l'agence de biens immobiliers doit être supervisée dans la mesure nécessaire pour garantir qu'elle est strictement limitée au mandat de l'agence. Les grandes agences à vocation commerciale doivent être autorisées à posséder et gérer des biens immobiliers sans intervention des pouvoirs publics, excepté par l'approbation par l'actionnaire des plans d'action et/ou des budgets d'investissement. Les décisions par d'autres agences de changer l'usage de terrains ou d'en disposer doivent être soumises à examen et accord par les autorités gouvernementales. Dans le cas particulier des agences qui achètent et vendent des terrains dans le cadre de leur mandat principal, leurs statuts doivent les exempter d'une surveillance détaillée de la part des pouvoirs publics, tout en établissant des conditions et processus rigoureux pour s'assurer que toutes les transactions immobilières restent strictement dans le cadre dans leur mandat.

4.5. *Emprunt*

L'objectif ici est de s'assurer que les agences autonomes ne prennent pas de décisions d'emprunt qui créent de la dette publique au-delà des limites envisagées dans le régime budgétaire du gouvernement ou qui dépassent le pouvoir d'emprunt approuvé par le Parlement.

L'emprunt sur le marché libre par les agences à vocation commerciale est comparable dans les cinq pays d'étude, dans les limites du plan d'action approuvé par le gouvernement dans son rôle d'actionnaire. Cette méthode est clairement souhaitable parce qu'elle soutient le but de soumettre ces agences à toutes les disciplines du marché. Pour l'essentiel, l'État ne garantit pas explicitement les créances mais, parmi les prêteurs, il existe parfois une perception ou une attente de garantie implicite. La constitution de ces agences sous droit privé, comme recommandé ci-dessus, peut avoir l'avantage supplémentaire de réduire ces attentes. Toutefois, il n'est pas du tout rare que des sociétés appartenant à l'État accumulent les déficits d'exploitation, luttent en raison d'investissements imprévus et/ou souffrent globalement de mauvaise gestion. Comme dans ces circonstances, il est presque certain que les créances terminent en passifs budgétaires, il est impératif que les gouvernements conservent le pouvoir d'imposer si nécessaire des contrôles directs sur tous les aspects de l'emprunt et de la gestion des créances.

Des emprunts comparables par les agences disposant d'une autonomie de politique semblent être autorisés sous une forme ou une autre par tous les pays. Cependant, dans ces cas, l'État garde la main, en limitant l'agence à des emprunts au Trésor (ou équivalent) ou en exigeant l'approbation préalable du gouvernement pour des emprunts auprès des prêteurs du marché. On reconnaît partout que les créances des agences de ce type aux prêteurs extérieurs portent la garantie du gouvernement, implicite sinon explicite. Bien qu'il soit apparemment difficile de le confirmer, les rapports de pays indiquent que certains prêteurs étendent les taux d'intérêt préférentiels aux agences en raison de cette garantie.

Les pratiques varient en ce qui concerne l'intégration des créances des agences dans les comptes de l'État. Certains pays le font, mais beaucoup ne le font pas. D'après les rapports de pays, il n'est pas clair de savoir comment un État exposé financièrement aux garanties de créance des agences traite la situation dans son budget. Des réserves pour pertes potentielles peuvent être fournies dans certains pays, mais elles ne sont pas toujours identifiées séparément d'autres provisions. Incontestablement, une bonne pratique budgétaire de l'État consiste à rapporter tous les passifs potentiels et de provisionner systématiquement les pertes dans les crédits annuels. Cependant, cette question pour les agences est inextricablement associée dans beaucoup de pays aux débats continus sur l'univers beaucoup plus large des garanties de l'État et comment elles doivent être représentées et rapportées au budget.

Approche suggérée : l'emprunt par les agences doit être soumis à la supervision des pouvoirs publics, en rapport avec le degré de responsabilité assumé par l'État pour le remboursement de la créance. Pour les grandes agences à vocation commerciale où les pouvoirs publics ne garantissent pas explicitement les dettes, les dispositions relatives à la surveillance doivent se limiter au rôle de l'actionnaire et/ou être conçues pour réduire au minimum la perception d'une garantie implicite. Pour les agences commerciales en difficulté et toutes les autres agences, comme les pouvoirs publics peuvent difficilement éviter la responsabilité de leurs dettes, l'accord préalable du Ministère des finances doit être exigé pour tout emprunt d'agence auprès de

prêteurs extérieurs. Les dettes d'agence envers les pouvoirs publics et les dettes d'agence garanties par les pouvoirs publics doivent être entièrement révélées dans les documents budgétaires de l'État, et des réserves pour pertes potentielles doivent être prévues dans les crédits annuels.

4.6. Politiques de recettes des agences

La politique des recettes se rapporte aux décisions concernant les facteurs contrôlables touchant directement les recettes des agences : tarification, remises selon les canaux de livraison, subventions croisées entre produits ou régions, abattement pour certains usagers, etc. La supervision gouvernementale des politiques de recettes est souvent intégrée au processus budgétaire annuel, particulièrement lorsque les recettes sont proportionnellement faibles, mais il n'y a aucune raison pour laquelle il ne pourrait pas s'agir d'un exercice séparé si besoin (par exemple lorsqu'un programme d'honoraires complet pour les services hospitaliers est publié par une autorité distincte). L'important est d'établir un processus structuré où les rôles sont bien définis pour l'agence, le ministère de tutelle et/ou le Ministère des finances.

Pour les agences à vocation commerciale, une caractéristique à part entière du modèle est de déterminer dans toute la mesure possible les politiques de recettes par les forces du marché. Là où il existe de véritables forces de marché, la surveillance est suffisante quand le gouvernement, comme propriétaire ou actionnaire, approuve le plan d'action, le budget d'investissement et le plan d'emprunt élaborés par la direction de l'agence. Cependant, quand les recettes dérivent d'un monopole ou d'une forme d'impôt, ou quand il existe une subvention permanente des prix à des usagers particuliers, les forces du marché ne fournissent pas la discipline adéquate. Les citoyens pourraient être soumis à des prix inutilement élevés, ces prix pourraient masquer des pratiques de gestion inutiles et inefficaces et des groupes pourraient être favorisés par des prix subventionnés selon le bon vouloir de la direction. C'est pour ces raisons que tous les rapports de pays indiquent une double approche aux politiques de recettes : les facteurs des recettes liées au marché sont laissés à la direction de l'agence, tandis que pour les monopoles et les formes de recettes de type impôt, les gouvernements participent, ou conservent leur pouvoir d'intervention, aux décisions sur les prix et le niveau et la qualité du service. (En France, en effet, c'est le Parlement lui-même qui doit autoriser les affectations d'impôts qui financent certaines agences publiques fonctionnant comme associations professionnelles et chambres de commerce.) Les prix subventionnés à des groupes sélectionnés doivent toujours être transparents et exiger l'accord du gouvernement. Ces précautions sont entièrement justifiées pour éviter les abus de pouvoir et la mauvaise gestion connexe dans les agences.

Les aspects des politiques de recettes parmi les agences non commerciales sont aussi variés que leurs mandats et types de recette, compliquant de ce fait la mission de supervision. Une approche qui pourrait simplifier les choses consiste à faire adopter par le gouvernement une règle simple de recouvrement complet des coûts, puis de considérer seulement les cas exceptionnels où les agences souhaitent sortir de la ligne de référence. Les pratiques dans un certain nombre de pays de l'étude suggèrent les éléments suivants pour un cadre de politique sain : les prix doivent être ajustés pour récupérer tous les coûts de production, y compris le coût du capital, à moins qu'une variation soit spécifiquement autorisée ; les prix qui recouvrent moins que le total des coûts représentent une subvention, qui doit être transparente et autorisée de la même manière que n'importe quelle autre subvention ; les prix rapportant un « bénéfice » qui dépasse le cycle complet des produits représentent des recettes générales collectées de manière sélective (c.-à-d. issues seulement des citoyens ayant affaires avec cette agence) et, pour cette raison, doivent être approuvés spécifiquement par le gouvernement, qui agit sous l'autorité d'un statut parlementaire. Un tel cadre de politique reconnaît que beaucoup de services d'agence ne doivent *pas* être tarifés au plein coût ; des causes légitimes d'exception comprennent les questions environnementales et sociales et la dissuasion contre les demandes frivoles. L'intérêt de la politique serait que ces cas soient décidés par des responsables des pouvoirs publics plutôt que les laisser à la seule gestion de l'agence. (Naturellement, une politique large de ce type doit dès le départ exempter les catégories de prix faibles tels que les droits d'entrée aux musées ou le stationnement des employés.)

Les rapports de pays indiquent un souhait commun de fournir aux agences plus autonomes la liberté maximale au sujet des recettes : on suggère que le cadre de politique décrit ci-dessus soit en phase avec cet objectif parce que, si une agence souscrit à la politique, ses décisions de tarification détaillée n'ont pas à être remises en cause.

Le besoin d'analyse et de supervision des politiques de recettes est une autre raison pour laquelle les agences disposant d'une source importante de recettes doivent avoir de bons systèmes de coûts de revient. De plus, pour les agences à mouvement de capital élevé, la comptabilité d'exercice est un soutien souhaitable à la méthode d'établissement du coût de revient.

Approche suggérée : les politiques de recettes des agences doivent être examinées par le gouvernement dans le cadre du budget annuel ou dans un processus structuré distinct. Une pratique saine pour les gouvernements consiste à restreindre leurs interventions sur la politique de recettes des agences commerciales à celles qui disposent d'un monopole ou de pouvoirs d'imposition. Pour les autres agences, une pratique saine consiste à établir la couverture intégrale des coûts comme règle de base ; les exceptions proposées par les agences seraient soumises à une approbation de politique par le gouvernement.

4.7 *Programmes en liquidités administrées pour le compte de l'État*

Un rôle commun accordé aux agences est celui de l'administration d'un programme d'indemnités en liquidités aux citoyens, telles que l'assurance chômage, les bourses d'études, les retraites, etc. Il est important pour la discipline budgétaire, et pour préserver la confiance du public envers l'intégrité de l'État, que l'argent voté par le Parlement pour des indemnités publiques spécifiques ne soit pas converti à d'autres usages. Le modèle d'agence, créé pour donner une plus grande autonomie à la gestion, pourrait permettre de convertir des fonds de programme en salaires et avantages supérieurs pour le personnel et la direction, réduisant de ce fait les montants disponibles aux bénéficiaires prévus par le Parlement.

Une pratique courante parmi les pays de cette étude consiste à maintenir les fonds pour ces programmes soigneusement séparés du budget de fonctionnement de l'agence. La plupart des pays budgétise ces programmes au sein du ministère de tutelle lui-même, qui sont mis en application par un compte de Trésorerie séparé de l'agence. L'autre méthode consisterait à maintenir les fonds du programme sous une affectation séparée ou sous un titre séparé dans le budget de l'agence, mais où la direction n'aurait aucun pouvoir de virement entre les titres.

Approche suggérée : Les budgets des programmes en liquidités délivrées par une agence doivent être gérés dans un compte totalement séparé du budget administratif pour éviter (et rendre publique cette précaution) la « fuite » possible de fonds du programme dans des hausses de rémunérations, des aménagements de bureaux ou d'autres équipements.

4.8. *Affectations de contributions*

Les affectations de contributions (pour un but particulier) sont une source de recettes importante pour beaucoup d'agences dans tous les pays. Elles peuvent provenir du ministère de tutelle, d'un autre ministère, d'un autre niveau de l'État ou d'une entité privée. Par définition, toute affectation de contribution donne au donateur le droit de spécifier des conditions ; et l'acceptation par l'agence de la contribution passe par l'acceptation de la définition par le donateur des buts, des méthodes, des objectifs, de la comptabilité et du reporting, etc. Si, dans certains cas, ces conditions ne sont pas définies ou pas correctement contrôlées, la faute réside chez les donateurs, qui doivent endosser la responsabilité de s'assurer qu'ils reçoivent une valeur ajoutée pour l'argent dépensé.

Approche suggérée : Les affectations de contributions aux agences doivent être toujours accompagnées de conditions écrites au sujet de leurs buts et leur gestion. Ces dispositions dépassent la portée du régime général de la gestion et du contrôle des agences. Cependant, le Ministère des finances doit réglementer les pratiques des ministères donateurs.

4.9. *Examen et contrôle budgétaires des agences financées par leurs propres recettes et opérant près des marchés commerciaux*

Grossièrement, les agences près du marché sont constituées en tant que personnes morales de droit privé dans quatre des cinq pays étudiés et le cinquième, la France, évolue dans ce sens. Sous ce modèle, la surveillance de l'État est exercée presque exclusivement par les pouvoirs des actionnaires définis dans les lois du code civil sur les sociétés et dans la charte de création de l'entreprise. La conclusion semble claire : un degré d'autonomie approchant étroitement celui d'une entreprise privée peut être toléré parce que l'on compte sur les conditions du marché commercial pour fournir une discipline financière et opérationnelle significative sur l'agence.

Pour les agences de ce genre, l'État (jouant le rôle d'actionnaire) examine et approuve le plan d'action de l'agence, son budget d'investissement et, s'il y a lieu, son programme d'emprunt. Les techniques appropriées sont celles de l'analyse de viabilité de l'entreprise, et une analyse d'investissement qui, ensemble, révèlent tous les facteurs significatifs de stratégie et d'exploitation d'une agence. Les normes de contrôle de gestion^{vi} sont établies par les lois sur les sociétés du code civil ou les réglementations du Ministère des finances.

L'audit externe obligatoire des états financiers peut être attribué à l'institution d'audit suprême ou à des auditeurs du secteur privé, en fonction du statut de chaque agence. Dans la pratique naturellement, aucune agence publique ne participe au marché au point d'utiliser ce modèle sous sa forme pure.

On suggère cependant que les pays élaborent leurs règles en utilisant ce modèle de référence et lui ajoutent les caractéristiques nécessaires pour couvrir des risques ou préoccupations spécifiques visibles dans leurs diverses agences commerciales. Pour éviter la complexité, les caractéristiques ajoutées doivent être limitées à l'essentiel. Parmi les innombrables possibilités figurent les changements suivants :

- la sélection des investissements d'agence peut être soumise aux processus et critères habituels utilisés au sein de l'administration
- comme en France, des règles spéciales peuvent être appliquées à la gestion du personnel et pour contrôler les coûts de masse salariale
- les fonctions publiques affectées à une agence peuvent être isolées dans le plan d'action pour un examen et un reporting spécifiques
- la loi sur les marchés publics peut être appliquée ou l'agence peut élaborer ses propres règles de fourniture pour accord par l'État
- les décisions importantes spécifiées par une agence peuvent être approuvées sous conditions ou soumises à un accord gouvernemental dans une deuxième étape
- des évaluations de performance d'opérations commerciales spécifiques peuvent être exigées
- les transactions immobilières et d'emprunt peuvent être soumises à un accord comme suggéré ci-dessus.

Approche suggérée : Les méthodes d'examen et de contrôle budgétaires des agences de ce type doivent être calquées sur le modèle des sociétés de droit privé, avec des fonctions spéciales d'examen et de contrôle ajoutées au modèle pour les domaines à risque réel seulement. L'exigence et les normes de contrôle de gestion et d'audit externe doivent être définies dans les lois ou les réglementations.

4.10. *Examen et contrôle budgétaires pour les agences nettement dépendantes du soutien du budget de l'État pour leurs opérations*

Dans ces cas, il est impératif que l'État dispose d'un levier suffisant pour alléger sa propre responsabilité dans la répartition et le contrôle de ressources. Des techniques de gestion de la performance doivent être favorisées pour rendre les processus d'examen et de contrôle plus efficaces.

(a) Budgétisation des dépenses brutes ou contribution nette de l'État ?

Là où les agences sont financées par une combinaison de contributions budgétaires de l'État et leurs propres recettes, chaque source doit être considérée comme de l'argent public et le gouvernement est chargé de veiller à ce qu'il soit alloué et utilisé convenablement. La budgétisation des dépenses brutes est l'approche standard, bien que la budgétisation nette puisse être appropriée dans certaines conditions.

(Il convient de noter en corollaire que les données de recettes et de dépenses brutes doivent être rapportées au Parlement dans des documents budgétaires et le bilan final, excepté dans le cas de véritables agences commerciales.)

Dans la budgétisation nette, l'analyse se concentre sur la contribution budgétaire de l'État, qui est approuvée comme limite de crédit. Implicitement, cette approche permet à l'agence de formuler son propre plan de dépenses tant qu'il est financé par ses propres recettes. Pendant l'exécution, l'agence est libre de dépenser n'importe quel montant nécessaire à son exploitation, à condition qu'il soit couvert par ses propres recettes et que la contribution du gouvernement ne soit pas dépassée. Comme expliqué dans des paragraphes ci-dessous, l'approche de budget net n'est pas rare pour les agences des pays avancés, qui ont la capacité de la compléter par d'autres formes de supervision et de discipline. Malheureusement, l'approche nette est parfois adoptée à tort par des pays mal préparés, en pensant qu'une agence une fois créée dispose de droits de « propriété » sur ses recettes. Dans de telles situations, chacun des risques énumérés dans la section 2.2 devient extrême. Là où cette situation existe, des efforts importants peuvent être nécessaires pour changer la culture administrative et les lois mal exprimées qui soutiennent cette interprétation erronée de l'autonomie d'agence.

Dans la budgétisation brute, tout le plan de dépenses de l'agence, y compris ses propres recettes et la contribution budgétaire de l'État, est examiné. Outre la question du caractère abordable du plan dans les objectifs budgétaires, elle permet l'analyse des volumes de travail global, des comparaisons de coûts, les principaux coûts d'entrée, etc. Si une limite de crédit sur les dépenses brutes est imposée pendant l'exécution du budget, le contrôle peut varier, de rigide à très flexible. Une limite juridique peut être imposée par le Parlement dans la loi budgétaire annuelle, ou la limite peut être imposée administrativement, avec le Ministre des finances et/ou le ministre de tutelle ayant l'autorité pour approuver la dépense des recettes en surplus s'il y a lieu. Dans l'un ou l'autre cas, quand les recettes dépassent les prévisions, l'excédent financier résultant est pris en compte dans l'établissement du budget de l'année suivante. (Une certaine souplesse pour l'approbation par le Ministère des finances du report des excédents peut être justifiée dans des circonstances particulières telles que des retards dans des projets de capitaux.)

Cependant, pour les agences à vocation commerciale, l'exécution de budget est normalement contrôlée au niveau de la contribution budgétaire nette ; en effet, toute autre solution pourrait nuire à leur efficience. Un contrôle au niveau net peut être également justifié, au cas par cas, pour certaines des agences disposant d'un niveau élevé d'autonomie pour les décisions de politique. (Les rapports de pays indiquent que la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni contrôlent l'exécution du budget dans la plupart des agences au niveau de la contribution nette. Mais, comme expliqué ci-dessous, cela est possible par des techniques de gestion de la performance, dans lesquelles ces trois pays sont très avancés, par la culture de l'intérêt public notée à la section 2.2 ci-dessus et par les codes de gouvernance et normes de contrôle interne approfondis auxquels elles sont soumises). Pour les agences non commerciales dont les réalisations sont mal définies ou immatérielles, une pratique saine consiste à placer des limites de contrôle sur les dépenses totales. À mesure que les agences perfectionnent leurs techniques de gestion de la performance, il pourrait être possible de passer progressivement vers des formes plus souples de limites de contrôle.

Approche suggérée : toutes les approbations de budget d'agence doivent être basées sur une analyse des dépenses brutes, et pas simplement la contribution budgétaire de l'État, et ces informations doivent être comprises dans les documents budgétaires pour le Parlement. Le total de contrôle pour l'exécution doit être la contribution budgétaire nette pour les agences commerciales, et les dépenses brutes pour toutes les autres. Dans ce dernier cas, le contrôle peut être assoupli lorsque les techniques de gestion sont améliorées.

- (b) Processus de formulation du budget ; préservation des normes budgétaires du gouvernement tout en assurant l'autonomie de l'agence.

Comme démontré par les rapports de pays, il existe une multitude de permutations possibles dans les règles, processus et rôles par lesquels les pays s'efforcent de relever ce défi. Dans le processus le plus typique des rapports des cinq pays, le budget est préparé par les directeurs d'agence, examinés par le ministère de tutelle et la contribution budgétaire de l'État est incluse au budget du ministère pour approbation par le Ministère des finances. La contribution budgétaire de l'État est considérée par le Parlement comme un poste au budget du ministère de tutelle, tandis que le budget d'agence ou le plan d'action détaillé est inclus dans la documentation préliminaire présentée avec le budget de l'État ou rendu public d'une autre manière.

En accord avec leurs responsabilités de supervision, ce sont normalement les ministères de tutelle qui entreprennent la plupart des analyses et des négociations avec les agences. Mais chaque pays doit déterminer une répartition appropriée des rôles entre le Ministère des finances et le ministère de tutelle, en tenant compte des connaissances, qualifications et capacités de chacun. Au minimum, cependant, le Ministère des finances doit être en mesure de réglementer les conventions de comptabilité et de reporting et les normes de contrôle de gestion, d'établir le planning, d'avoir des « droits de participation » dans des cas à problème, de définir les hypothèses de salaires et d'inflation et d'avoir le dernier mot sur les pouvoirs d'emprunt des agences.

Les règles de format et de contenu des propositions budgétaires doivent être conçues pour permettre l'analyse des volumes de travail global, des allocations par missions, des avantages des investissements, des questions de niveau de service et de qualité, des coûts par rapport aux années antérieures et aux activités similaires dans d'autres agences, et un examen des coûts des principaux intrants. Beaucoup de ces informations sont identiques à celles nécessaires à la direction de l'agence pour réaliser efficacement son propre travail ; ainsi, si les examinateurs du ministère de tutelle apprennent à exploiter ce qui existe déjà, ils peuvent simplifier la charge administrative sur l'agence, tandis que leurs exigences incitent à l'amélioration du reporting de gestion interne. Tout ou partie des suggestions suivantes doit être envisagé :

- l'agence doit pouvoir démontrer que ses activités sont strictement dans son mandat juridique et compatibles avec les priorités gouvernementales déclarées ;

- l'agence doit documenter les changements de charge de travail et de qualité de service, et leur impact financier ;
- l'agence doit identifier le coût de son cœur d'activités séparément de ses activités discrétionnaires ;
- les entrées individuelles les plus significatives telles que les coûts de personnel doivent être analysées et justifiées ;
- si les agences sont exemptes des règles sur les marchés publics, elles doivent pouvoir définir leurs propres procédures spécifiques pour approbation par le gouvernement ;
- là où le budget d'investissement est important, l'agence doit définir des critères de sélection et d'évaluation des projets acceptables pour le gouvernement ou appliquer ceux utilisés au sein du gouvernement.

Approche suggérée : La plupart des pays doivent conserver un examen du budget traditionnel, axé sur les entrées, suffisamment détaillé pour s'assurer que le gouvernement sait comment les agences dépensent l'argent public et l'approuve. Les normes habituelles d'examen (telles que la priorité du gouvernement, l'économie, l'efficacité, etc.) doivent être appliquées. L'utilisation de techniques de gestion de la performance, comme exposé au paragraphe (e) ci-dessous, doit être encouragée pour renforcer le processus d'examen. Le respect de l'autonomie de l'agence doit être démontré par des procédures simplifiées. Autant que possible, les ministères de tutelle doivent mener l'examen du budget. En opérant dans le cadre des paramètres fondamentaux définis par le Ministère des finances, ils ont la liberté d'ajuster les exigences en matière d'information et le processus en fonction de chaque agence.

(c) Supervision des coûts de personnel et d'effectifs.

Cette observation renforce simplement le point précédent en faveur d'une attention particulière aux entrées de coût élevées dans les budgets d'agence. Comme les coûts de personnel sont souvent au premier plan, les pouvoirs publics doivent avoir l'autorité de contrôler tous les facteurs qui les concernent, tels que les effectifs, les niveaux de rémunération et la structure organisationnelle. (Il peut également exister une question de politique du personnel ; si les niveaux de rémunération dans les agences peuvent dériver plus haut que dans d'autres parties du secteur public, il peut être difficile d'inciter les personnes compétentes à faire carrière dans les ministères traditionnels.) Au Portugal et en France, le budget des coûts salariaux est fortement influencé par l'administration centrale et les transactions de gestion de personnel sont contrôlées tout au long de la phase d'exécution du budget. Les pratiques de contrôle *a priori* par des tiers ont été abandonnées dans les trois autres pays. Cependant, les négociations salariales par les agences sont contrôlées formellement ou officieusement par les Ministères des finances dans tous les pays, et on peut supposer que le degré d'influence ou de « conseil » qu'ils exercent est plus fort en pratique que ce qu'il semble être au niveau formel.

Une complication et un risque supplémentaire surviennent si les employés d'une agence ont le statut de fonctionnaire ou bénéficient d'avantages comparables, tels que la titularisation de leurs postes ou l'accès privilégié aux postes standard de la fonction publique. Dans ces conditions, la décision d'embaucher présente un avantage précieux et donc une tentation de corruption de comportement. À moins que la direction de l'agence soit motivée par des indicateurs de performance clairs tels que les coûts unitaires et la mesure de la production, elle pourrait chercher des avantages personnels en exploitant les décisions d'embauche à des fins de népotisme politique et bureaucratique plutôt que comme moyen d'améliorer la performance.

Approche suggérée : la supervision par le gouvernement des coûts de personnel et d'effectifs dans les agences doit être proportionnée à l'importance de ces postes dans le budget de l'agence. Bien qu'en principe, l'efficacité d'une agence puisse être renforcée en assouplissant les restrictions en matière de personnel et de rémunération, il est néanmoins prudent que la plupart des pays analysent les budgets de coût de personnel assez rigoureusement lorsqu'ils représentent un facteur de coût important. Si certaines agences ont autorité pour créer des fonctionnaires par leurs décisions d'embauche, une surveillance et un contrôle semblables aux dispositions de la loi sur la fonction publique peuvent être nécessaires pour éviter la corruption des comportements, réelle ou ressentie.

(d) Contrôle pendant l'exécution budgétaire.

Les rapports de pays indiquent que beaucoup d'agences non commerciales, mais pas toutes, sont exploitées dans le cadre des systèmes de gestion de liquidités et des systèmes de paiements du Trésor. Faute d'un modèle général, on ne peut que suggérer que les agences non commerciales restent dans le système de Trésorerie, à moins qu'une agence particulière puisse démontrer que ses opérations en seraient dégradées.

Presque toutes ces agences dans les pays étudiés sont soumises à l'audit par l'institution d'audit suprême, toujours à l'audit financier et aussi souvent aux audits de rendement. Les exceptions à cette règle semblent très fréquentes pour les universités, mais elles sont néanmoins nécessaires pour nommer des auditeurs externes professionnels de leur choix et publier leurs rapports.

Remarquablement, les gouvernements accordent sans risque l'autonomie financière aux agences car ils ont largement confiance en les principes du contrôle de gestion⁷. (La France et le Portugal conservent des contrôles *a priori*, mais insistent aussi de plus en plus sur une amélioration des contrôles internes.) Le principe de base est que la direction d'agence et les conseils de surveillance doivent prendre la responsabilité de l'élaboration, la mise en application et le respect des systèmes de contrôle adaptés à leur mission. Bien que cette responsabilité soit définie pour certaines agences par le droit privé, il semble que la plupart des agences non commerciales sont régies par des normes promulguées par le Ministère des finances et souvent complétées par les directives du ministère de tutelle. Les normes doivent également obliger l'agence à gérer un service efficace d'audit interne ; normalement il s'agit d'une unité distincte dans les grandes organisations, un prestataire extérieur ou un service commun pour les agences plus petites.

Les grands avantages pratiques de l'approche du contrôle de gestion sont les suivants : les ministères de tutelle sont assurés de recevoir des chiffres précis dans les demandes de budget et les rapports périodiques ; la régularité et la légalité des transactions est maintenue sans mesures intrusives de tiers ; l'adéquation continue de « l'organisation, des politiques et des procédures » est contrôlée et rapportée aux directeurs et aux superviseurs par audit interne. Il s'agit, en bref, d'une approche qui conjugue efficacité et respect adéquat de l'autonomie d'agence.

Approche suggérée : Les agences non commerciales doivent demeurer dans le système de Trésorerie et être soumises à des audits de la part de l'institution de contrôle suprême, à moins que des exceptions soient justifiées sur leurs différents mérites. Même si les méthodes de contrôle *a priori* peuvent être nécessaires dans l'immédiat, il doit être prioritaire d'introduire des pratiques de contrôle de gestion conformes aux normes spécifiées par le Ministère des finances et de les améliorer jusqu'au point où les interventions de tiers peuvent être éliminées sans risque.

(e) Pratiques de gestion de la performance ; relations à la budgétisation et au contrôle.

Dans la mesure où les décisions budgétaires peuvent être appuyées par des mesures précises de réalisations et de coût, la supervision par le gouvernement des finances de l'agence peut être moins détaillée. Si les sorties et les réalisations de l'activité de l'agence peuvent être contrôlées avec fiabilité, le besoin de mesures intrusives de contrôle des entrées est moindre. En effet, le recours croissant au modèle d'agence publique dans beaucoup de pays traduit la conviction que les réalisations de programme de services plus spécialisés et plus petits peuvent être évalués et contrôlés plus facilement que dans les administrations hiérarchiques traditionnelles. Des exemples de la tendance à la gestion de la performance figurent dans les rapports de la Suède, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, où la performance des missions, ainsi que les bilans administratifs et financiers appropriés, sont le principal centre d'attention. Des outils de plus en plus sophistiqués pour définir, mesurer et suivre la performance complètent ou remplacent les analyses d'entrée à des fins de budgétisation, de comptes-rendus au public et de rémunération du personnel. Généralement, les statuts de création de chaque agence définissent les paramètres de performance fondamentaux, mais l'espace est suffisant pour que le ministre de tutelle négocie les objectifs annuellement au moment du budget.

Des trois pays, la Suède fournit le modèle le plus pur de cette approche : Après consultation avec l'agence concernée, le gouvernement décide des objectifs généraux et des résultats attendus des opérations, des procédures de reporting exigées et des ressources financières ; pendant l'exécution, toutes les catégories d'entrée sont fongibles (même les coûts de personnel) et la limite de dépenses globale est la contribution nette sur le budget de l'État. Le reporting au ministre pendant la mise en application et en fin d'année se concentre sur la performance et les réalisations plutôt que sur les entrées. Le Royaume-Uni et, de plus en plus, les Pays-Bas, semblent également avoir incorporé des éléments de cette approche, comme l'ont fait d'autres pays

⁷ Le contrôle de gestion (également appelé contrôle interne) peut être brièvement défini comme l'organisation, les politiques et les procédures employées pour contribuer à s'assurer que les programmes gouvernementaux atteignent les résultats prévus, que les ressources employées pour fournir ces programmes sont compatibles avec les buts et objectifs déclarés des organisations concernées, que les programmes sont protégés contre le gaspillage, la fraude et la mauvaise gestion, et que des informations fiables et opportunes sont recueillies, gérées, rapportées et exploitées pour la prise de décision. (Pour approfondir le contrôle de gestion, voir Documents Sigma n° 4, Contrôle de gestion dans l'administration publique moderne : quelques pratiques comparatives.)

développés. (La Nouvelle-Zélande est largement considérée comme le leader mondial à cet égard avec sa « budgétisation des réalisations » et des relations contractuelles entre les ministres « acheteurs » et les fonctionnaires d'agence « vendeurs » de services publics.) Cependant, peu sont préparés à abandonner complètement budgétisation et méthodes de contrôle basées sur les entrées ;⁸ et leur réticence est justifiée, faut-il indiquer, par l'absence d'évaluations fiables des effets à long terme de ces expériences aussi radicales que la budgétisation des réalisations et le remplacement de la hiérarchie par des contrats.

Une autre innovation courante dans les pays développés est la pratique de soumettre les agences non commerciales à des mécanismes de marché « artificiels » dans le but d'améliorer la performance et/ou de compenser la réduction des contrôles directs. Un exemple est le dispositif de fonds renouvelable, qui fournit une avance de fonds de roulement, plutôt qu'une limite de dépense, et permet à une agence d'augmenter ou de diminuer ses dépenses en accord avec ses ventes. Dans d'autres exemples, certaines agences sont autorisées à « emprunter » au Trésor à des conditions commerciales pour les investissements, qui produiront un retour acceptable ; d'autres sont encouragées à vendre leurs produits ou services à un prix qui couvre l'intégralité des coûts et sont autorisées à ajouter tout ou partie des recettes supplémentaires au budget. Soigneusement conçus et mis en application, ces dispositifs imitant le marché sont utilisés avec un certain succès dans beaucoup de pays pour améliorer la performance et pour assouplir la supervision financière des agences.

On suggère que les pays en transition bénéficieraient de l'introduction ordonnée de pratiques de gestion de la performance mais qu'ils ne devraient pas prévoir ou tenter de changer rapidement les méthodes de budgétisation et de contrôle traditionnelles. L'expérience des pays avancés démontre les préparations très exigeantes nécessaires pour réussir la gestion de la performance. Les pays en transition sont avisés d'adopter la même approche prudente.

Les trois pays cités ci-dessus mettent fortement l'accent sur la comptabilité analytique, le reporting de la performance et la publication des résultats. Parmi les autres techniques essentielles figurent la planification d'entreprise, l'évaluation des programmes et la mesure de la performance. Comme tous les pays tentant de telles réformes, ils ont passé beaucoup d'années à expérimenter et à perfectionner ces conditions techniques préalables de réussite. Tous sont passés par une série de réformes progressives à des institutions administratives déjà fortes. Les pratiques de contrôle de gestion, l'audit interne et les systèmes d'audit de rendement et d'information financière ont été créés et perfectionnés avec le temps. Les agences ont été encouragées à mettre en place des approches par programmes dans leur gestion et reporting internes. L'introduction de mécanismes de marché pour stimuler l'amélioration de l'efficacité a été une évolution progressive, en commençant par des cas simples. Des périodes prolongées d'expérimentation ont été nécessaires pour mettre au point des outils utilisables pour définir, mesurer et suivre la performance, particulièrement les facteurs qualitatifs qui sont si essentiels dans la plupart des services publics. (Par exemple, la définition d'un cadre de performance pour une agence qui délivre des permis de conduire est en soi moins difficile que pour une agence chargée d'aider les malades du SIDA ou qui s'occupe d'affaires d'immigration.) Des améliorations dans les concepts et la méthodologie de la comptabilité analytique ont été développées dans le secteur privé, mais elles ont dû être adaptées à une utilisation par l'État. Bien que la mise en œuvre à grande échelle de la comptabilité d'exercice dans ces pays soit un phénomène récent, elle a commencé il y a de nombreuses années par l'utilisation⁹ sélective de la comptabilité d'exercice dans les agences à mouvement de capital élevé.

En parallèle à l'innovation technique, la réorientation d'une culture administrative de la conformité à la performance est en elle-même un enjeu important de développement humain. Rétrospectivement, on pourrait conclure que la période prolongée de développement technique dans les pays pratiquant la gestion de

⁸ Comme le note une étude de l'OCDE, « les entrées sont encore importantes comme directive budgétaire ; le lien entre la performance et le budget est indirect et souvent déductif plutôt qu'automatique et direct ; et la pression budgétaire déplace l'utilisation des indicateurs de performance davantage vers l'évaluation *a posteriori* ». (En quête de résultats : pratiques de gestion de la performance ; comme cité dans la publication SIGMA intitulée Gestion des dépenses publiques dans les pays en transition.)

⁹ L'utilisation sélective est conseillée également pour les pays en transition parce qu'ils ont des priorités de gestion financière plus hautes que la tâche complexe et onéreuse d'introduction d'une comptabilité d'exercice. La publication occasionnelle 93-178 de l'OCDE, *Quelle comptabilité ?* indique que « la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice doivent être correctement considérées comme les points finaux sur un spectre de bases comptables possibles... Il se peut que la comptabilité d'exercice soit plus utile dans certaines activités que dans d'autres, par exemple en sous-traitance, sondage de marché ou dans les activités où des immobilisations importantes sont impliquées ».

performance a fourni la motivation et le temps de gestation nécessaires pour que la culture et les gens s'adaptent.

Approche suggérée : Les pays en transition doivent promouvoir des processus de contrôle et de budgétisation axés sur les entrées, tout en encourageant des techniques de gestion de la performance pour rendre ces processus plus efficaces, sans les remplacer. Conçus et appliqués de manière systématique, le contrôle de gestion, la comptabilité analytique et l'audit interne sont les pratiques les plus à même de produire des résultats rapides. Avec l'entrée en vigueur des réformes, la formulation et le contrôle du budget deviennent plus efficaces et il est alors possible de rationaliser davantage les procédures de surveillance des agences.

4.11. Vente de biens privés en concurrence avec le secteur privé

Il existe deux objections principales aux activités de ce genre : la santé du secteur privé est sapée quand elle est contrainte de concurrencer les pouvoirs et les ressources de l'État et les biens et services vendus sous un mode d'entreprise sont susceptibles de bénéficier d'un certain niveau de subvention budgétaire masquée de la part de l'État.

Dans l'ensemble, on trouve peu de référence à ce genre d'activité dans les rapports de pays. Le Royaume-Uni interdit explicitement la concurrence avec le secteur privé et le Trésor de S.M. fait activement respecter cette règle. Aux Pays-Bas, quand une agence vend des produits ou services sur les marchés commerciaux comme activité indirecte à ses missions principales, elle est soumise à des règles supplémentaires destinées à protéger le secteur privé d'une concurrence déloyale. Leur caractéristique principale est que l'agence doit totalement isoler ses activités commerciales et non commerciales : des organisations, une comptabilité analytique et des rapports financiers séparés sont exigés à cet effet. La politique d'État consiste à vendre en fin de compte les activités commerciales au secteur privé.

Approche suggérée : Les agences publiques doivent normalement être interdites de vendre des produits ou services qui sont des marchandises privées facilement disponibles auprès des fournisseurs du secteur privé ; dans les cas où elles le font, les règles de contrôle doivent être conçues pour s'assurer que le prix de vente n'est pas subventionné et, comme aux Pays-Bas, pour imposer que l'activité commerciale soit entièrement isolée en termes comptables et structurels, et en fin de compte privatisée.

4.12. Comptabilité et reporting

Il est inutile de rappeler que la comptabilité et le reporting par les agences commerciales doivent être conformes aux niveaux les plus élevés du secteur privé et que, dans certains cas, les pouvoirs publics doivent imposer des niveaux encore plus élevés afin de sauvegarder les principes de transparence des finances publiques.

On note que les règles de comptabilité et de reporting pour les agences non commerciales décrites dans les rapports des cinq pays sont aussi diverses que d'autres caractéristiques des systèmes d'agence ; dans certains cas, les règles varient également parmi les différentes agences d'un même pays. Il est probable que les raisons des variations sont elles-mêmes diverses. Les agences ont été créées à différents moments et dans différentes circonstances et, quand de nouvelles règles sont introduites, il est souvent nécessaire de continuer de suivre les anciennes dans certaines situations existantes. En outre, les conventions de comptabilité publique et de reporting ont évolué avec les années et, au cours des récentes décennies, ont été encore adaptées sous la pression des marchés financiers et d'investissement internationaux. Il n'est pas étonnant que les pratiques dans l'univers hétéroclite des agences publiques n'aient pas encore atteint un modèle commun et stable.

Les pays qui s'embarquent dans une réforme fondamentale du système d'agence publique sont peut-être en meilleure posture pour mettre en application des règles « standard » que les cinq pays étudiés, où les réformes tendent à être progressives plutôt que fondamentales. Ce faisant, la meilleure démarche serait d'adopter entièrement les normes internationalement admises de comptabilité et de reporting comme recommandé par le FMI et l'UE, même si leur mise en application intégrale doit être établie progressivement pendant quelques années. La condition de base est énoncée dans la publication SIGMA intitulée *Gestion des dépenses publiques dans les pays en transition* : « tous des fonds et comptes de toutes les entités de l'État doivent être consolidés. Pour qu'elle soit possible, le plan comptable des entités publiques et la classification économique et fonctionnelle de leur budget doivent respecter un cadre commun déterminé au niveau central. Un reporting financier convenable est exigé pour la responsabilité. » Les spécifications détaillées et les alternatives disponibles sont amplement décrites dans la même publication.

Le besoin de transparence concernant les passifs éventuels a été noté plus haut. Le budget de l'État doit révéler tous les passifs éventuels résultant des garanties par l'État des dettes d'agence et prévoir des réserves pour les pertes prévues. Toute grande réforme de la gouvernance d'agence doit être considérée comme une opportunité de mettre en application entièrement dans ce secteur les principes de la transparence budgétaire préconisés par le FMI¹⁰.

Approche suggérée : La comptabilité et le reporting par les agences commerciales doivent correspondre aux niveaux les plus élevés du secteur privé. Les activités financières des agences non commerciales doivent être rapportées publiquement et entièrement consolidées dans les rapports financiers de gouvernement. Leurs normes de comptabilité et de reporting doivent être identiques au reste du gouvernement qui, à son tour, doit être amené en conformité avec les normes admises au niveau international.

¹⁰

Code des bonnes pratiques de la transparence budgétaire — Déclaration sur les principes : Fonds monétaire international, Washington, D.C., avril 1998.

CHAPITRE 3. RAPPORT DE LA FRANCE

Par Mme Simone Touchon et M. Daniel Tommasi

Ce chapitre présente dans la partie I une synthèse des divers types d'organisations publiques qui bénéficient d'une certaine autonomie de gestion, mais à des degrés divers. Ils comprennent les personnes morales (telles que les divers types d'*établissement public* (EP), les régies et certaines organisations de droit privé) et quelques entités non séparées juridiquement de l'État, telles que les « *services à compétence nationale* » et les commissions indépendantes responsables de la réglementation économique et de la protection des droits du citoyen. La partie II de ce chapitre est consacrée à l'*établissement public*, qui est de loin la forme la plus fréquente d'organisation autonome.

PARTIE I. PRÉSENTATION

1. L'Établissement Public (EP)

1.1. Types fondamentaux d'EP

Le gouvernement français a longtemps utilisé l'EP pour effectuer la plupart de ses missions, à l'exception des fonctions traditionnellement considérées comme « *prérogative royale* » et qui concernent la défense, la police, la justice et les affaires étrangères.

La cour de cassation a clairement défini l'EP dès 1856. La définition repose sur cinq critères :

- l'agence doit être une personne morale distincte de l'entité qui l'a créée ;
- elle doit être une entité de droit public, même dans le cas d'un EP régi par le régime de droit privé et consacré à la fabrication et la distribution ;
- elle doit avoir un objet défini, qui justifie son existence (toute activité en dehors du périmètre de l'objet d'un EP est illégale) ;
- elle doit être autonome d'un point de vue administratif et financier, disposer d'organes de gouvernance distincts et de son propre budget ;
- elle doit être sous l'autorité de tutelle des pouvoirs publics nationaux ou d'un gouvernement régional ou local.

Les attributs ci-dessus ont été interprétés principalement par la jurisprudence des juges administratifs plutôt que décrétés dans des statuts ou établis comme réglementations. La « *création* » des EP par la jurisprudence administrative a marqué leur histoire entière, à mesure qu'elles se sont développées avec la notion même de service public (dans le sens de services d'intérêt économique et social national).

Bien qu'il n'existe aucune liste officielle des EP on estime qu'environ 1 100 ont été créés par le gouvernement central (EP nationaux) et plus de 50 000 par les autorités locales. Certains sont uniques, en grande partie les EP nationaux, comme l'Agence Nationale Pour l'Emploi, la Bibliothèque Nationale, le Conservatoire du littoral, l'Institut National de la Consommation, etc. Dans la plupart des cas, cependant, ils appartiennent à un groupe d'agences dont les objets sont similaires. Il existe plus de 200 de ces catégories pour les EP nationaux seulement.

Les EP locaux sont sous l'autorité des municipalités (8 000 administrations scolaires, 30 000 agences municipales des services sociaux, 2 000 hôpitaux, etc.), des départements (écoles primaires, pompiers, etc.) ou des régions (collèges-lycées). Les mesures de décentralisation ont fait augmenter le nombre d'agences locales. Une loi de 1983, par exemple, a transformé 7 000 écoles primaires et collèges-lycées nationaux en EP locaux. Dans certains secteurs, tels que l'enseignement secondaire, la création et la gestion des EP sont strictement réglementées et contrôlées par l'administration centrale. Les écoles sont des EP locaux, mais les enseignants sont employés par l'administration centrale. En fait, le système scolaire français est centralisé. De la même manière, l'administration centrale exerce un contrôle serré sur les hôpitaux locaux. Réciproquement, pour fournir d'autres services, les autorités locales peuvent décider elles-mêmes entre différents types de dispositions institutionnelles : régie directe (gestion directe par l'administration locale), régie dotée de

l'autonomie financière ; régie personnalisée (EP industriel et commercial juridiquement indépendant des autorités locales) ; entreprise semi-publique locale et concession ou contrat de bail avec des sociétés anonymes (cette dernière disposition étant la plus fréquente pour la distribution d'eau).

Un EP est principalement un instrument administratif commode pour la fourniture de services publics, car il permet de traiter une activité spécifique à l'écart des autres. Il facilite la couverture des coûts, alors que le budget de l'État ne permet pas l'affectation des recettes à des dépenses spécifiques. Il fournit une manière de garantir l'indépendance traditionnelle de l'enseignement supérieur. Il est également devenu un instrument très utilisé pour les consultations dans l'administration publique, à savoir la participation des acteurs d'un secteur aux décisions de gestion, les représentants du secteur privé disposant de sièges dans les organes de gouvernance. Il permet d'adapter des organisations et des ressources à une mission particulière, tout en assurant une souplesse administrative par un mélange complexe de droit privé et public. Ainsi, certaines entités sont appelées EP industriels et commerciaux pour leur permettre seulement de bénéficier de la souplesse supplémentaire accessible à cette catégorie d'EP, particulièrement dans la rémunération et le recrutement du personnel.

La définition de l'EP s'applique à un éventail d'entités ; L'EP administratif est la forme la plus courante d'EP, et il est très proche du système de l'administration centrale; l'EP industriel et commercial bénéficie d'une autonomie légèrement supérieure et a été conçu pour opérer en tant qu'entreprise commerciale ; et enfin, l'EP professionnel est géré par le secteur privé. Il n'existe aucun critère préexistant pour déterminer si une activité donnée doit être exécutée par une division administrative d'État ou un EP, bien qu'il existe un consensus politique qui stipule que les missions à prérogative « royale » doivent être gérées directement par l'administration centrale. Parfois, certaines missions confiées à un EP retournent à l'administration centrale, comme dans le cas du passage du permis de conduire, par exemple. La loi créant chaque catégorie d'EP, c.-à-d. qui s'applique à chaque groupe de missions, prévoit d'une manière très pragmatique le type d'organisation, de pouvoirs, de ressources et d'obligations jugé le plus efficace.

La partie II de ce document détaille la gestion et le contrôle financier des formes les plus courantes d'EP national.

1.2. Types particuliers d'Établissement Public

Outre les formes les plus courantes d'EP, il existe divers types particuliers d'EP et quelques autres dispositions spéciales. Plusieurs de ces dispositions visent à accroître la souplesse de gestion et à développer des partenariats entre plusieurs entités publiques ou entre entités publiques et secteur privé.

Participation du secteur privé à la gestion des EP

Les conseils d'administration des conseils des produits agricoles, qui ont des fonctions de réglementation et d'étude, incluent une majorité de représentants des secteurs concernés, des représentants de l'État en minorité et ceux des salariés et des consommateurs. La participation du secteur privé au conseil d'administration des EP qui régulent les activités privées, et l'autonomie de gestion de ces EP, a l'avantage de garantir que les besoins et préoccupations du secteur privé seront mieux pris en considération que par un service administratif. Cependant, ceci présente également des inconvénients. Parfois, l'EP et le secteur privé deviennent trop interdépendants. Les représentants privés peuvent avoir une influence excessive sur la politique des EP¹¹. L'interdépendance peut mener à une mauvaise gestion dès lors que l'argent entre en jeu¹².

Les chambres professionnelles, telles que les chambres de commerce, la chambre des métiers ou les chambres de l'agriculture, sont juridiquement des agences publiques, mais sont gérées par des représentants élus par le secteur privé. (Il existe environ 200 chambres professionnelles qui sont des agences publiques.) Leur sphère d'activité peut être étendue. Elles sont consultées quand des réglementations gouvernementales concernant leur secteur sont élaborées et ont également quelques pouvoirs de réglementation. Elles ont des activités administratives, telles que la gestion du registre du commerce. Les chambres de commerce gèrent un certain nombre de ports et d'aéroports et beaucoup d'écoles de commerce. Les recettes de ces agences proviennent

¹¹ Situation rencontrée à l'Agence nationale pour le développement agricole, selon le rapport public de 1999 de la Cour des comptes.

¹² Ainsi en mars 2000, la Cour des comptes note dans un rapport envoyé à l'exécutif et au Parlement : « une organisation confuse » de la chasse et des dépenses « irrégulières et inutiles » des fonds concernant l'Office national de la chasse (qui est un EP) et des organisations privées. L'Office national de la chasse finançait également les salaires de sept fonctionnaires de son ministère de tutelle.

souvent d'une affectation d'impôts, qui doit être approuvée par le Parlement. Elles sont auditées par la Cour des comptes et sont soumises à certains contrôles gouvernementaux pour vérifier la régularité de leurs actes. Généralement, les commentaires de ce rapport ne concernent pas ces chambres professionnelles.

Le GIP

Le gouvernement central et les autorités locales peuvent établir des EP communs, l'un avec l'autre ou avec des entités du secteur privé. Ceux-ci sont dénommés Groupements d'intérêt public (GIP). Apparus récemment (début des années 1980), les GIP apportent une réponse au besoin croissant d'une action concertée par plusieurs entités publiques dans un domaine particulier (par exemple recherche sur le SIDA), d'un accès commun aux ressources (comme un système informatique de gestion des universités ou un système de télécommunications commun pour les agences de recherche et les universités) ou de projets entrepris avec le secteur privé (par exemple un projet environnemental qui implique les pouvoirs publics centraux, les autorités régionales et les industries polluantes). Les Agences hospitalières régionales, qui supervisent les hôpitaux dans les régions, sont des GIP communs de l'État et des agences de sécurité sociale.

Un EP peut faire partie d'un GIP qui est lui-même un EP. Le droit régissant ses activités (public ou privé) et ses règles de gestion et de comptabilité dépendent de la nature de ses activités (concernant l'EP) et du degré de participation des personnes privées dans le GIP. Pour participer à un GIP, un EP doit avoir le même domaine d'activité que le GIP. La loi définit des catégories de GIP, de la même manière que les EP. Beaucoup de GIP ont été créés ou sont en cours de création.

En outre, les EP industriels et commerciaux, les EP culturels et scientifiques (principalement les universités) et les EP scientifiques et technologiques (centres de recherches) sont autorisés à détenir un intérêt dans les filiales et les groupements d'intérêt économique (GIE)¹³, dans le but de réaliser des activités commerciales. Les GIE sont des entités de droit privé.

L'EPCI

Les autorités locales peuvent se regrouper pour créer un type particulier d'EP comme vecteur de coopération intermunicipale : l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Il y a environ 20 000 EPCI ou dispositions similaires. Un EPCI peut créer et/ou utiliser diverses formes d'organisation pour fournir des services. Certains EPCI sont créés pour effectuer une activité spécifique (par exemple surveiller les concessions de distribution d'eau) ; d'autres EPCI ont des missions dans plusieurs domaines, contrairement à l'EP national dont la mission est unique. L'EPCI est une disposition institutionnelle hybride, qui est à certains égards semblable à l'EP national, et sous d'autres aspects semblable à une autorité gouvernementale.

Autres types particuliers d'EP

L'administration centrale de la sécurité sociale et certains fonds de pension et d'assistance sociale sont des EP. Étant donné la gestion bipartite de la sécurité sociale, le « conseil d'administration » de l'administration de sécurité sociale se compose de représentants des employeurs, des salariés et des personnes qualifiées. Cependant, ces dernières années, l'État a commencé à exercer un contrôle accru du système de sécurité sociale.

La *Caisse des Dépôts et Consignations* est un EP de nature particulière. C'est une institution financière de très grande taille, qui centralise notamment les fonds des établissements d'épargne réglementés. À certains égards, elle est semblable à une banque d'investissement. C'est également un instrument important de politique publique pour le développement économique et social local, dans des domaines comme la politique urbaine, la planification, le logement social, la gestion des services publics locaux, le transport, le tourisme et l'environnement. Elle intervient de plusieurs manières : investisseur, banquier (notamment dans les domaines du logement social), fournisseur de services (par exemple elle possède la plupart des entreprises « privées » de gestion des concessions de péage), ingénieur et conseiller. Son système de gestion financière est très particulier et n'est pas abordé dans le présent rapport.

2. Entreprises publiques

Environ 20 entreprises publiques sont juridiquement des EP. Certaines d'entre elles sont de grandes entreprises, telles que la compagnie d'électricité (EDF, Électricité de France), les entreprises de chemins de

¹³ Le groupement d'intérêt économique est une disposition juridique pour effectuer des activités commerciales employée également par le secteur privé (il regroupe des sociétés anonymes ou des entreprises individuelles).

fer (SNCF et RFF, Réseau Ferré de France) et la poste française. Certaines entreprises publiques sont soumises aux réglementations de comptabilité publique exposées ci-dessous (principalement les ports maritimes, les agences de port fluvial et l'agence des aéroports de Paris).

Les autres entreprises publiques sont les entreprises semi-publiques et les sociétés anonymes régies par le droit privé, entièrement ou partiellement détenues par l'État, les EP ou d'autres pouvoirs publics. Il existe actuellement environ 100 entreprises publiques dont l'État détient directement plus de 50 pour cent des parts ou qui sont des EP. Ces entreprises possèdent des centaines de filiales. Toutes les filiales des EP sont des sociétés de droit privé. Selon le degré de propriété directe de l'État, ces entreprises peuvent être soumises à des réglementations spéciales concernant la nomination des directeurs et des représentants de l'État dans le conseil d'administration, la participation des représentants des salariés dans le conseil d'administration et les audits de la Cour des comptes et du contrôle de l'État (voir ci-dessous).

Le secteur des entreprises publiques évolue. Sa taille a nettement diminué depuis 1985. La grande majorité des sociétés entièrement détenues par l'État ont été partiellement ou entièrement privatisées. Par le passé, les divisions administratives d'État géraient directement un certain nombre d'activités économiques. Leur budget était inclus au budget de l'État, en tant que compte commercial spécial ou comme « budget annexe ». Il était soumis aux réglementations de gestion du budget de l'État avec certaines dérogations. Comme ces dispositions ne sont pas appropriées pour mener des activités économiques, la plupart de ces divisions administratives ont été transformées en EP (par exemple la poste, en 1990), ou en sociétés de droit privé (par exemple l'imprimerie nationale, en 1993). La compagnie de télécommunications qui était également gérée comme une division administrative est devenue en 1990 un EP, et depuis lors elle a été transformée en entreprise et a été partiellement privatisée. Seules très peu d'unités industrielles ou commerciales, telles que les chantiers navals militaires, ne sont pas encore des personnes morales.

Les grandes entreprises publiques sous la forme d'EP ont beaucoup de filiales de droit privé pour effectuer correctement un certain nombre d'activités économiques. Cependant, il se dessine une préoccupation croissante par laquelle, dans le contexte de la concurrence plus forte et l'ouverture des marchés, ces entreprises doivent elles-mêmes être transformées en sociétés, afin de leur accorder une plus grande souplesse et leur permettre d'établir des alliances avec d'autres entreprises dans de meilleures conditions. Ceci garantira également que les normes de gouvernance d'entreprise seront mieux appliquées. Ainsi, concernant les plus grands EP, un rapport récent au gouvernement relève que « le fonctionnement du conseil d'administration de ces entreprises n'est pas très satisfaisant en ce qui concerne les normes de gouvernance d'entreprise. Les représentants de l'État dans l'organe de gouvernance sont confrontés à des difficultés pour concilier leur responsabilité au conseil d'administration avec leur dépendance à l'État et les intérêts publics des différents ministères de tutelle. »¹⁴.

3. Autres dispositions institutionnelles

3.1. *Autorités administratives indépendantes*

Beaucoup d'organisations fournissent des conseils indépendants au gouvernement sur les aspects de réglementation et de politique. Ce sont notamment plusieurs EP, tels que l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments dont la mission générale est l'évaluation des risques mais qui n'a aucun pouvoir réglementaire direct excepté sur le terrain des médicaments vétérinaires, certaines divisions ministérielles ou comités interministériels, comme l'autorité de sûreté nucléaire, quelques organisations de droit privé et de nombreux comités, conseils supérieurs et commissions. Certaines de ces commissions s'appellent Autorités administratives Indépendantes (AAI). Notez que l'AAI est un nom descriptif de ces entités, et non une définition juridique. Les AAI ne sont pas supervisés par un ministre et ont généralement le pouvoir d'établir des réglementations dans leur sphère de compétence.

La notion d'AAI a été d'abord utilisée dans le statut qui a créé la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) en 1978. Depuis lors, un certain nombre de commissions existantes ou de création récente est désigné sous le nom d'AAI. Actuellement, environ vingt commissions sont considérées comme des AAI, dans quelques cas parce qu'une telle disposition est incluse dans leurs statuts de création, et dans les autres cas d'après la doctrine juridique. Dans quelques AAI, une seule personne de haut rang est autorisée à exercer l'autorité (par exemple le médiateur), mais la plupart des AAI sont les commissions collégiales de six

¹⁴

Commissariat au Plan ; *Services publics en réseau*. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000.

à quinze membres environ. Généralement, le personnel des AAI varie d'environ trente à deux cents personnes.

Généralement, les missions des AAI se situent dans des domaines tels que la réglementation des activités économiques et financières, la protection du consommateur, la réglementation de la radiodiffusion et de l'information, le contrôle de la transparence politique et la protection des droits des citoyens contre des abus de pouvoir de l'État. La création d'une AAI vise souvent à s'assurer que les réglementations tiendront bien compte des droits des citoyens et de la propriété, indépendamment des pressions politiques et des lobbys économiques.

Exemples d'AAI : la Commission des Opérations de Bourse, le Conseil de la Concurrence, les commissions de régulation dans les secteurs des télécoms et de l'électricité, l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et le bureau du médiateur.

Selon le secteur, des missions similaires peuvent être attribuées à différents types d'organisations : AAI, comité ministériel ou EP. Par exemple, le conseil d'évaluation des universités est par la loi un AAI, alors que d'autres conseils d'évaluation des politiques publiques ne sont pas considérés comme des AAI, et l'agence d'évaluation et d'agrément des hôpitaux publics et privés est un EP.

Généralement, un AAI présente les caractéristiques suivantes :

- Sa mission consiste en la réglementation de secteurs « sensibles » et/ou la protection des droits civils et économiques.
- C'est une organisation publique, mais contrairement à l'EP, ce n'est pas une personne juridique séparée de l'État.
- C'est en général un statut voté par le Parlement qui le crée.
- Il n'est soumis à aucune autorité de tutelle. Ses membres sont indépendants de l'exécutif et du Parlement.
- Il exerce certains pouvoirs, qui varient d'un simple « pouvoir d'influence » à des pouvoirs de régulation, selon sa mission. Un certain nombre d'AAI ont la capacité de se référer aux tribunaux. Un AAI comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel est chargé de nommer les présidents des entreprises publiques de télévision et de radio. Par la loi, certains AAI ont des pouvoirs de sanction. Ces AAI sanctionnent elles-mêmes, indépendamment des autorités ministérielles. Cependant, l'AAI n'est pas une institution juridique. Par conséquent, le Conseil constitutionnel et la jurisprudence ont strictement délimité ces pouvoirs répressifs et veillé notamment à ce que les procédures de sanction des AAI respectent les droits de la défense.
- Il s'agit d'une organisation administrative et en tant que tel, elle est contrôlée par les tribunaux administratifs. Dans la plupart des cas, les décisions administratives et les sanctions prononcées par un AAI sont jugées en appel par le Conseil d'État, qui est le tribunal administratif suprême. (Le Conseil d'État juge également en appel les décisions des commissions professionnelles de droit privé, telles que le Conseil des Bourses de Valeurs.) Dans quelques autres cas, les sanctions d'un AAI sont jugées en appel dans les tribunaux judiciaires. Ainsi, la cour d'appel de Paris juge les sanctions de la Commission des Opérations de Bourse en appel. Les appels contre le jugement de la cour d'appel peuvent être soumis à la cour de la cassation.
- Elle dispose d'une autonomie financière. Cependant, son autonomie financière est limitée par le fait que le budget des AAI est inclus au budget des ministères, ou au budget du Premier Ministre, et examiné dans le même processus que les autres composantes du budget de l'État. (La Commission des Opérations de Bourse est une exception ; elle est financée par des affectations d'impôts issus de fonds extrabudgétaires). La plupart des AAI ne sont pas soumises au contrôle financier *a priori* du Ministère des finances exposé ci-dessous, mais elles sont soumises aux réglementations de comptabilité publique et à l'audit par la Cour des comptes.

L'indépendance de l'AAI est assurée par certaines garanties spéciales, telles que le mode de nomination de ses membres et leur statut. Les membres de l'AAI sont *de facto* (et parfois par voie juridique) inamovibles

pendant leur mandat. Les règles pour les nommer sont définies dans le statut qui crée l'AAI et varient d'une AAI à l'autre. Parfois, le président de la République et les présidents des deux chambres du Parlement les nomment. Dans d'autres cas, ils sont nommés par les institutions de contrôle suprême (par exemple la Cour des comptes ou le conseil d'État), et/ou par des organisations professionnelles privées. Certaines AAI comprennent des membres de plein droit (par exemple le Directeur général d'un service particulier).

En raison de leur rôle et statut spéciaux, les AAI ne sont pas des agences publiques au sens de cette étude et ne seront pas détaillées dans ce document.

3.2. *Le service à compétence nationale*

Les EP ont amené un certain degré de décentralisation des services d'État qui a été productif ; leur nombre et leur diversité croissants ont cependant quelque peu dilué le concept. La France continue à créer régulièrement des EP, mais des questions sont soulevées sur la nécessité de renforcer le contrôle qu'y exercent les autorités nationales ou locales. Le Ministère des finances a une attitude ambiguë envers la prolifération des EP. Il s'engage souvent à les créer pour remplir ses responsabilités administratives, mais il considère également qu'ils génèrent des dépenses publiques supplémentaires et un écran en ce qui concerne sa surveillance financière.

En fait, l'autonomie de gestion n'exige pas toujours la création de personnes morales séparées. Par conséquent, le gouvernement a créé en 1997 un nouveau type d'organisation gouvernementale : le « Service à compétence nationale » (SCN), qui peut fournir une alternative à la création continue d'EP. Contrairement à l'EP, ces unités ne sont pas des personnes morales séparées. Les organisations qui pourraient relever de cette catégorie plutôt que du statut d'EP sont les Musées Nationaux, les centres de formation, les archives nationales, etc. Pour le moment, seuls quelques SCN ont été créés. Pour ce qui concerne les musées au moins, les premiers résultats de cette expérience semblent médiocres. La Cour des comptes rapporte¹⁵ : « cette forme de délégation a offert quelques avantages limités, mais n'a pas modifié la complexité de la gestion de ces unités, qui manquent des moyens administratifs pour exécuter leurs nouvelles responsabilités ». Les chantiers navals militaires sont encore gérés par une division administrative, la Direction de la Construction Navale (DCN). La DCN a été récemment transformée en SCN, mais le comité de la défense au Parlement a noté que cette transformation ne desserrera pas suffisamment son « carcan réglementaire »¹⁶.

3.3. *Autres entités*

Outre l'EP et l'entreprise à capitaux publics, le gouvernement, et particulièrement les autorités locales, crée et emploie quelques autres modèles structurels pour fournir des services publics.

Les Sociétés d'économie mixte

La société d'économie mixte (SEM) est une société de droit privé. Les autorités locales peuvent utiliser les SEM pour gérer des projets d'aménagement ou de construction urbains et un certain nombre d'autres activités, telles que la gestion du transport urbain, les installations sportives ou les palais des congrès. Il existe environ 1 200 SEM. La création d'une SEM par les autorités locales est soumise à certaines conditions. Le degré de participation respective des secteurs public et privé à une SEM sont réglementés, mais en fait l'associé « privé » est souvent une filiale de la Caisse de Dépôts et Consignations, qui est elle-même un EP. La SEM ne doit pas concurrencer injustement le secteur privé, donc les activités purement commerciales sont en général interdites. Les activités de la SEM doivent faire partie de la sphère de responsabilité de l'autorité qui la crée. Les autorités locales ne peuvent pas déléguer à la SEM des missions telles que la police. Le préfet, représentant régional de l'État et personne privée, peut se référer aux tribunaux administratifs s'il pense que la SEM est illégale ou viole son droit de propriété. La SEM peut avoir des filiales. Elles sont entièrement soumises à la réglementation de comptabilité du secteur privé. Les chambres régionales de la Cour des comptes les audient, mais pas fréquemment (environ tous les 15 ans). Le préfet est informé de leurs comptes et peut se référer aux chambres régionales de la Cour des comptes, s'il y a lieu. La SEM est un instrument efficace et efficace pour gérer les projets et services locaux. Cependant, les contrôles des autorités locales sur la SEM sont parfois faibles, et dans d'autres cas les relations financières entre la SEM et les autorités locales de tutelle manquent de transparence.

¹⁵ *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art* ; Cour des Comptes, février 1997.

¹⁶ *Avis de la commission de la défense nationale sur le projet de loi de finances pour 2000* ; Assemblée nationale.

Les Organisations non gouvernementales (ONG)

Le gouvernement emploie parfois des ONG pour mettre en application des politiques publiques. Il s'agit souvent d'une forme efficace de partenariat avec des groupes de citoyens. Il y a également beaucoup d'ONG « quasi-administratives » créées et entièrement financées par des organisations d'État, particulièrement par les autorités locales, mais parfois également par certains ministères de tutelle (environ 68 ONG quasi-administratives pour le Ministère de la culture¹⁷). Comme indiqué par les rapports de

la Cour des comptes, un certain nombre de ces ONG sont uniquement établies pour contourner les règles de gestion et de comptabilité des dépenses publiques. Ces dispositions structurelles sont interdites. Cependant, comme noté par le rapport 1999 du Conseil d'État : « Si les nombreuses circulaires administratives qui ont interdit les ONG n'ont pas produit de résultats, c'est parce que ces ONG répondent à des besoins. Éviter une telle dérive dans la gestion des dépenses publiques demande de moderniser les méthodes d'administration du gouvernement et d'assouplir les réglementations budgétaires ». Selon ce rapport, une forme modernisée et « amaigrie » de GIP et d'EP doit être envisagée pour éliminer la nécessité de créer des ONG.

¹⁷

Rapport Public 1999 ; Cour des Comptes.

PARTIE II : L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

1. Cadre institutionnel

1.1. Principales classes de l'Établissement public

Les établissements publics sont considérés comme des personnes morales. En tant que tels, ils prennent les décisions pour lesquelles ils sont jugés responsables ; ils disposent de leurs propres actifs, y compris biens meubles et immeubles ; ils disposent d'un budget séparé de celui de l'entité qui les a créés ; et ils peuvent intenter des actions en justice, y compris contre l'État.

La classe principale à laquelle ils appartiennent détermine en principe si le droit public ou le droit privé s'applique aux activités des EP. Une distinction est faite entre les EP administratifs, qui sont régis par le droit public, et les EP industriels et commerciaux, pour lesquels le droit privé s'applique.

Pour un certain nombre d'EP, les qualificatifs « administratifs » ou « industriels et commerciaux » ne sont pas utilisés. Ce sont les « agences publiques économiques », les « hôpitaux publics », les « opérateurs de service public », etc. Néanmoins, la différence conceptuelle entre EP « administratif » et « industriel et commercial » sert toujours de référence pour déterminer le régime juridique à appliquer.

EP administratifs

Les EP administratifs représentent la majorité écrasante des EP. Il existe environ 1 000 EP administratifs nationaux. Ils sont généralement soumis à des réglementations budgétaires et comptables semblables à celles appliquées au budget de l'État.

Leurs employés sont couverts par le droit public (excepté certains cas particuliers tels que les employés de l'administration de la sécurité sociale, qui sont couverts par le droit privé et une convention collective). Certains d'entre eux sont autorisés par délégation à disposer de pouvoirs policiers (par exemple les agences des parcs nationaux), à prélever des impôts (par exemple les agences de financement des grandes réformes) ou à disposer de droits de préemption pour certaines opérations immobilières (par exemple l'agence de conservation du littoral). Les conflits juridiques avec les EP administratifs, concernant par exemple les questions d'approvisionnement ou de personnel, sont examinés par les tribunaux administratifs.

Au début des années 80, deux secteurs se sont vus accorder un degré plus élevé d'autonomie de gestion que la plupart des autres EP administratifs, mais ils n'ont pas cessé d'être considérés fondamentalement comme des EP administratifs :

- EP scientifiques, culturels et professionnels. Il existe une centaine de ces agences (80 universités, le Collège de France, l'école française à Rome, le Muséum d'histoire naturelle, l'observatoire de Paris, etc.). Ils bénéficient d'une plus grande autonomie, ne sont pas soumis à des contrôles financiers *a priori* et leurs budgets peuvent être automatiquement mis en application ; de même, ils ont droit à un certain niveau d'autogestion par l'élection de leurs propres organes de gouvernance.
- EP scientifiques et technologiques. Ce type d'EP, créé par une loi de 1982, comprend environ dix organisations de recherche, avec des fonctionnaires élus dans leur conseil d'administration. Leur système budgétaire et financier a été assoupli. Indépendamment de ces caractéristiques, ils ne sont pas très différents des autres agences publiques administratives.

EP industriels et commerciaux

Le nombre d'EP industriels et commerciaux nationaux est relativement petit (environ 80), bien que plusieurs d'entre eux soient des entités très grandes. Ce groupe inclut notamment la vingtaine d'entreprises publiques citées précédemment, l'opéra de Paris, les offices de produits agricoles, qui remplissent des fonctions administratives et réglementaires, le centre français du commerce extérieur, chargé de la promotion des exportations, l'agence spatiale, etc.

En principe, leur personnel est couvert par des lois du travail et les conflits qui les concernent sont sujets à la juridiction des tribunaux industriels, comme les entreprises privées. Généralement, les autres conflits concernant les relations de ces EP avec les tiers relèvent également de la compétence des mêmes tribunaux que les particuliers. Beaucoup de ces EP bénéficient cependant de quelques privilèges des pouvoirs publics (par exemple pour récupérer leurs créances, voir ci-dessous).

Leurs comptes sont tenus selon le plan comptable général, qui définit le plan comptable de base et les règles comptables générales de toutes les activités industrielles et commerciales. La plupart d'entre eux sont soumis aux réglementations de la comptabilité publique, mais pas au contrôle financier *a priori* (voir ci-dessous). Ils disposent d'une plus grande souplesse de gestion que l'EP administratif.

Il y a un nombre croissant d'« établissements publics industriels et commerciaux » qui réalisent des activités administratives seulement. Ces EP ont été classifiés en tant qu'EP « industriels et commerciaux » dans le seul but de leur accorder une plus grande autonomie de gestion. Ceci est possible par le décret sur les réglementations comptables de 1962¹⁸, qui stipule que : « les agences publiques sont « à caractère administratif » ou « à caractère industriel et commercial », selon l'objet de leur activité ou les besoins de leur gestion.

Cependant, en ce qui concerne l'autonomie de gestion, les différences entre les deux classes d'EP diminuent. Les établissements publics administratifs tirent profit des mesures de modernisation par le gouvernement central, où l'accent est placé davantage sur la responsabilité, et les contrôles *a priori* sont progressivement transformés en contrôles *a posteriori*. Réciproquement, la plupart des EP industriels et commerciaux sont toujours soumis aux réglementations de comptabilité publique.

1.2. Questions juridiques

En ce qui concerne le système juridique, il n'existe aucune norme qui permet de s'assurer qu'un EP est un EP administratif ou industriel et commercial. Le décret de 1962 sur la comptabilité publique est assez souple, mais les tribunaux administratifs ont une approche plus rigoureuse.

Chaque fois que l'EP est créé par un décret plutôt qu'un statut, ce qui est généralement le cas, les tribunaux regarderont au-delà pour vérifier quel régime juridique s'applique. Ils se pencheront sur un groupe de facteurs, de sorte que pour qu'un EP soit reconnu comme industriel et commercial, il doit ressembler à une société de secteur privé en ce qui concerne son objet, son financement et ses principes d'exploitation.

Dans le cas du centre français du commerce extérieur, la cour a constaté que ses employés étaient couverts par le droit public (comme un EP administratif), bien que le décret de fondation stipulait que c'était un EP industriel et commercial.

D'autre part, le Parlement a voté en 1986 une loi pour transformer l'office national interprofessionnel des céréales en « EP industriel et commercial », malgré le fait que selon la jurisprudence, cette agence devrait être un EP administratif. Les statuts étant impératifs pour le juge administratif, cette agence est dorénavant traitée en tant qu'EP « industriel et commercial ».

1.3. Création d'un Établissement Public

Depuis l'adoption de la constitution de la cinquième République en 1958, les statuts créent des « catégories » d'EP et définissent les règles qui les régissent.

Une « catégorie » est un ensemble d'EP sous la même autorité administrative, dont les objets sont comparables. Pour chaque catégorie, le statut établit les principes de base s'appliquant à l'organisation et à l'exploitation des agences (leurs compétences, les relations avec l'autorité de tutelle, la nature des ressources, les catégories de représentants au conseil d'administration et leur poids respectif). Quelques règles sont communes à tous les EP. Il existe quelque 200 catégories d'EP nationaux. Des règles similaires s'appliquent dans le cas des EP locaux.

Si une catégorie existe déjà, d'autres agences nationales du même type peuvent être créées par décret gouvernemental. Le projet de décret est souvent soumis au Conseil d'État, qui est le tribunal administratif suprême, pour obtenir son avis sur les questions juridiques. Les décrets sont toujours signés par le Ministère des finances, et par le Ministère de la fonction publique chaque fois que l'agence prévoit d'employer des fonctionnaires. Bien que l'autorité de tutelle technique (habituellement le ministère de tutelle) de l'EP rédige le décret lui-même, le Ministère des finances joue un rôle important. Il vérifie qu'il existe les conditions qui permettront à l'agence d'équilibrer son budget et suit attentivement la création des postes. Il veille à ce que les règles limitant les hausses de personnel ou même les réductions prévues d'effectifs ne sont pas contournées par la création d'agences publiques.

¹⁸

Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (Journal Officiel du 30 décembre 1962).

Le texte juridique qui crée l'EP consiste généralement en une vingtaine d'articles et stipule avec un bon degré de précision l'objet de l'agence, ses buts, sa sphère d'activité, ses méthodes (subventions, plans d'action, projets communs, etc.), ainsi que de son organisation interne (orientations générales, division régionale le cas échéant, etc.). L'agence elle-même n'a pas la possibilité de définir ses missions. Au lieu de cela, ce sont les autorités de tutelle qui rédigent le texte juridique de création et l'adaptent à leurs besoins. Une étude de 174 EP nationaux effectués en 1997 a démontré que, dans l'ensemble, leurs politiques réelles étaient très proches des directives contenues dans les textes juridiques. Il existe donc peu de cas de « dérive » des agences.

1.4. L'organisation de l'autorité dans les Établissements Publics

Le « conseil d'administration »

L'EP possède des organes de gouvernance et de gestion qui ont différents degrés d'autorité. L'organe de gouvernance est souvent appelé « conseil d'administration ». Dans les EP administratifs qui ont le moins d'autonomie, les représentants de l'autorité de tutelle détiennent la majorité des sièges, le Ministère des finances étant représenté dans la plupart d'entre eux. Dans les EP industriels et commerciaux, 80 pour cent des représentants de l'État sont des administrateurs et administrateurs délégués du service d'État qui a autorité sur eux, les 20 pour cent restants venant des rangs des hauts dirigeants des corps de l'État, ou des fonctionnaires. Le conseil d'administration inclut les représentants élus du personnel dans les EP scientifiques et technologiques et dans tous les EP industriels et commerciaux, conformément à la loi de 1983 sur la démocratisation du secteur public. Dans de nombreux EP, le conseil comprend également des représentants désignés par les organisations de consommateurs, ainsi que des experts du secteur, choisis par l'autorité de tutelle. Le « conseil d'administration » peut parfois ne pas inclure de représentants de gouvernement, ou le gouvernement peut même n'avoir aucun droit de regard dans la nomination de ses membres ; c'est vrai des associations intellectuelles (l'Institut de France, les « académies » françaises, etc.) et des principales agences d'université et de recherche. Aucune rémunération n'est payée aux membres des conseils des administrateurs d'EP administratifs ou industriels et commerciaux.

La direction de l'EP

La direction de l'EP a souvent plus d'autorité véritable que son organe de gouvernance, qui nomme le président ou directeur de l'agence seulement dans des circonstances exceptionnelles. Il existe une sorte de correspondance entre les agences d'une taille donnée et les niveaux administratifs des ministères de l'administration centrale.

Les dirigeants des grands EP bénéficient souvent du même statut que ceux des directions générales de gouvernement et en tant que tels, ils sont nommés par le Conseil des ministres. Des personnes non fonctionnaires peuvent être nommées à la tête de ces établissements. Un décret établit la liste des EP dont le président et/ou le directeur est nommé par le Conseil des ministres. Les autres sont nommés par décret ministériel ou interministériel (chaque fois que plusieurs ministères se partagent l'autorité). Le Ministère des finances est toujours consulté concernant la sélection des nominés.

En pratique, les dirigeants des établissements publics viennent de l'administration centrale du ministère compétent et sont souvent des hauts fonctionnaires (corps des mines, corps de la foresterie, directeurs d'hôpitaux, etc.). Les étages supérieurs de la fonction publique au Conseil d'État et à la Cour des comptes fournissent un grand nombre de directeurs généralistes aux agences. Pour les grands EP, le Directeur financier est nommé par arrêté ministériel.

Les cadres supérieurs de nombreux EP viennent du même horizon que ceux des agences d'État et les fonctionnaires passent souvent de l'un à l'autre, par des dispositions de « détachement ». La situation permet aux fonctionnaires de gagner la rémunération plus élevée accessible dans un EP, tout en conservant les avantages qui accompagnent les postes de la fonction publique. Cette protection des avantages a mené à quelques abus, parce que la pratique du « détachement » a été étendue à de nombreuses sociétés contrôlées par l'État (par exemple banques commerciales avant leur privatisation). Une carrière dans la fonction publique peut être interrompue pendant jusqu'à six années au maximum, après quoi un fonctionnaire doit choisir entre le retour à son service d'origine ou la démission. Après un certain nombre de cas où cette limitation a été ignorée, une attention plus stricte est maintenant prêtée au respect de ces règles.

Les autorités de tutelle

Tous les EP ont deux autorités de tutelle : (i) l'autorité de tutelle technique, et (ii) l'autorité de tutelle financière, qui est le Ministère des finances.

La politique d'un EP est proposée par son directeur et votée par le conseil d'administration ; elle est examinée de façon régulière avec les autorités de tutelle, généralement conjointement avec l'application budgétaire et l'examen du rapport annuel. En théorie, le dirigeant d'un EP est seulement responsable de sa politique. Mais pour une grande majorité d'EP, leur dépendance totale envers le financement par le budget de l'État impose une étroite collaboration avec les autorités de tutelle. Les dirigeants d'EP n'ont pas carte blanche dans tous les domaines. L'agence sonde et propose, mais l'autorité de surveillance a un pouvoir de veto et le pouvoir de restreindre les activités générales dans les limites définies par les textes juridiques. Par exemple, le dirigeant d'un EP administratif n'a pas le pouvoir de produire des biens et services destinés à la vente pour financer des dépenses sans accord explicite et, selon toute probabilité, un amendement au décret de création. Les entreprises publiques peuvent parfois être confrontées à des contraintes semblables. Ainsi, la compagnie d'électricité EDF n'est pas encore autorisée à étendre ses activités à la totalité du secteur des services d'utilité publique¹⁹.

Les pouvoirs des autorités de tutelle comprennent généralement l'accord préalable des actes les plus importants : décisions budgétaires, emprunt, acquisitions ou transfert d'intérêts, ou certaines rémunérations de dirigeants et du personnel. En matière budgétaire, ils ont le pouvoir supplémentaire de substitution, qui est utilisé dans des circonstances exceptionnelles. Il s'agit notamment du droit d'imposer un budget en cas de retard ou de déficit excessif, ou d'inclure au budget des dépenses obligatoires (par exemple une créance impayée) et en fin de compte d'ordonner son règlement. Ce pouvoir de substitution est spécifié par catégorie d'EP, mais il existe également des principes généraux stipulés par la loi, tels que le pouvoir d'ordonner des dépenses imposées par décisions judiciaires. Ce pouvoir de substitution peut être exercé pour tout EP administratif, y compris les universités.

Cependant l'autorité de tutelle n'est pas une autorité directe et les tribunaux veillent au respect de ce principe. Il n'y a aucune autorité de tutelle à l'exception de celle définie dans les réglementations, et son pouvoir ne se prolonge pas au delà des réglementations. Ainsi, une autorité de tutelle ne peut pas exercer un pouvoir de substitution s'il n'est pas juridiquement autorisé.

Pour ce qui concerne l'autorité de tutelle technique, les dispositions sont souvent simples : le ministère de tutelle responsable du secteur est l'autorité de tutelle. Cependant, certains EP ont plusieurs autorités de tutelle technique. Dans le cas des grandes agences, l'autorité de tutelle technique est formalisée davantage et attribuée à un fonctionnaire du ministère de tutelle dénommé « commissaire » (par exemple, le chef de cabinet du ministère responsable du secteur économique de l'agence peut être nommé commissaire). Le « commissaire » est consulté sur les projets importants et les orientations stratégiques, et il est membre du « conseil des administrateurs » dans un rôle consultatif.

L'autorité de tutelle financière est puissante car elle exerce le contrôle financier *a priori* sur une majorité d'EP administratifs. D'ailleurs, souvent les budgets votés par les organes de gouvernance ne sont pas automatiquement mis en application et doivent explicitement (ou par accord tacite dans le cas des agences scientifiques et technologiques) être approuvés par les autorités de tutelle. Comme noté plus haut, l'autorité de tutelle exerce moins de contrôle dans le cas des universités. Ainsi, les budgets des universités ne sont pas soumis à une procédure d'approbation préalable.

En pratique, le rôle et le degré d'intervention des autorités de tutelle dépendent du secteur et de la nature de l'EP, tout comme des circonstances. L'étude de 174 EP nationales effectuée en 1997 montre que les relations entre les EP et leurs autorités de tutelle se répartissent assez uniformément entre celles décrites comme ayant une autonomie totale (36 pour cent), celles bénéficiant d'une certaine autonomie (33 pour cent) et celles sans autonomie (22 pour cent). Il n'existe aucune corrélation claire entre la nature de la relation et la taille des agences, leur secteur ou l'autorité de tutelle concernée.

La nature et le centre d'intérêt de la tutelle technique et financière traduisent l'équilibre des forces existant entre l'EP et les services de l'administration centrale, ainsi que le climat politique du moment. En cas de crise, particulièrement si elle touche l'opinion publique (telle que la prévention du SIDA ou la sûreté nucléaire), les autorités de tutelle peuvent aller jusqu'à la publication de directives, par écrit ou oralement. Dans les circonstances normales, les autorités de tutelle communiquent au moyen de circulaires adressées à plusieurs EP. Chaque année, la Direction du budget du Ministère des finances publie une circulaire budgétaire et les

¹⁹ Cette réglementation vise à protéger les opérateurs privés, par exemple dans le secteur de l'eau, contre une concurrence déloyale du monopole de l'électricité. Mais ce sera un handicap pour EDF dans le cadre de l'ouverture du marché de l'électricité.

cabinets des ministères de tutelle publient de nombreuses circulaires couvrant les objectifs de politique, les procédures administratives et les méthodes de reporting. La tutelle est souvent épisodique ; l'exploitation normale se poursuit en l'absence de suivi de la performance effectif ; pourtant un événement ou un problème spécifique peut parfois stimuler une réponse hautement interventionniste de la tutelle. La nature de la tutelle dépend également des dispositions institutionnelles. Ainsi, la Cour des comptes a noté que l'autorité de tutelle technique « est particulièrement faible dans les situations excessivement fréquentes où la tutelle est partagée entre plusieurs ministères de tutelle ou entre deux directions du même ministère de tutelle qui ne s'entendent pas »²⁰. Comme noté plus haut, dans certaines agences, le secteur privé peut jouer un rôle plus important que l'autorité de tutelle dans la définition de l'agence.

Afin de réduire au minimum les conflits possibles entre les autorités de tutelle technique et financière, des réunions sont organisées avant le conseil d'administration des grands EP, rassemblant seulement les autorités de tutelle et la direction de l'EP, avec pour objet de poser les bases des décisions principales à prendre. En conséquence, les réunions du conseil d'administration se résument souvent au rôle de bureau d'enregistrement, réduisant la participation effective du personnel, des utilisateurs ou des experts.

Pour ce qui concerne les entreprises publiques, les relations avec l'autorité de tutelle sont également complexes. Dès 1967, le rapport Nora soulignait la nécessité de leur accorder une autonomie en gestion. Néanmoins, depuis cette date, beaucoup d'exemples d'interventionnisme excessif sont survenus et d'objectifs confus ou contradictoires attribués à l'entreprise. Réciproquement cependant, une entreprise telle qu'EDF a élaboré les instruments sophistiqués d'évaluation et de planification, qui ont également augmenté son pouvoir de négociation avec ses autorités de tutelle. Comme noté par l'ancien directeur d'EDF, M. Boiteux : « Nous aurions sans arrêt l'État sur le dos si nous n'avions pas été en mesure de produire un instrument cohérent, auquel une aura scientifique a été attribuée, et qui coupe court à toutes les réclamations, quelle que soit leur origine »²¹.

Dans le passé, dans certains secteurs industriels, l'autorité de tutelle technique a joué un rôle clé. L'autorité de tutelle a combiné le développement d'un secteur industriel, impliquant souvent un EP centre de recherche, un EP opérateur national et des industries nationalisées ou privées²². Les pouvoirs monopolistiques de l'opérateur national et l'utilisation des préférences dans la politique de marchés publics ont aidé à promouvoir des champions nationaux. Mais les changements de technologie, l'ouverture des marchés et la privatisation d'industries rendent caduc ce genre de disposition. Le rôle de la tutelle technique est réduit proportionnellement, tandis que les grandes entreprises publiques disposent d'une capacité de ressources humaines supérieure pour la formulation de planification et de stratégie que celle d'un ministère de tutelle pour orienter un secteur entier.

2. Actif et passif

2.1. Biens immobiliers

Comme les EP sont des personnes morales, elles détiennent également le titre de leurs actifs et/ou disposent d'actifs « affectés » appartenant à l'État ou à une autorité locale, dont la valeur apparaît sur leurs états financiers. Comme dans le cas de l'État lui-même, la propriété immobilière d'un EP, qu'il en détienne le titre ou l'utilise seulement, est classifiée comme propriété publique ou propriété privée. La propriété publique est régie par les dispositions spéciales du Code du Domaine Public, qui rend ces actifs inaliénables et exempts d'exécution ou d'attachement. La propriété privée exige l'accord du Ministère du Service des domaines du Ministère des finances et de la commission nationale, régionale ou locale à propos des opérations sur les actifs pour les acquisitions, baux et constructions importantes. Le Service des domaines doit être consulté pour établir l'achat ou la valeur de vente d'un bien et le contrôleur financier doit s'assurer qu'il n'existe aucune grande divergence entre cette évaluation et le prix réel payé ou recueilli.

L'État peut transférer sa propriété privée à un EP, opération généralement réalisée comme dotation initiale lorsque l'agence est créée. Il peut également « affecter » la propriété de l'État, à savoir la mise à disposition sans transfert de titre. Un bâtiment affecté doit être restitué au Service des domaines quand un EP cesse de

²⁰ Rapport Public 1999; Cour des Comptes.

²¹ M. Boiteux, cité par M. Wiervorka et S. Trinh ; *Le modèle EDF*. La Découverte, Paris. 1989.

²² Voir, par exemple, E. Cohen : *Le colbertisme high tech. Économie des Telecom et des grands projets*. Hachette, Paris 1982.

l'occuper, et s'il est vendu, comme cela peut se produire dans des circonstances spéciales, tous les produits de la vente doivent être restitués au budget de l'État.

Un EP peut acquérir ses propres biens. Les avoirs immeubles peuvent être très importants quand ils font partie de la mission des EP, comme ceux responsables de l'utilisation des terrains, de l'aménagement urbain, l'agence de conservation du littoral et l'office des forêts. Un EP acquiert ou cède des actifs par décision de son conseil d'administration, sous réserve de la supervision habituelle, en particulier celle de sa tutelle financière.

En tant que personne morale régie par le droit public, il peut être autorisé à exproprier. Les améliorations qu'il apporte sont régies par des règles spécifiques, telles que la condition qu'une enquête préalable soit effectuée pour confirmer que les travaux relèvent de l'intérêt public et pour mesurer son impact sur l'environnement.

Un EP peut également acquérir des biens au nom de l'État ou des autorités locales. Le Ministère des finances intervient fréquemment avec les EP nationaux, par le biais de son contrôleur financier, pour proposer cette ligne de conduite, de sorte que les biens ainsi acquis deviennent des biens publics et les recettes de sa vente ultérieure reviennent à l'État, du fait que l'achat a été financé par des subventions publiques. Cette méthode présente certains inconvénients. D'abord, l'inventaire des biens immobiliers publics n'est pas correctement tenu à jour et le statut juridique de nombreux actifs est confus, une question soulevée seulement lorsqu'ils sont offerts à la vente. Ensuite, les EP n'ont aucune incitation pour produire des recettes des opérations immobilières, puisqu'ils n'ont pas le contrôle du montant ; toutes les recettes des ventes de biens affectés doivent être retournées à l'État ou sont déduites de la subvention annuelle transférée par l'État à l'EP.

La plupart des EP administratifs n'amortissent pas leurs biens immobiliers ou ne rétablissent pas sa valeur au bilan. L'inclusion dans les comptes de l'État de la valeur des biens affectés aux EP, ou l'inclusion de leurs biens dans les comptes consolidés de l'État, n'est ni correctement effectuée, ni tenue à jour. Le Ministère des finances a examiné la première fois cette question en 1996-1997, dans le cadre d'un examen des comptes de propriété, notamment des procédures comptables des biens corporels.

Concernant l'affectation des recettes de la vente de biens immobiliers de l'État, les agences publiques elles-mêmes ne s'intéressent pas particulièrement à réaliser des économies dans ce domaine puisque les recettes de ces ventes retournent au budget général. Le Ministère des finances a dû changer ses pratiques il y a quelques années, quand le gouvernement a décidé de délocaliser certaines agences en dehors de Paris pour des raisons de développement régional. Un fonds de compensation a été créé, auxquels les ministères et les agences publiques avaient accès, afin d'affecter les recettes de la vente des bâtiments de la région parisienne à la création de nouvelles installations. Le système n'a pas été très efficace, car les ministères et les EP qui disposaient de terrains à vendre, n'étaient pas ceux qui étaient délocalisés. À l'époque, le Conseil d'État a statué que le gouvernement ne pouvait pas décider d'obliger un EP à délocaliser ses principaux bureaux lorsque le texte juridique de création de l'EP en question ne contenait pas une disposition à cet effet, ce qui est généralement le cas. Plusieurs EP ont poursuivi l'État avec succès sur ce point.

Dans le contexte de la libéralisation du marché européen, les dispositions pour les biens d'infrastructure des industries de réseau ont été récemment clarifiées et réorganisées. L'infrastructure de transport de l'électricité appartient maintenant à EDF, qui était auparavant seulement concessionnaire. La propriété de l'infrastructure des chemins de fer a été clarifiée avec la création d'un PE pour la gestion des infrastructures (RFF) distinct de l'opérateur des chemins de fer (SNCF).

2.2. Dette

Généralement, les textes juridiques pour les EP administratifs et industriels et commerciaux stipulent qu'ils peuvent emprunter des fonds, par décision de leur conseil d'administration et avec l'accord explicite de leur autorité de tutelle financière. Dans la pratique, l'ampleur de l'emprunt par les EP varie beaucoup. Il est relativement fréquent parmi les EP locaux, puisque les autorités locales l'acceptent comme méthode standard de financement de leurs propres budgets et ceux de leurs EP. Très peu d'EP administratifs nationaux se servent du pouvoir d'emprunt. Cependant, les universités empruntent des fonds et généralement, les autorités régionales accordent aux universités des subventions d'investissement pour rembourser leurs créances.

La tutelle financière étroite des EP administratifs nationaux par l'État lui permet d'emprunter tout lui-même et de financer entièrement les EP par affectations budgétaires. Les EP administratifs nationaux n'ont en fait pas de réelle autonomie financière. Ils ne génèrent pas de recettes pour rembourser un emprunt. Ils amortissent leurs actifs conformément aux règles comptables pures, sans considération de financement des projets

d'immobilisation. Ils emploient couramment le crédit-bail pour acquérir du matériel informatique, mais cette opération est réalisée afin de le financer par la subvention annuelle de l'État.

Les grandes entreprises publiques utilisent le financement par emprunt sous conditions, qui sont étroitement définies par l'autorité de tutelle financière et examinées par le cabinet du Premier Ministre. Ces grands EP industriels et commerciaux empruntent auprès des banques françaises et étrangères, ou plus souvent sur les marchés financiers par émission d'obligations négociables garanties par l'État. Les rendements de ces obligations sont proches de ceux des obligations d'État, la différence ne dépassant jamais un demi-point, la solvabilité de ces entreprises étant généralement bien notée. EDF et GDF (*Gaz de France*) émettent des obligations qui ne sont pas garanties par l'État et dont les rendements sont comparables.

Depuis une vingtaine d'années environ, les EP ne sont plus autorisés à emprunter auprès de l'État. Auparavant, le fonds de développement économique et social était un fonds spécial du Trésor qui élargissait les emprunts exempts d'intérêts ou productifs d'intérêts, dont le coût (déficit de rendement et défauts sur des emprunts) était inclus chaque année au budget de l'État. De même, le gouvernement n'est plus impliqué dans l'élargissement des emprunts à faible taux d'intérêt, qui étaient précédemment accessibles aux agriculteurs, aux petites et moyennes entreprises et pour les exportations. Les mesures réglementaires de la Commission européenne sur la concurrence ont vivement incité les pouvoirs publics à mettre un terme à toutes ces pratiques financières des agences publiques réalisant des activités commerciales.

La dette des grands EP n'apparaît pas dans la loi de budget de l'État, mais elle est indiquée dans les comptes nationaux sous un titre spécifique.

2.3. *Autres actifs et passifs*

Les agences publiques soumises aux règles de comptabilité publique (EP avec comptable public) bénéficient d'un certain nombre de privilèges. Leurs actifs ne peuvent pas être saisis et leurs réclamations sont réglées sans jugement par un tribunal de commerce. Leurs créances sont proscrites après quatre ans (mais cette limite peut être prolongée pour certains créanciers par décision du conseil d'administration et avec l'accord de la Direction du budget du Ministère des finances).

Il y a une vingtaine d'années, avant l'utilisation répandue des ordinateurs, l'État et ses EP étaient connus pour leurs retards de règlement des factures, qui étaient couramment impayées pendant plus de trois mois. Les EP liquident aujourd'hui rapidement leurs créances. Le suivi des retards de paiement après la réception des factures fournit certains des principaux critères administratifs employés par les EP, qui mènent des audits opérationnels.

Une circulaire de la direction de la comptabilité publique demande aux EP de payer des intérêts sur les factures fournisseurs en retard, qui restent non réglées pendant 45 jours. Ils peuvent être en arriérés de paiement seulement en cas de crise de paiement, ce qui se produit de temps à autre dans divers EP.

La règle commune applicable aux EP soumis aux réglementations de comptabilité publique est le fait que leurs réserves de liquidité font partie du Trésor public, de sorte qu'elles ne sont pas autorisées à investir des soldes de liquidité en surplus dans des titres. Leur compte de trésorerie doit indiquer un équilibre positif à tout moment. Aucun intérêt n'est payé aux EP administratifs, mais dans certains cas les EP industriels et commerciaux gagnent des intérêts sur leurs dépôts en liquidités. Par exemption spéciale, les universités sont autorisées à investir la partie de leurs soldes de trésorerie qu'elles produisent elles-mêmes.

Les règles régissant cette question ont eu tendance à s'assouplir récemment et le Ministère des finances est plus enclin à permettre aux EP, même administratifs, d'investir les excédents de liquidité à court terme, à condition que les investissements soient dans des fonds d'État pour moins d'une année. Les hôpitaux sont libres d'investir leurs soldes de liquidités en surplus, de même que les EP industriels et commerciaux qui n'ont pas de comptable public.

Les agences publiques s'engageant dans la recherche appliquée peuvent posséder des droits de propriété intellectuelle. Ici, les directives du gouvernement ont changé plusieurs fois et ces actifs ne sont probablement pas traités de la meilleure façon. En effet, la motivation principale des EP est de fournir des services publics et de favoriser le progrès technologique dans le secteur économique dont ils sont responsables. Ils ont beaucoup de contacts avec les entreprises privées, auxquelles ils permettent de déposer des brevets en leur propre nom pour des découvertes provenant de recherches conjointes. Les brevets déposés au nom d'un EP sont souvent dans les domaines où l'EP n'a pas pu trouver d'entreprise française ou étrangère avec qui travailler. Le dépôt et le renouvellement des brevets oblige les EP à supporter des dépenses qui ne produisent pas

automatiquement de recettes. La propriété intellectuelle coûte donc plus qu'elle ne rapporte. La part à laquelle ont droit les chercheurs individuels s'élève à 25 pour cent des droits reçus, avec un plafond défini à l'équivalent d'un salaire annuel, qui tend à renforcer leur tendance à laisser les entreprises qui financent leurs laboratoires de recherche à détenir les brevets. La politique de ces dernières années a été de laisser un certain nombre de brevets inactifs déchoir et d'introduire la pratique de partager uniformément les droits payés sur les brevets actifs.

3. Contrôle et audit budgétaires

3.1. Comptabilité et contrôle budgétaires Principes généraux

Contrôle d'exécution du budget

Le régime d'exécution budgétaire des EP est généralement plus souple que pour le budget de l'État. Cependant, pour la plupart des PE, les procédures d'exécution budgétaire de l'État servent de référence. Dans le régime budgétaire français, ces procédures sont organisées comme suit :

- L'ordonnateur est responsable de la mise en application du budget. Le ministre de tutelle (ou son dirigeant pour les EP) est l'ordonnateur. L'ordonnateur, ou en fait ses délégués, s'engage, c'est-à-dire émet des contrats et des commandes, vérifie les livraisons, les factures et leur liquidation, et ordonne les paiements.
- Le contrôleur financier, qui est un membre du bureau du Ministère des finances en poste au sein des ministères de tutelle, fait un contrôle *a priori* sur l'engagement et les autres décisions qui ont un impact budgétaire, tel que le recrutement. Le contrôleur financier vérifie qu'une affectation est disponible et que l'engagement répond au but de l'affectation. Il s'agit seulement d'un contrôle de régularité. Sa nature précise dépend de la nature économique de la dépense, son montant et la nature de l'entité (par exemple selon qu'il s'agit d'une division centrale ou décentralisée, ou d'un EP administratif).
- Un fonctionnaire connu sous le nom de comptable public contrôle les ordres de paiement établis par l'ordonnateur. Le comptable public est chargé de vérifier la régularité des ordres de paiement ; il émet le paiement par le compte unique du Trésor (ou le compte de l'EP au Trésor) et gère les livres comptables. Comme détaillé plus loin, le comptable public a un statut et des responsabilités particuliers.

Pour le contrôle de gestion, dans la plupart des organisations privées et publiques d'une taille significative, un principe de ségrégation des responsabilités est appliqué. Ainsi, la même personne ne peut pas passer des commandes, vérifier les livraisons et effectuer le paiement. Dans le régime français, cette règle a été institutionnalisée. Le comptable public n'est pas rattaché à l'ordonnateur. Il est autorisé à rejeter tout ordre de paiement irrégulier établi par l'ordonnateur.

Ainsi, le principe de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable public est un principe fondamental du régime français. Il est appliqué pour les dépenses et les recettes (c.-à-d. l'estimation des recettes est distincte de la perception des recettes).

Le comptable public est chargé de faire transiter toutes les opérations passant par les comptes de Trésorerie et pour la comptabilité. Il est généralement un membre du personnel de la Direction générale de la comptabilité publique, qui est le bras comptable et administratif du Trésor, mais pas toujours. Souvent, dans les agences sous l'autorité des Ministères de l'éducation ou de l'agriculture, le comptable public est un fonctionnaire comptable du ministère de tutelle. Mais la Direction générale de la comptabilité publique pour laquelle il reste fonctionnellement responsable doit toujours avaliser sa nomination.

Le comptable public a des responsabilités particulières. Il est personnellement responsable, sur son propre argent, des erreurs de conformité et administratives. Il est contrôlé par la Direction générale de la comptabilité publique, habituellement en la personne du Trésorier Payeur Général. Il doit rédiger les comptes annuels et il est responsable devant la Cour des comptes, qui audite les comptes annuels.

En raison du principe de séparation, l'ordonnateur n'est pas autorisé à détenir des comptes bancaires ou des liquidités. La Cour des comptes peut punir les ordonnateurs qui violent cette règle, par exemple par le biais d'une ONG. Dans des circonstances exceptionnelles, l'ordonnateur peut contraindre le comptable public, par un ordre de réquisition, à autoriser un ordre de paiement que le comptable avait précédemment rejeté. Dans un

tel cas, l'ordre de réquisition est rapporté à la Cour des comptes par le Ministère des finances et la responsabilité passe du comptable public à l'ordonnateur.

L'ordonnateur est également responsable de la gestion financière. L'ordonnateur doit certifier les comptes préparés par les fonctionnaires du Ministère des finances.

Comptabilité

Le décret de 1962 sur la comptabilité publique sert de cadre strict définissant les responsabilités des comptables publics et des ordonnateurs, et la présentation des comptes publics, y compris des EP.

Il stipule également que les méthodes de comptabilité publique doivent être dérivées du « plan comptable général ». Comme noté, le « plan comptable général » définit le plan comptable de base et les règles comptables générales pour toutes les activités économiques. Il entre en vigueur par un décret du Ministère des finances préparé après consultation avec les experts et la profession comptable.

En fait, la comptabilité publique diffère encore de la comptabilité privée. Par exemple, l'administration centrale et beaucoup d'EP administratifs nationaux ne représentent pas correctement les biens corporels et leur amortissement. Mais les amendements récents aux méthodes comptables tendent à rapprocher les règles de comptabilité publique et celles du secteur privé. Le compte général de l'État 1999 montre des progrès dans ce sens. Souvent, les procédures lourdes exigées pour mettre en application les changements décidés par la direction de la comptabilité publique du Ministère des finances ralentissent la révision des réglementations. Par exemple, la circulaire de 1989 sur l'informatisation n'est pas parvenue à résoudre tous les problèmes, et ni l'État ni les agences publiques avec comptable public ne peuvent accepter de paiement par carte de crédit (cette carence est sur le point de changer).

3.2. L'organisation du comptable public dans les Établissements Publics

Un comptable public est affecté à la plupart des EP. Cependant, alors qu'au niveau central il existe généralement une séparation physique complète entre l'unité administrative de dépense et le comptable public, qui travaille au bureau du Trésor, le comptable public de l'EP travaille physiquement dans l'agence. Dans de nombreux EP, il y travaille de manière permanente. Dans certains petits EP, un fonctionnaire du Trésor joue le rôle de comptable public tout en conservant son poste au Trésor.

Un comptable public est également affecté aux pouvoirs publics locaux et aux chambres de l'agriculture (mais pas aux autres agences publiques professionnelles). Mais les transactions de ces entités ne sont pas soumises au contrôle financier *a priori*. En fait, ces entités bénéficient d'un niveau élevé d'autonomie financière, bien que la Cour des comptes les audite de la manière habituelle.

Puisqu'elles supposent un contrôle strict du Ministère des finances et ne sont pas bien adaptées à la gestion des activités commerciales, les procédures de contrôle de l'exécution du budget et de la comptabilité de l'État ont été éliminées pour une douzaine d'EP qui sont les plus grandes entreprises publiques.

Parfois, le principe de séparation discuté ci-dessus est modifié. Ainsi, dans certaines entreprises publiques, le comptable public est également le Directeur financier de l'EP, et en tant que Directeur financier, est rattaché au directeur de l'EP et autorise les dépenses. Ces cas sont problématiques, comme noté par la Cour des comptes dans un rapport sur les autorités portuaires : « le principe de séparation entre les fonctions l'autorisation et de comptabilité est faussé. Le directeur est le supérieur immédiat du comptable, qui aura des difficultés à rejeter un ordre de paiement préparé par ses propres services financiers ou conformément aux directives données par lui-même en tant que Directeur financier. L'existence même d'un comptable public pose problème ». Pour ces entreprises publiques, la Cour des comptes a recommandé d'éliminer la disposition « comptable public » ou de transformer ces EP en sociétés d'État et de les soumettre aux normes et audits de comptabilité du secteur privé²³.

On estime qu'un certain nombre de directeurs trouvent des avantages dans le système de « comptable public », parce qu'il les libère des responsabilités de comptabilité et de gestion de trésorerie. Cependant, la séparation entre l'ordonnateur et le comptable public a l'inconvénient de concentrer l'attention sur les procédures de comptabilité générale et d'affaiblir le rôle du budget. Il a également ralenti l'introduction des procédures de calcul des coûts, sépare la gestion de la comptabilité et affaiblit la sensibilisation des directeurs à la performance budgétaire.

²³

La politique portuaire française ; Cour des Comptes.

3.3. *Contrôles et audits financiers du Ministère des finances*

La plupart des agences administratives et certaines petites agences industrielles et commerciales sont soumises au contrôle financier, dont la nature évolue progressivement. D'autres agences sont soumises au « contrôle économique et financier de l'État ».

Le contrôle financier dans les agences administratives

Généralement, le contrôleur financier effectue des contrôles *a priori* sur les engagements et décisions qui ont un impact budgétaire. Le contrôleur financier collabore étroitement avec les administrateurs des EP ; il a un rôle consultatif au conseil d'administration. Il effectue seulement le contrôle de régularité et s'assure que les directives de la Direction du budget, écrites ou orales, sont satisfaites. Il contrôle principalement les décisions sur le personnel (par exemple recrutement), les frais de déplacement à l'étranger, l'investissement, les subventions et transferts et d'autres dépenses dépassant un certain montant (qui est parfois négocié avec le directeur). Les universités et quelques autres administratifs ne sont pas soumis au contrôle financier *a priori*. Parmi les changements qui ont eu lieu au cours des dix dernières années figure la rationalisation des autorisations. Par exemple, les contrôleurs financiers approuvent toutes les dépenses de personnel prévues au début de l'année et n'ont pas à approuver chaque promotion, bien qu'ils doivent encore approuver le recrutement.

Dans les régions, le chef comptable régional remplit souvent la fonction du contrôle financier. Des discussions ont lieu au sujet de changements dans le contrôle financier en vue de diminuer les contrôles *a priori* et de renforcer leur rôle de conseillers et promoteurs des contrôles de gestion.

Le contrôle de l'État pour les agences industrielles et commerciales

Le « contrôle économique et financier de l'État » est souvent appelé « contrôle de l'État ». Le contrôle de l'État effectué par les membres du bureau du Ministère des finances couvre les EP qui ne sont pas soumis au contrôle financier, aux sociétés contrôlées par l'État et aux autres entités qui tirent la majeure partie de leurs recettes des fonds publics. Il couvre environ 600 entités. Ce contrôle est effectué par un contrôleur d'État ou, pour les grandes entités, par une mission de contrôle.

La nature de ces contrôles varie d'une agence à l'autre. Parfois elle consiste en un contrôle *a priori* pour les décisions où l'impact financier est significatif. Le plus souvent, elle se compose d'un audit (*a posteriori*). Pour les entreprises publiques de taille importante, le contrôle de l'État est comparable à un audit des processus.

Les contrôleurs d'État occupent des sièges consultatifs au conseil d'administration. Ils publient des rapports d'évaluation annuels contenant leur avis sur l'efficacité des politiques d'un EP. Les rapports sont envoyés au Ministère des finances ; ils ne sont pas confidentiels, mais ne sont pas largement diffusés non plus, car il n'est pas obligatoire qu'ils soient transmis à l'agence auditée ou à son autorité de tutelle.

Inspections financières

Le Ministère des finances a également un effectif d'inspecteurs de haut rang (*Inspection Générale des Finances*), disposant du pouvoir d'examiner et d'étudier toutes les questions liées aux « fonds publics ». Le Ministère des finances définit son programme annuel. Principalement, ces inspecteurs auditent les comptes publics, mais leur mission vise également à évaluer la performance de l'agence. Ces inspections sont assez efficaces et produisent souvent des résultats, mais elles ne sont pas très fréquentes dans les EP.

3.4. *Audit interne*

Les plus grands EP, sans comptes publics, utilisent des procédures d'audit internes qu'ils élaborent à leur discrétion. Au sein de la plupart des autres agences, il n'existe pas de contrôles financiers internes systématiques. Ceci peut être dans une grande partie expliqué par le fait que des contrôles financiers et comptables sont considérés comme relevant du Ministère des finances et les directeurs d'agence ne s'en sentent pas responsables.

Néanmoins, tous les ministères techniques emploient aussi des effectifs d'inspecteurs et de contrôleurs, dont la juridiction inclue les EP subordonnés. Leurs rapports sont à diffusion limitée et leur efficacité dépend de la bonne volonté des ministères de s'en servir. Parfois, ils sont d'une efficacité limitée en raison de personnel non qualifié (la plupart sont des fonctionnaires qui ne peuvent plus trouver de postes actifs). Cependant, dans d'autres cas ces inspections se sont avérées efficaces.

3.5. Institution d'audit suprême

La Cour des comptes est l'institution d'audit suprême. La Cour des comptes et ses tribunaux régionaux ont un pouvoir d'audit très large. Elle examine tous les comptes de fin d'exercice des pouvoirs publics centraux et locaux, et elle audite les comptables publics. Elle exécute des audits dans les locaux des EP et d'autres entités contrôlées par l'État, à intervalles variables (tous les 3 à 10 ans, selon la taille de l'entité) couvrant la période entière depuis l'examen précédent. C'est un processus contradictoire et la direction de l'entité auditée est tenue de répondre aux observations faites par l'Office. Le rapport final, transmis au directeur de l'entité et à ses autorités de tutelle, contient souvent des demandes spécifiques de réforme. La Cour des comptes examine l'effet de ses suggestions à son audit suivant et les recommandations sont le plus souvent mises en œuvre. Chaque fois que nécessaire, elle peut se transformer en tribunal de conformité financière. La Cour des comptes effectue également des évaluations et publie des rapports sur de nombreux sujets, sur demande ou de sa propre initiative. Son rapport annuel est public et ardemment attendu par la presse et le public. Il récapitule les principales observations et les recommandations de la cour.

4. Formulation et application du budget

4.1. Présentation du budget

Structure budgétaire

Les affectations budgétaires des EP administratifs sont des limites de dépense de trésorerie. Les budgets des EP industriels et commerciaux sont considérés comme des « évaluations des recettes et dépenses ». Ces évaluations sont en principe seulement des évaluations puisqu'elles dépendent des propres recettes de l'agence. Cependant, il existe des limites sur les dépenses de personnel et d'investissement, qui diminuent la souplesse dans l'exécution du budget. Le budget comprend des autorisations pour engager des projets d'investissement sur plusieurs années, qui sont nommées « autorisation de programme » ou « crédit d'engagement ». Ceux-ci autorisent les engagements seulement, pas les paiements.

Généralement, le budget se compose de deux sections, l'une pour l'exploitation et l'autre pour les dépenses d'investissement. Elles peuvent se compenser entre elles ou en association avec un fonds de roulement. Ces deux sections sont divisées en « chapitres » et « articles ». L'analyse de budget suit le plan comptable, qui classe les comptes par catégorie économique. Il existe cependant quelques incohérences qui posent des problèmes pratiques. Par exemple, la norme pour distinguer les dépenses d'exploitation des dépenses d'investissement n'est pas la même en termes budgétaires (seuil de 300 000 FRF) que dans les pratiques comptables (seuil de 5 000 FRF).

La structure de la classification budgétaire, qui est régie par le plan comptable et la nature des contrôles d'exécution du budget, a mis l'accent sur les entrées au lieu des résultats, ce qui alourdit la gestion budgétaire dans les EP avec des comptables publics. Une tentative pour améliorer la présentation du budget a été faite dans le cas des agences de recherche, qui disposent d'un budget décomposé en trois sections : une pour des dépenses de personnel, une autre pour les dépenses d'exploitation générales et une troisième pour les opérations de recherche. Les affectations de la troisième section peuvent servir à financer des achats de biens d'équipement ou de petit matériel, ainsi que des opérations et certaines dépenses de personnel contractuel, comme la rémunération des collaborateurs temporaires engagés pour mener des recherches en commun avec des entreprises du secteur privé. Ce financement permet d'accorder aux services de recherche des affectations qui leur assurent une grande souplesse administrative. En même temps, cette pratique a l'effet secondaire de mélanger ensemble des dépenses de nature économique différente. La troisième section du budget, qui regroupe les trois quarts des dépenses totales, n'est pas contrôlée correctement selon le plan comptable et s'apparente à une caisse noire.

Certaines agences, lorsqu'elles discutent de leur projet de budget avec leurs autorités de tutelle, présentent leurs dépenses sous divers formats, y compris tableaux analytiques indiquant leur programme de dépenses par mission ou objectif. Ces derniers sont des présentations « instantanées » fournies à des fins d'information. Mais comme le budget est voté, suivi et contrôlé selon la présentation stipulée par loi ou décret, ces travaux analytiques n'ont aucun impact sur la mise en application du budget.

4.2. *Dépenses de personnel*

Budget de personnel

Les charges de personnel sont généralement suivies de près et contrôlées par l'autorité de tutelle, alors qu'en même temps les procédures applicables diffèrent entre EP administratifs et industriels et commerciaux.

Le budget d'un EP administratif comprend un programme en annexe des postes de personnel budgétés, qui décrit tous les postes permanents par métier, niveau de compétence et ancienneté en termes de postes de fonction publique équivalents. Une valeur moyenne en points liée au grade est attribuée à chacun des niveaux et, en multipliant le nombre de postes par la valeur de ces points comme indiqué par l'autorité de supervision budgétaire selon un système qui s'applique à toute la fonction publique, elle peut servir à calculer l'affectation budgétaire correspondante. Les changements de la valeur des points liés au grade résultent de la politique de rémunération de l'État et l'EP n'a aucune voix au chapitre. Le remplissage des postes budgétés par des effectifs exige l'accord du contrôleur financier. C'est le cas, que l'EP mène ses propres entretiens de recrutement en concurrence ou décide de pourvoir un poste par un fonctionnaire déjà au service de l'État. Le poste vacant budgété doit être à un niveau correspondant aux qualifications de la personne qui y est nommée.

Cette procédure de contrôle a nettement contribué au développement de la planification administrative pour le personnel, afin d'anticiper les départs à la retraite, les décès et l'achèvement de missions, qui conduisent à des vacances de poste, ainsi qu'à planifier l'avancement de carrière en fonction de l'ancienneté et des qualifications. L'examen des politiques administratives sur le personnel et les carrières est une part importante de toutes les négociations budgétaires, car il est souvent nécessaire d'adapter la structure des postes budgétés aux besoins de l'agence.

Depuis une vingtaine d'années, les changements sont généralement lancés d'en haut. La cause est une combinaison de deux facteurs. L'un est le problème démographique résultant de la surabondance de fonctionnaires en fin de carrière qui ont commencé dans les années 1960 et qui partiront à la retraite dans seulement 5 à 10 ans, associé au déclin du nombre de nouveaux fonctionnaires engagés annuellement (depuis vingt ans, les politiques mises en œuvre visaient à stabiliser ou réduire le nombre de fonctionnaires). L'autre est la hausse continue des qualifications des fonctionnaires, du fait que les ordinateurs remplacent progressivement les postes non qualifiés.

Les EP administratifs reçoivent également des crédits pour le personnel hors des postes budgétés, afin d'engager des personnels contractuels pendant des périodes limitées (trois ans, avec prolongement possible de la même durée). Le recrutement de ces personnes est attentivement suivi par les contrôleurs financiers, dont l'accord préalable est exigé, et les effectifs contractuels représentent seulement une petite minorité du personnel total (moins de

10 pour cent). Des limites sur les charges salariales sont comprises dans les affectations, et la Direction du budget donne des directives concernant la hausse au budget de personnel au moment de la circulaire initiale de lancement de la rédaction des applications budgétaires.

Les budgets de la plupart des EP industriels et commerciaux ne comprennent pas de programme des postes budgétés. Pourtant, ils n'ont qu'un peu plus de latitude que leurs homologues administratifs, car les objectifs de dépenses de personnel sont établis par les autorités de tutelle. Ils doivent justifier tout écart par rapport aux objectifs déclarés. Généralement, la Direction du budget est impliquée dans des aspects particuliers de l'administration du personnel, même dans le cas des grands EP industriels et commerciaux, alors qu'elle manque souvent des moyens techniques pour estimer la valeur des grands projets d'investissement et du glissement de leur coût.

Rémunération des dirigeants

Les dirigeants des EP administratifs n'ont aucune autonomie en termes de rémunération et ceux des EP industriels et commerciaux en ont très peu. En ce qui concerne la rémunération du directeur lui-même, les budgets des EP administratifs contiennent généralement une disposition spéciale pour lui, puisque tous les postes permanents sont identifiés par catégorie au budget et le directeur est la seule personne de sa catégorie. Les montants en question sont discutés avec les autorités de tutelle à la création de l'EP, puis tous les ans à l'examen de son budget. La Direction du budget du Ministère des finances joue un rôle essentiel à ce moment-là. Une sorte de hiérarchie s'est instaurée parmi les EP, en fonction du salaire de leur directeur. Ce phénomène s'est produit principalement dans des familles d'EP comme les musées, les conseils « recherche », etc. La rémunération « budgétée » représente le salaire réel seulement dans les rares cas où il représente une hausse

de salaire jugée suffisante par son bénéficiaire. La rémunération peut nettement dépasser le montant inscrit au budget, pour tenir compte d'où vient le directeur, son salaire précédent et la complexité de la mission. Une lettre de la Direction du budget fixe alors la rémunération réelle. La Direction du budget a un tableau comparatif à jour des rémunérations payées aux dirigeants des EP administratifs et industriels et commerciaux. Le salaire est généralement plus élevé dans les agences industrielles et commerciales, bien que la taille d'un EP joue un rôle plus décisif que son type.

Le directeur n'a aucun pouvoir sur la rémunération payée à ses subordonnés directs. La Direction du budget du Ministère des finances a progressivement imposé à tous les secteurs de limiter à 15 pour cent les hausses de salaire accordées aux fonctionnaires nommés à un EP ; cette disposition est destinée à limiter les problèmes lorsqu'ils reviennent à leurs agences d'origine.

Dans les EP administratifs, lorsque l'employé concerné est un employé contractuel et non un fonctionnaire en exercice, l'échelle salariale est soigneusement examinée par le contrôleur financier, qui la compare à la rémunération payée aux fonctionnaires. N'importe quelle divergence exige l'accord écrit de la Direction du budget. En théorie également, le directeur d'un EP peut ajuster les montants de primes salariales, comme ailleurs dans la fonction publique, mais en pratique les cas sont rares, excepté pour pénaliser des salariés pour leur mauvaise conduite professionnelle. Le rôle important joué par la Direction du budget concernant les échelles de salaire est expliqué par l'effet contagieux sur les autres EP des rémunérations non clairement liées aux qualifications de la personne ou aux exigences du poste en question.

4.3. Formulation du budget et accord

Le calendrier de la procédure budgétaire est très strict et il est le même pour les EP nationaux et pour le gouvernement. Le processus commence par une circulaire budgétaire annuelle envoyée vers le 15 avril ; elle est suivie de deux conférences de budget rassemblant la Direction du budget et le ministère de tutelle technique. Les EP, même importants, sont aujourd'hui plus rarement présents aux conférences, car les ministères de tutelle technique souhaitent affirmer leur rôle et limiter l'autorité de la Direction du budget. Il y a des réunions préparatoires fréquentes où participent toutefois la Direction du budget et l'EP. Les affectations de subventions à un EP sont examinées en même temps que celles de son ministère de tutelle et font partie du propre budget de ce ministère.

La circulaire fournit des directives pour la rédaction du budget, par des taux d'accroissement de la masse salariale totale, des frais de gestion et des dépenses d'investissement. Elle contient également des directives concernant les réformes horizontales, telles que des objectifs de réduction de masse salariale, le pourcentage de la masse salariale totale à mettre de côté pour la formation continue, les changements de réglementation fiscale ou les pratiques budgétaires.

La conférence budgétaire initiale concerne les mesures de continuation et l'impact des nouvelles mesures mises en application l'année précédente. Elle sert à identifier les questions qui doivent être résolues. La deuxième conférence, en juin, examine de nouvelles mesures positives et négatives et examine le budget de l'EP en détail, y compris ses prévisions de recettes et sa politique des prix. L'EP a alors également transmis à ses deux autorités de tutelle un grand dossier d'application pour les subventions budgétaires, contenant des informations qui s'étendent souvent sur dix ans. L'examen utilise les comptes de l'exercice précédent comme référence et étudie les différences. On étudie les affectations budgétaires de l'EP inutilisées et les factures en souffrance. Lorsqu'il existe un contrat avec l'EP, il sert de référence principale aux discussions budgétaires. Les questions importantes sont résolues par le cabinet du Premier Ministre entre fin juin et le 14 juillet.

Les subventions budgétaires pour les EP leur sont communiquées par téléphone entre le 14 juillet et le 15 août. Elles comportent quatre montants : un pour les dépenses de personnel, un pour les employés supplémentaires, un pour l'exploitation et un pour les projets d'investissement. Lorsque des opérations immobilières sont budgétées, la subvention est également affectée, car bien qu'elles fassent partie de la même unité budgétaire que d'autres dépenses d'investissement, les deux ne sont pas fongibles.

Les EP commencent alors leur propre procédure budgétaire interne, qui est généralement terminée avant le 15 octobre. L'autorité de tutelle technique envoie un avis écrit aux agences pendant le mois d'octobre, qui peut contenir un certain nombre de détails et être adapté aux EP individuels. Il énonce l'objectif de détermination des droits, tous les changements structurels (fusions d'EP, création de filiales, etc.), et contient des directives de politique concernant les domaines prioritaires, etc. C'est le moment où les projets principaux d'un EP sont finalisés. L'élaboration de la lettre de l'autorité de tutelle indique parfois l'équilibre des pouvoirs entre

l'autorité de tutelle technique et l'EP : les grands EP soumettent leurs propres avis écrits au ministre pour la signature. Les avis envoyés aux grands EP sont communiqués à la Direction du budget avant signature.

Le budget d'un EP est alors présenté à son conseil d'administration, qui le vote avant fin octobre. Ensuite, pour la grande majorité des EP, le budget doit être approuvé par une décision conjointe des deux autorités de tutelle (comme noté plus haut, il existe des exceptions).

La répartition interne des affectations budgétaires aux divisions de l'agence a lieu pendant la période du 15 octobre au 15 décembre. Elle n'est pas officiellement communiquée aux autorités de tutelle et n'exige pas d'approbation.

Le Parlement obtient les informations sur les budgets des EP seulement au moyen des subventions incluses au budget de l'État. Il ne reçoit pas les budgets des EP individuels. Cependant, les rapporteurs des comités du Parlement sont libres d'obtenir toutes les informations nécessaires auprès du Ministère du budget ou des ministères techniques ou bien directement auprès d'un EP. Ils le font fréquemment et le Parlement peut, à sa discrétion, modifier les subventions budgétaires des agences publiques.

Les dépenses des hôpitaux ne sortent pas du budget de l'État. Mais récemment, le Parlement a commencé à contrôler leurs dépenses globales. Depuis les quatre dernières années, le Parlement vote un projet de loi de finances annuel pour la sécurité sociale. Ce budget comprend un objectif global pour les dépenses des hôpitaux, qui seront financées par l'assurance maladie. Le Ministère de la santé répartit ces évaluations de dépense pour les hôpitaux parmi les régions, en tenant compte de divers indicateurs. Les agences régionales de santé divisent ces enveloppes parmi les hôpitaux publics de la région. Ce calendrier n'est pas adéquat, car la loi jusqu'ici a été mise en application seulement fin décembre, alors que les hôpitaux ont besoin de décisions plus précoces pour préparer leurs budgets correctement.

Le budget des EP doit être approuvé avant le 1er janvier de chaque année, car aucune dépense ne peut se produire avant l'approbation. Au cas où un EP administratif ne parvient pas à obtenir l'approbation à cette date, le contrôleur financier met en place des engagements et des limites de crédit mensuels correspondant au douzième du budget de l'exercice précédent.

Depuis 1996, la politique d'investissement et de crédit des plus grands EP industriels et commerciaux, les sociétés d'autoroutes et les aéroports régionaux (qui sont des sociétés de droit privé) est examinée et décidée pendant le deuxième trimestre par un comité interministériel présidé par le Ministre des finances (comité des investissements à caractère économique et social, CIES). Le service de Trésorerie du Ministère des finances assure le secrétariat du CIES. Le contexte concurrentiel et les directives de l'UE mèneront probablement à la modification de certains aspects de cette procédure²⁴.

4.4. Règles de gestion des affectations

Les subventions du budget de l'État sont transférées aux EP selon un calendrier par lequel 50 pour cent est remis vers le 15 janvier, 25 pour cent entre juillet et septembre et les 25 pour cent restants entre octobre et décembre. Les remises sont souvent en retard. Les EP sont tenus de conserver un fonds de caisse égal à un budget d'exploitation d'un mois.

La plupart des EP ne sont pas autorisés à faire des transferts entre les sections et entre les dépenses de personnel et hors personnel. Les EP sous contrôle financier *a priori* ont besoin de l'accord du contrôleur financier pour faire le transfert parmi les articles. Le conseil d'administration et les autorités de tutelle doivent approuver les révisions budgétaires, comme c'est le cas pour le budget initial.

Pour les EP avec un comptable public, le report en fin d'exercice des surplus est réglementé. Après la fin de l'exercice, les EP disposent d'une période complémentaire de deux mois pendant laquelle dépenser leur budget, sous réserve que les dépenses aient été engagées avant la fin de l'année. Seuls 10 pour cent des affectations d'exploitation hors masse salariale qui restent inutilisées à la fin de la période complémentaire peuvent être reportés, ce qui limite considérablement cette pratique. Les affectations de masse salariale peuvent être reportées seulement si l'agent de contrôle accorde une dispense explicite à cet effet, ce qui peut se produire par exemple si la mise en œuvre d'une réforme de statut a été retardée. Les affectations d'investissement peuvent être reportées en intégralité seulement si elles sont autorisées par une « autorisation de programme/crédit d'engagement ». Les crédits inutilisés qui ne peuvent pas être reportés sont transférés à un fonds de réserve, à partir duquel l'autorité de tutelle financière déduit régulièrement tout montant dépassant

²⁴

Voir Commissariat au Plan ; *Services publics en réseau*. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000.

le budget d'exploitation d'un mois, réduisant la subvention annuelle de l'État du même montant. Cette procédure a des effets fortuits en ce sens qu'elle mène à une hausse des inventaires à la fin de l'année, mais les EP parviennent souvent à négocier la répartition de ces réserves pour des activités particulières.

4.5. Questions spéciales

Politique des prix

La plupart des droits sont toujours établis par des décisions ministérielles. Les universités sont une exception, puisque leurs conseils d'administration sont libres de définir leurs droits d'inscription, même si le poids relatif des recettes de ces droits dans leurs budgets est très faible. Les frais d'hospitalisation sont décidés entièrement par les autorités de tutelle, notamment parce qu'environ 90 pour cent des recettes des hôpitaux viennent des remboursements des frais des usagers par les fonds de la sécurité sociale.

Les questions de politique des prix sont souvent décidées en même temps que la subvention du budget de l'État à l'EP, en étroite coordination avec l'examen des recettes prévisionnelles. Les recettes sont rarement sous-estimées, mais peuvent être surestimées par optimisme ou intentionnellement, et les deux autorités de tutelle sont conjointement responsables du chiffre finalement convenu. Il n'existe aucun mécanisme prévu pour encourager les EP et leurs autorités de tutelle à produire des prévisions conservatrices. Les ajustements exigés en raison de recettes prévisionnelles excessives ou pour d'autres raisons sont mis en application pendant l'année en cas de crise grave, mais le plus souvent au budget de l'année suivante.

Pour les EP dont les recettes sont limitées, les fonds ainsi générés ont été négligés pendant longtemps par les EP eux-mêmes, qui les affectaient à divers frais de gestion, de même que par les autorités de tutelle ; en effet, ils n'apparaissaient pas fréquemment en tant que poste au budget initial, mais menaient à des révisions lorsqu'ils étaient collectés. Les restrictions budgétaires de ces dernières années ont éliminé de telles pratiques.

Beaucoup d'EP, particulièrement dans le secteur de la recherche appliquée, n'ont pas de politique de tarification des coûts complets. Leurs prix sont trop faibles. Les prix traduisent souvent les coûts variables seulement et excluent les dépenses de personnel. Les entreprises du secteur privé se plaignent parfois que les EP scientifiques et technologiques génèrent une concurrence déloyale (dans la création des variétés de plantes par exemple).

Pour les grandes entreprises publiques ayant un contrat à moyen terme avec l'État, souvent appelé « plan contractuel », la politique des prix est examinée dans le contexte du contrat existant, qui comprend généralement des objectifs de prix. L'autorité exercée par la Direction du budget et la direction du Trésor est un facteur déterminant. Mais l'environnement de plus en plus concurrentiel limite le degré de liberté des décideurs.

Marchés publics

Les EP administratifs doivent se plier aux mêmes règles d'approvisionnement que l'État. Certains EP industriels et commerciaux y sont tenus par statuts de création, tandis que d'autres s'y engagent volontairement. Les règles sont assez lourdes, car elles cherchent à atteindre plusieurs objectifs à la fois, notamment favoriser la libre concurrence, obtenir les prix les plus bas et éviter les détournements de crédit et les commissions secrètes. Les appels d'offres sont établis par des annonces dans la presse et la meilleure soumission est sélectionnée sous la direction de l'agent de contrôle. Dans le cas des achats supérieurs à 300 000 FRF taxes comprises, l'EP doit en outre obtenir l'opinion d'une commission des approvisionnements, dont l'objet est d'apporter des méthodes rationnelles aux marchés publics tout en empêchant certains fournisseurs de monopoliser le marché.

Pendant longtemps, les fournisseurs ne pouvaient pas être librement sélectionnés et étaient choisis par un EP spécialisé dans l'approvisionnement, qui négociait les conditions de qualité et de prix au niveau national avec les fournisseurs. À la fin, tout le monde s'est opposé au système, car il était très long et ne parvenait pas à obtenir des prix bas. Les fournisseurs ou grossistes locaux offraient souvent des remises beaucoup plus substantielles que celles obtenues par l'approvisionnement centralisé au niveau national. Ces dernières années, les agences n'ont plus à faire passer leurs achats par l'agence d'approvisionnement centralisée, bien que cette dernière existe toujours pour publier les modalités et conditions obtenues au niveau national pour le bénéfice de tous les fonctionnaires affectés aux marchés publics.

Les règles régissant les marchés publics posent toujours quelques problèmes, en particulier concernant l'achat de matériel informatique. Les EP dépendent souvent d'un fournisseur qui a vendu un système mis au point

pour leurs nécessités spécifiques et trouvent difficile à se conformer aux règles des appels d'offres. La rationalisation du marché informatique par la commission des approvisionnements est souvent considérée comme insuffisante et inefficace.

Le système a également quelques effets indésirables, car il peut artificiellement diviser une commande en plusieurs autres de moins de 300 000 FRF, pour contourner les consultations préalables avec la commission et choisir librement un fournisseur, qui peut ne pas être celui dont l'offre est la moins disante. La conformité aux réglementations est assurée par le contrôleur financier dans les EP soumis au contrôle financier *a priori*, et par le comptable public.

Impôts et cotisations sociales de l'employeur

L'attention accrue à l'impôt et aux cotisations des employeurs au cours des dix dernières années a nécessité une hausse substantielle des subventions directes de l'État aux EP, tout en améliorant en même temps les procédures de calcul des coûts de l'État, en alignant mieux les affectations budgétaires au coût réel d'exploitation des agences publiques.

Depuis l'adoption de la Directive européenne sur la TVA, le système a été étendu à tous les EP lorsque 10 pour cent ou plus de leurs recettes sont soumises à la TVA. Leurs subventions d'exploitation sont augmentées du taux de TVA. La TVA collectée dépasse généralement de beaucoup les montants déductibles. Ceci augmente artificiellement les subventions d'exploitation, mais les budgets de nombreux EP administratifs votés et mis en application ne comprennent pas la TVA, qui est traitée entièrement par le comptable public, pas par l'ordonnateur.

Les cotisations de sécurité sociale et autres de l'employeur sont grossièrement identiques au secteur privé pour l'assurance maladie, les accidents du travail et les allocations familiales. D'autre part, les cotisations de l'employeur pour les retraites ont augmenté de 6 à 33 pour cent sur une période de 5 ans (de 1987 à 1992). Le taux de 6 pour cent était resté inchangé pendant longtemps, alors que coût réel des pensions payées par l'État représentait un poste colossal au budget du Ministère des finances. Ce poste est maintenant éliminé et les dépenses sont imputées aux budgets de chaque ministère et incluses dans les subventions publiques aux EP, en appliquant un taux réaliste de 33 pour cent.

4.6. Relation entre le budget d'un Établissement Public et le budget de l'État

Seules les subventions publiques aux EP sont incluses au budget de l'État. Les subventions aux grands EP figurent dans une section spéciale pour les subventions d'exploitation, dépenses de personnel comprises (sous le titre IV, un titre spécial du budget de l'État pour les subventions d'exploitation) et une section pour les subventions d'investissement (sous le titre VI). Les subventions aux autres EP (centres de formation, écoles professionnelles, musées, etc.) apparaissent dans une seule section, parfois sous un poste spécifique de cette section.

Les transferts pour les programmes d'assistance sociale et économique sont dans une section spécifique, également au titre IV du budget de l'État, qui est complètement séparée des subventions d'exploitation. Ces transferts ne sont pas inclus au budget des EP responsables de leur administration et sont accordés au cours de l'année.

La situation est différente lorsque les subventions publiques sont interdépartementales et/ou payées par plusieurs autorités régionales ou locales. C'est typiquement le cas pour la recherche. EP scientifiques et techniques. Ces EP obtiennent leurs ressources de base du budget du Ministère de la recherche, mais reçoivent également des affectations de subventions, qu'elles obtiennent par appel d'offres avec des entreprises de recherche privées, ou par contrat avec divers ministères ou régions et autres autorités locales. Ces affectations de subventions publiques sont considérées comme des recettes par les EP concernés et font partie intégrante de leurs budgets.

Les recettes générées par les EP et les dépenses correspondantes n'apparaissent pas au budget de leur autorité de tutelle. Pour les postes de personnel, seuls les « postes budgétaires » (postes de fonctionnaires autorisés par le budget) sont indiqués au budget de l'État, contrairement aux « postes non budgétaires ». Réciproquement, certaines dépenses d'EP peuvent ne pas être incluses à leurs propres budgets mais apparaître dans celui de leur autorité de tutelle. C'est également vrai dans le cas des EP dont le personnel continue à être employé et rémunéré par l'État, comme dans le cas des universités. En outre, il est courant que le personnel soit temporairement transféré vers et depuis les pouvoirs publics centraux ou locaux et un EP, sans que cela soit

indiqué au budget. Pour certains EP donc, leur budget est une indication insuffisante des ressources qu'ils utilisent et ne facilite pas la pratique de la comptabilité analytique.

4.7. Gestion de la performance

Faiblesses actuelles

Les outils budgétaires comptables actuels et les procédures de contrôle sont bien adaptés pour vérifier la régularité de l'usage des ressources, mais sont insuffisants pour évaluer la performance ou pour soutenir correctement les décisions de politique. Des expériences pendant les années 1970 de budgétisation des programmes ont été abandonnées il y a longtemps. L'accent placé sur les ressources dépasse clairement l'attention portée aux résultats.

Bien qu'il existe un déclin important de la planification depuis les quinze dernières années, la France continue d'élaborer des programmes, des plans nationaux et des cartes (carte scolaire, carte universitaire, carte hospitalière, programmes autoroutiers, ferroviaires ou portuaires, carte de développement régional, etc.), des lois de principes généraux (par exemple pour l'agriculture) et parfois des lois de programmes pluriannuels (recherche, forces armées). Ces plans et lois contiennent parfois des objectifs spécifiques, comme l'obtention du baccalauréat par 80 pour cent des élèves d'une tranche d'âge, les 3 pour cent du PIB à réserver à la recherche publique et privée, les régions et les zones urbaines régionales à désenclaver, l'indépendance énergétique et la réduction de la mortalité néonatale. Certains de ces objectifs ont été plus ou moins atteints. Pourtant, le chemin critique entre les objectifs débattus au Parlement et les résultats attendus de chaque participant ne sont pas clairement présentés ; les plans prévoient souvent simplement les moyens à engager, mais ne contiennent pas de méthodes de fonctionnement.

Les relations entre le budget et ces programmes généraux sont souvent faibles pour des raisons diverses, parmi lesquelles la nature annuelle du budget et l'absence d'instruments appropriés pour les mener à bien. Le budget inclut les « crédits d'engagement » pour les programmes d'investissement pluriannuels, mais ceux-ci sont souvent saisis ou annulés. Des instruments tels que des programmes contractuels ou des lois-programmes ne peuvent pas contribuer efficacement à l'amélioration de la gestion des dépenses d'État sans un minimum de prévisibilité²⁵.

L'utilisation d'indicateurs de performance n'est toujours pas très répandue, et la pratique de la comptabilité analytique encore moins. La séparation institutionnelle de la comptabilité et de la gestion d'agence offre peu d'incitation pour développer de nouveaux outils. Entravées par la priorité que le comptable place sur la comptabilité générale, des agences sont confrontées aujourd'hui à un système informatique insuffisant. Le principal, et souvent unique, système informatique de gestion des EP est celui utilisé pour la comptabilité des recettes et des dépenses. Ceci implique un examen insuffisant de la performance budgétaire, des problèmes d'identification des programmes, un contrôle insuffisant des actifs et de leur utilisation, et une évaluation insuffisante des coûts, car dans les beaucoup d'EP, ni l'amortissement, ni les dépenses de personnel financées par le budget de l'État ne sont représentées. Lorsqu'il est pratiqué, le traitement informatique des résultats présente toujours des lacunes et est souvent réalisé indépendamment de la direction financière avec des entrées parallèles. Comme les autorités de tutelle demandent fréquemment aux EP de produire des déclarations précises concernant des priorités spécifiques, elles créent des codes budgétaires spéciaux pour les aider à contrôler les opérations appropriées. Les budgets sont alors plus durs à lire et le logiciel de comptabilité ne peut souvent pas réconcilier les dépenses avec les codes sans reprogrammation complète.

Les examens actuels de ces questions reconnaissent la nécessité d'aider les EP à mettre au point des méthodes pour mesurer leurs objectifs et pour assembler un système informatique capable d'assurer le suivi de leur performance.

Instruments en cours de mise au point

Le commissariat à l'énergie atomique (CEA) a pratiqué pendant cinq années une gestion par objectifs et utilisé une procédure très efficace de calcul des coûts, exigeant beaucoup d'engagement de la part des fonctionnaires de l'agence (le financement des projets est révisé toutes les semaines).

²⁵

Un examen de la gestion des dépenses publiques fait par la presse a noté que des directeurs sont déçus par les expériences comme les « centres de responsabilité » lancés en 1990. La contractualisation, qui était au cœur de la réforme, a été balayée par des ajustements budgétaires. (Rafaele Rivaïs. Le Monde, du 24 au 27 juin 1998).

Pour les autres agences, où la gestion par objectifs est difficile à mettre en application, les discussions actuelles concernant l'adaptation des structures budgétaires à des considérations administratives pratiques se sont concentrées sur la notion d'un « budget par missions » avec des ressources fongibles, excepté dans le cas des dépenses salariales. Ceci a été essayé dans certaines agences publiques dans le cadre de contrats de service pluriannuels (succursales locales du Ministère des travaux publics, par exemple). Mais bien qu'il soit nettement plus facile de mener une telle expérimentation dans les EP plutôt que dans les services des ministères, aucune application pratique n'a encore été mise au point.

Les hôpitaux ont commencé au cours de ces dernières années à utiliser des codes analytiques pour les actes médicaux, élaborés au niveau national, qui permettent de les classer en fonction de leur efficacité. Le système repose sur un système de codage testé et fiable des honoraires des actes médicaux, déjà utilisé avec l'assurance-maladie de la sécurité sociale. Bien qu'il soit en service depuis trois années, le système ne peut pas servir pour produire des indicateurs de l'affectation des ressources. En 1999, par exemple, en raison de la mise en place ultérieure de codes spécifiques pour des diagnostics complexes (avec plusieurs maladies), la hiérarchie des hôpitaux a changé radicalement. Cependant, les progrès de l'examen de leur performance médicale ont récemment entraîné la publication dans la presse généraliste d'un classement des « meilleurs » hôpitaux, par ordre d'efficacité, avec des statistiques sur la mortalité de divers types de maladies corrélées au coût. Dans le cas des universités, il existe certains indicateurs de performance, tels que le pourcentage d'étudiants qui obtiennent un diplôme ou le délai nécessaire pour la première embauche, qui sont souvent publiés dans la presse, avec un impact sur l'inscription des étudiants. Cependant, l'affectation des ressources des universités pour l'enseignement et la recherche est davantage liée à leur position sur la carte qu'aux objectifs.

Les plus grandes entreprises publiques utilisent des contrats de trois à cinq ans, souvent appelés « plan contractuel », depuis les 30 dernières années. Ces contrats sont une manière de surmonter le problème des budgets annuels et des prises de décision à court terme et de clarifier leurs relations avec l'État. Centrés d'abord sur des prix, l'investissement et la politique du personnel, ces contrats ont évolué en conventions sur objectifs incorporant des objectifs de qualité et de résultats. Ils définissent les obligations de service public, telles que l'obligation de servir le territoire entier et d'assurer la continuité des services. Ils clarifient les relations financières entre l'État et l'entreprise (par exemple ils précisent le niveau de « dividende » pour les entreprises rentables). La négociation du plan contractuel a toujours lieu au niveau le plus élevé de l'État, avec plusieurs séances d'arbitrage au bureau du Premier Ministre.

L'étude de 1997 citée plus haut a prouvé que deux tiers des 174 plus grands EP nationaux examinés manquent toujours d'une forme de contrat à long terme fiable avec leur autorité de tutelle financière, quelle que soit leur dénomination. Le tiers restant était signataire de contrats qui étaient plus proches de déclarations d'intention que de véritables programmes d'objectifs et de ressources.

La nécessité de généraliser l'utilisation des contrats par les EP a été clairement exprimée par l'État. Plusieurs types de contrats sont en cours d'élaboration, qui représentent divers niveaux d'attentes.

Des « contrats sur objectifs » ont été élaborés jusqu'à une mesure encore limitée dans le cas des agences de recherche. Très récemment, la pratique a été introduite à la télévision publique. Elle a été également appliquée aux universités il y a quelque temps. Le règlement 1996 sur la réforme hospitalière stipule que les contrats sur objectifs doivent être généralisés à tous les hôpitaux (y compris hôpitaux privés conventionnés avec les fonds de sécurité sociale). On prévoit qu'ils servent d'outil pour restructurer le secteur de la santé. Pour les hôpitaux publics, ils doivent définir les objectifs stratégiques de l'agence et les critères pour financer l'hôpital sur une période pluriannuelle.

La « charte de gestion » est de plus en plus populaire comme manière d'introduire des facteurs de contrôle de gestion dans les EP, pour lesquels il est encore difficile de définir des objectifs quantifiables et des indicateurs de performance. Le musée du Louvre a un tableau de gestion qui contient la programmation sur plusieurs années de certaines ressources à utiliser. Les objectifs ne sont pas absents mais sont souvent exprimés en termes qualitatifs, avec peu d'indicateurs de performance (nombre de visiteurs, nombres de nouveaux achats, nombre de projets internationaux communs, etc.). L'instrument est plus un outil de contrôle qu'un moyen de définir des objectifs.

BIBLIOGRAPHIE

Budet Jean-Michel et Françoise Blondel ; *La réforme de l'hospitalisation publique et privée*. Berger-Levrault, Paris 1999.

Cour des Comptes :

- Rapports annuels 1999, 1998 et 1997 ;
- *La politique portuaire française*, 1999 ;
- *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, 1997 ;
- *La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique*, 1997.

Commissariat au Plan ; *Services publics en réseau*. Rapport Bergounoux, La Documentation française, Paris 2000.

Conseil d'État ; *Rapport public 2000*.

Dugrip Olivier et Luc Saidji ; *Les établissements public nationaux*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1992.

Gentot Michel ; *Les autorités administratives indépendantes*. Montchrestien, Paris 1994. Ministère des Finances ; *Les établissements publics nationaux circulaire M91*, 1999. Ordonnance 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée.

CHAPITRE 4. RAPPORT DE DES PAYS-BAS

Par M. Peter Van der Knaap

1. Introduction

Les agences publiques comprises dans cette étude sont les organisations autonomes et semi-autonomes au niveau national, régional ou local, qui ne font pas partie de ministères d'État mais fournissent des services publics. Donner une brève présentation sur la gestion et le contrôle financier des agences publiques néerlandaises qui entrent dans cette large définition n'est pas facile. Au cours des dernières décennies, une grande variété d'organisations autonomes et semi-autonomes se sont développés dans et en bordure des trois niveaux traditionnels de l'administration publique néerlandaise, c.-à-d. national, provincial et local ou municipal. En 1995, cette tendance a mené la cour néerlandaise du contrôle à publier son rapport annuel sous le titre « Organisations à gouvernance autonome et responsabilité ministérielle », où elle suggérait qu'il y avait eu « une croissance sauvage ou incontrôlée » d'organisations autonomes aux Pays-Bas.

Malgré cette complexité, on peut distinguer certaines structures et règles générales communes qui s'appliquent à l'ensemble néerlandais. En prenant comme caractéristiques distinctives les degrés d'autonomie et de statut juridique des agences, une analyse utile peut être proposée.

Dans ce rapport, le système de financement et de contrôle des agences publiques aux Pays-Bas est décrit en trois catégories :

- Les entreprises constituées sous le droit privé (*ondernemingen de geprivatiseerde*), où l'État exerce un contrôle par la détention de 100 pour cent des actions de l'entreprise ;
- les organes de gouvernance autonomes (*zelfstandige bestuursorganen*) ;
- les agences publiques (*agentschappen*).

Cette classification donne une manière méthodique de décrire la gestion et le contrôle financier des formes d'agence les plus typiques et peut aider à expliquer les raisons, le développement et les pratiques actuelles des agences aux Pays-Bas. En plus des trois formes d'agence horizontales, ou communes, la gestion et le contrôle financier de trois formes « verticales » particulières d'agence sera exposé brièvement : hôpitaux, universités et musées.

2. Agences aux Pays-Bas : Origines historiques et raisons

Au cours des 15 à 20 dernières années, les gouvernements successifs ont créé beaucoup de formes d'agences et beaucoup d'attention a été accordée au développement, aux compétences, et, particulièrement, à l'organisation et à la gestion financière de ces agences. Bien que cette activité puisse sembler aléatoire à première vue, un instantané des origines historiques et des différences dans les statuts juridiques et les systèmes de gestion et de contrôle financier des agences publiques éclairciront le tableau.

2.1. Années 1980 : réduire l'emprise de l'État : Sociétés de capitaux en vue de la privatisation

En 1981, une première liste d'activités potentielles susceptibles être privatisées a été publiée. Un accord de la coalition de centre-droit de 1982 fait de la privatisation, en même temps que la déréglementation, la politique officielle du gouvernement. La motivation principale derrière la privatisation était un mélange de pressions budgétaires et d'une demande de « plus de marché et moins d'État ». Il a été adopté comme doctrine idéologique que la fourniture de tous les biens et services jugés extérieurs à la mission publique de l'État doit être privatisée. Avec les tentatives d'équilibrer le budget national, de simplifier les procédures juridiques et de décentraliser les missions publiques du niveau national à des niveaux d'autorité publique inférieurs, la privatisation a été considérée comme une manière de concrétiser l'idéal du gouvernement de centre-droit de « *small is beautiful* » [plus c'est petit, mieux c'est] (Roberts, 1997:98).

Les premières privatisations aux Pays-Bas ont visé une réduction stratégique du rôle de l'État et d'un déplacement des frontières entre le domaine public et le domaine privé (Van de Ven, 1997:6). L'initiative de privatisation du début des années 1980 avait trois objectifs principaux (Ministère des finances, 1983, dans : Haffner & Berden, 1998:59) :

- réaliser des économies budgétaires [en alignant mieux les biens produits dans le public avec la demande et en améliorant la productivité] ;
 - rendre plus efficace la gestion publique [en restructurant le secteur public et en réduisant sa taille] ;
 - renforcer le secteur privé [en donnant aux entreprises privées plus d'opportunités de se développer].
- Sous les première et deuxième administrations Lubbers pendant les années 1980, beaucoup de privatisations ont eu lieu. Les secteurs dans lesquels les services publics ont été transformés en sociétés de capitaux concernaient notamment les transports en commun, la poste, les télécommunications, l'énergie et l'eau, les soins de santé et les fonds de pension. En outre, quatre véritables entreprises publiques ont été privatisées : l'office national d'impression et d'édition (SDU privatisé en 1988), le service néerlandais des postes et télécommunications (en 1989), l'autorité nationale portuaire IJmuiden (en 1989) et la monnaie royale (en 1994). Seule une participation minoritaire de l'État existe toujours aujourd'hui.

2.2. *Années 1990 : amélioration de l'efficacité et l'efficience de l'État (partie I) : Nouvelles directives pour les organes de gouvernance autonomes*

Le royaume des Pays-Bas peut être caractérisé comme un État unitaire décentralisé. Les provinces et les municipalités constituent la dimension territoriale de la décentralisation. Avec l'État (*Rijksoverheid*), elles constituent les institutions publiques générales. Le transfert fonctionnel — plutôt que la décentralisation — décrit le transfert du service public à des *organes de gouvernance autonomes*, à savoir des agences spécialisées dans l'exécution de fonctions distinctives. Un organe de gouvernance autonome (OGA) fait partie intégrante de l'État, mais n'a aucune dépendance hiérarchique directe à un ministre.

Les « agences de l'eau » (*waterschappen*) sont une caractéristique particulière à l'administration publique néerlandaise. Leurs origines remontent au Moyen-Âge et elles étaient établies bien longtemps avant la formation du royaume des Pays-Bas en 1813. Mais ce n'est pas seulement pour des raisons historiques que les agences de l'eau ont toujours leur propre place dans la constitution néerlandaise aux côtés du cœur constitutionnel formé par l'État, les provinces et les autorités locales. La gestion de l'eau était et est toujours essentielle aux Pays-Bas et il est toujours aussi efficace d'organiser cette branche spéciale de l'administration publique conformément à sa propre logique géographique.

Les Pays-Bas ont une longue tradition de transfert fonctionnel. Les premiers OGA sont apparus au début du 19^{ème} siècle (par exemple le Chapitre des ordres civils). Contrairement à la transformation en société de capitaux à des fins de privatisation, le transfert fonctionnel ne vise pas principalement à stimuler l'efficacité en exposant les activités publiques aux forces du marché. Son objectif principal ne vise pas non plus à renforcer le secteur privé ou à diminuer la taille de l'État. Le but traditionnel et toujours prédominant du transfert fonctionnel est de mieux armer l'État pour remplir des fonctions distinctives dans des domaines spécialisés. Les 190 OGA effectuent des missions comme le contrôle, l'examen, la recherche, le financement, l'inscription ou l'administration de la justice. Ils peuvent exister dans les domaines de l'art, la sécurité sociale, la régulation de la circulation, l'enseignement, le logement social, les pensions de l'État et comprennent de nombreuses organisations de contrôle et d'inspection dans des domaines tels que l'assurance, le transport et la radiodiffusion (Van de Ven 1997:7-8). Parmi les exemples d'OGA figurent l'administration des retraites indonésiennes, l'Institut néerlandais des experts-comptables agréés (INECA), le fonds central pour le logement social et la chambre de la pêche en eau douce.

Au départ, la désignation des diverses formes d'agence relevait de la tour de Babel. Ce n'est qu'en 1989 qu'a été faite une distinction formelle entre la transformation en société de capitaux à des fins de privatisation et à des fins de transfert fonctionnel. La première était réservée au transfert de la fourniture de biens et services au secteur privé. La transformation en société de capitaux à des fins de transfert fonctionnel était limitée au processus de constituer en personne morale des branches de l'État qui continueraient à fournir des services publics. La plupart de ces entités sont régies par le droit public. Quelques-unes, cependant, ont été créées en vertu du droit privé. Ces dernières sont maintenant considérées comme des anomalies et seront corrigées si possible (si le statut juridique le permet, si le bénéfice dépasse les coûts, etc.). En outre, dans un certain nombre de cas, le transfert fonctionnel a impliqué la délégation de l'autorité publique aux entités de droit privé existantes comme expliqué plus tard.

En 1988, le comité consultatif pour les affaires intérieures a publié son étude sur le transfert fonctionnel. Le Conseil soulignait l'importance de la responsabilité ministérielle pour les OGA et plaidait pour un usage bien justifié et par conséquent prudent du transfert fonctionnel. Il a demandé au Ministre de l'intérieur de mettre au

point un cadre de référence pour évaluer les nouveaux OGA. En 1989, quand les sociaux-démocrates (PvdA) ont remplacé le parti libéral (VVD) au troisième gouvernement Lubbers, l'attitude idéologique envers la privatisation a changé. On a avancé que le processus actuel de réforme du secteur public était principalement destiné à augmenter l'efficacité et l'efficience de l'État.

En 1991, un livre blanc « État fonctionnel : pourquoi et comment ? » a été publié par le Conseil des ministres néerlandais. Le document réfléchissait non seulement à la place du transfert fonctionnel dans le domaine public, mais décrivait également les motifs et conditions qui, dans le passé, avaient été appliqués à la création des nouvelles organes de gouvernance autonomes.

L'étude identifiait quatre types de situations, qui, historiquement, avaient motivé le transfert fonctionnel :

- Cas où il est jugé essentiel que la politique partisane n'influence pas les décisions. Un exemple est le Conseil des élections, qui décide qui peut participer aux élections et se présenter sous quel nom de parti, et qui détermine en fin de compte les candidats victorieux aux élections. Un autre exemple est les Commissaires des médias, qui décident de la division de la radiodiffusion et des chaînes de télévision nationales. En pareil cas, il est clairement préférable qu'un comité de personnes d'autorité indépendantes, et non des politiciens de parti, prennent les décisions.
- Cas où les décisions exigent des qualifications professionnelles (par exemple le Comité pour l'inscription des produits pharmaceutiques et l'Office des brevets).
- Organisations pour l'administration de projets spécifiques dans des groupes d'intérêt bien définis (par exemple la sécurité sociale obligatoire est conjointement administrée par les employeurs et les employés). Initialement, ceci relevait du domaine privé, mais depuis les années 1930, ils ont été progressivement réglementés par la législation et rendus obligatoires. Cependant, la législation a respecté les dispositions structurelles qui existaient auparavant).
- Récemment (depuis 1980 environ), où le besoin d'un nouvel outil de gestion s'est fait sentir, la création d'organisations autonomes pour le transfert fonctionnel a été souvent justifiée par un désir d'améliorer l'efficacité et l'efficience des organisations eux-mêmes en les convertissant à partir de leur ancien statut de service d'un ministère.

Aujourd'hui, la quatrième raison est jugée incorrecte : en cas de problème de gestion, la « solution » ne doit pas être le transfert, mais la décentralisation des compétences de gestion d'une manière qui peut être établie dans une agence publique qui demeure sous le contrôle intégral d'un ministre. Ce modèle ne s'affranchit pas de la responsabilité politique, au contraire des organisations autonomes.

En dépit des principes plutôt clairs du livre blanc « État fonctionnel », le débat s'est poursuivi sur ce que beaucoup percevaient comme une érosion de la primauté politique. En fait, le rétablissement de la primauté politique et la responsabilité ministérielle sont devenus l'un des objectifs principaux de la « coalition pourpre » gauche-droite de 1994 (Roberts 1997:103). Les choses se sont accélérées avec le rapport spécial de la Cour des comptes sur « la croissance incontrôlée » des nouveaux OGA publié la même année. Après les critiques des auditeurs, les Ministères de l'intérieur et des finances ont lancé un examen national des OGA d'après un document de synthèse du gouvernement contenant de nouvelles directives pour la création des nouveaux OGA. Le document de synthèse résolvait le déséquilibre entre la responsabilité (ministérielle) politique formelle d'une part et les dispositions insuffisantes pour responsabiliser les OGA d'autre part, par un ensemble de règles concernant :

- la préférence pour le statut de droit public pour les nouveaux OGA ;
- les procédures de responsabilité financière et opérationnelle des OGA.

2.3. *Années 1990 : amélioration de l'efficacité et l'efficience de l'État (partie II) : L'introduction des Agences d'État*

Dans le rapport « Autonomie responsable » (1994), les principes de l'« État fonctionnel : pourquoi et comment ? » ont été transformés en un cadre plus large. Prenant comme points de départ la division entre l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre, et l'ambition générale d'amélioration de la performance, la Commission Sint a proposé aux agences l'approche systématique qui est appliquée dans tout ce chapitre. Trois catégories principales ont été distinguées : les entreprises transformées en sociétés de capitaux à des fins de privatisation, les organes de gouvernance autonomes et une nouvelle forme d'agence : les agences d'État

(*agentschappen*). La Commission Sint visait à offrir un cadre normatif global : selon le degré d'autonomie et de responsabilité désiré, une des trois formes doit être choisie.

L'introduction du modèle d'agence d'État signifie le renforcement de la raison de l'efficacité de gestion. La Commission Sint a signalé la tendance à utiliser la transformation en société de capitaux (personnes morales de droit privé et OGA) comme moyen de contourner le régime financier strict de la loi sur la comptabilité publique (Maeijer, 1997:4). Par conséquent, la forme d'agence d'État a été introduite afin de couper la voie aux sociétés de capitaux ou OGA (qui ont été jugés indésirables parce qu'ils ont créé une autonomie étendue où le but est simplement de changer les méthodes de gestion financière).

Le premier objectif de la création du modèle d'agence d'État était d'augmenter l'efficacité de la mise en application des politiques par l'introduction d'une liberté de gestion et d'une responsabilité supérieures, d'un pilotage orienté résultats et d'une comptabilité d'exercice. Par l'utilisation de contrats de type commercial entre les mandants et les mandataires ou de programmes annuels de performance, les agences d'État se voient conférer une autonomie dans la manière dont elles administrent leurs missions. Elles peuvent être assimilées à une forme de « société de capitaux interne » : les agences d'État font toujours entièrement partie des ministères et opèrent dans les limites de juridiction de la responsabilité ministérielle. Leur autonomie se compose d'un régime de gestion financière spécial qui tient compte d'une plus grande liberté de gestion, comme décrété dans le 6ème amendement de la loi sur la comptabilité publique.

En 1994, les quatre premières agences d'État ont été lancées : l'Office de l'immigration, le service informatique de la défense, Senter et l'Office de contrôle des maladies des plantes. Aujourd'hui, il existe 19 agences d'État, représentant 3,5 milliards de florins (1,6 milliard d'euros), soit presque 2 pour cent des dépenses de l'État central. L'annexe 3 présente une étude sur les agences d'État actuelles aux Pays-Bas. En 1998, le modèle d'agence d'État a été évalué. Les résultats généraux se sont révélés positifs : le modèle d'agence d'État est un bon instrument pour obtenir une gestion axée sur les réalisations et a produit des gains substantiels d'efficacité. Les principes de base du modèle d'agence d'État, à savoir une liberté de gestion et une responsabilité supérieures, un pilotage orienté résultats et une comptabilité d'exercice, deviendront accessibles à d'autres services de mise en application de politiques.

3. Les Pays-Bas : Un profil horizontal et des éléments verticaux

La conclusion est que les Pays-Bas utilisent un système principalement horizontal pour les agences publiques, à savoir que les mêmes modèles fondamentaux sont utilisés dans la plupart des secteurs de l'État. Il existe trois catégories ou archétypes d'« agence » : (1) entreprises de droit privé sur la voie de privatisation complète (l'État exerçant le contrôle comme actionnaire unique), (2) organes de gouvernance autonomes et (3) agences d'État. Pour chacune de ces catégories, ce chapitre décrit :

- le statut juridique et les principales dispositions de gouvernance (concernant la prise de décision, la définition des missions, le niveau des prix, etc.) ;
- les caractéristiques principales du bilan (propriété des biens meubles et immeubles, dette et gestion des actifs) ;
- la gestion budgétaire ;
- les réglementations sur la gestion de la performance, le contrôle interne et l'audit externe.

3.1. Entreprises de droit privé (où l'État exerce le contrôle comme actionnaire unique)

Lorsque l'entreprise prend la forme de société à responsabilité limitée (« NV » ou *naamloze vennootschap*), le changement peut s'appliquer aux situations où l'État est actionnaire à 100 pour cent, détient une minorité d'actions ou ne possède aucune action (à comparer à Van Rossum 1997:84). Il existe en fait trois sortes d'entreprises de cette catégorie :

- les entreprises où l'État a l'intention de réduire (progressivement) ou a déjà réduit son contrôle en vendant ses actions : la poste royale, la monnaie royale, DSM-Chemicals (anciennement société des mines de l'État) et KLM ;
- les entreprises où (pour l'instant) l'État a l'intention de conserver son contrôle total ;
- la détention de 100 pour cent des actions de l'entreprise : banque nationale néerlandaise ;

- les institutions sans but lucratif et les fondations subventionnées par l'État ou avec statut (quasi-)juridique : organisations caritatives, musées et autres établissements culturels, et régime de retraite des fonctionnaires.

Les entreprises privatisées où le rôle du gouvernement est principalement celui du régulateur, dépassent le cadre de cette étude. L'attention porte ici sur les sociétés de droit privé où l'État exerce le contrôle par la propriété (actionnaire à 100 pour cent). Ce compartiment incorpore les entreprises d'État les plus importantes aux Pays-Bas, notamment les sociétés à responsabilité limitée des chemins de fer néerlandais, de banque des municipalités néerlandaises, de l'aéroport Schiphol d'Amsterdam et de production conjointe d'électricité. Comme on peut en conclure avec cette liste, l'État néerlandais a tendance à employer la forme à responsabilité limitée pour établir ses activités commerciales en tant qu'entités séparées.

Typiquement, la privatisation aux Pays-Bas est « le lancement en deux phases » des entreprises en cours de privatisation. Dans la première phase, l'État est le seul actionnaire et organe de surveillance de la société de droit privé, et il utilise ses pouvoirs en tant qu'actionnaire pour contrôler l'entreprise (Snaijer 1995:54). Dans la deuxième phase, qui peut en fait englober plusieurs sous-phases, l'État vend ses actions et assume le rôle de régulateur. Ceci est considérée comme l'aboutissement du processus de privatisation. Le lancement en deux phases permet un passage progressif du secteur public au secteur privé (Roberts, 1997:105) : pendant la période de transition, le gouvernement conserve le contrôle par la propriété (partielle). La plupart des sociétés de droit privé détenues par l'État aux Pays-Bas, cependant, sont toujours dans la première phase (et donc dans le cadre de ce chapitre).

En plus de la société à responsabilité limitée, une deuxième forme, la fondation (*stichting*), est utilisée. C'est particulièrement le cas lorsque l'entreprise privatisée en question doit fonctionner comme une organisation à but non lucratif (Van de Ven 1997:6). Car il n'existe aucune propriété formelle de l'État, les fondations ne sont pas abordées dans cette étude.

A. *Cadre juridique et principales dispositions de gouvernance*

Création

Comme toutes les agences, les services publics qui peuvent être sujets à la privatisation sont examinés préalablement par une « équipe d'assistance à la transformation en société de capitaux » (*Begeleidingsteam Verzelfstandigingen*). Cette équipe, composée des fonctionnaires des Ministères des finances et de l'intérieur, étudie les motifs de la privatisation, les conditions dans lesquelles le changement aura lieu et s'il répond aux exigences du document de synthèse du gouvernement. Sur la base de ses constats, l'équipe donne son avis au Conseil des ministres.

À l'initiative du ministre de tutelle, le Conseil des ministres adopte la proposition de privatisation d'un service public ou d'une entreprise d'État. Cependant, c'est le Parlement qui, en fin de compte, doit autoriser la décision. Dans le sixième amendement de la loi sur la comptabilité publique (1995), la « procédure de proposition » a été introduite. Selon cette procédure, le ministre de tutelle doit informer le Parlement sur chaque proposition de création et co-crédation, ou de création effective, d'une société de droit privé. Après ceci, si un cinquième des parlementaires le souhaite, le Parlement peut, pendant une période de 30 jours, demander plus d'informations auprès du ministre de tutelle. Si le Parlement n'y recourt pas, la création de la nouvelle société peut continuer. Si le Parlement a besoin de plus d'informations, une deuxième période de 14 jours commence dès que ces informations sont fournies. Au cours de cette période, la première ou la deuxième chambre du Parlement peut déclarer à la majorité qu'une autorisation législative est exigée (article 29, loi sur la comptabilité publique ; voir également Van Rossum 1997:86).

De cette façon, le Parlement dispose de suffisamment d'occasions de juger s'il y a besoin d'un examen politique des activités de l'entreprise. En même temps, la procédure élimine la condition que toutes les sociétés de droit privé soient autorisées par la loi, qui était considérée comme un processus inutilement lourd et long. Cependant, dans le cas d'une grande entreprise, on juge approprié que le Conseil des ministres opte pour une autorisation spéciale par voie législative. Ceci est particulièrement vrai pour les projets aux conséquences d'une grande portée pour l'État ou les fonctionnaires concernés, ou quand l'activité est un ancien monopole d'État.

Prise de décision

Une société de droit privé ne fait par définition plus partie de l'État central ou local. Dans le cas d'activités commerciales, sa forme juridique principale est la société à responsabilité limitée, *Naamloze Vennootschap* ou

NV. Une société à responsabilité limitée est soumise au droit des sociétés néerlandais (2ème code du droit civil). Si le gouvernement choisit d'employer la forme de société à responsabilité limitée (NV) pour incorporer l'accomplissement d'une certaine mission, les conditions du droit civil s'appliquent. Ces conditions règlent la constitution et la structure de toutes les sociétés de droit privé. Par conséquent, l'État peut influencer les décisions de l'entreprise seulement par les mécanismes définis dans le code civil.

Une société à responsabilité limitée est fondée par une personne physique ou morale qui signe les statuts de constitution de la société (*statuten*) devant un notaire public. Les statuts contiennent au moins les informations suivantes :

- le nom officiel de la société ;
- l'adresse inscrite ;
- les objectifs de la société ;
- les capitaux autorisés, émis et versés par nombre et valeur nominale d'actions en florins (y compris montant et valeur nominale des actions détenues par l'État en tant que fondateur de la société) ;
- les règles de transfert d'actions ;
- les pouvoirs du ou des directeurs généraux ;
- les dispositions concernant les conseils de surveillance (le cas échéant) ;
- les informations sur l'exercice financier et les règles au sujet des comptes annuels, le contrôle interne et l'audit ;
- les règles des assemblées générales d'actionnaires et les droits de vote des actionnaires ;
- les dispositions pour l'affectation des bénéfices ou le traitement des pertes ;
- les procédures de dissolution ;
- des informations détaillées sur toutes les conventions avant constitution que l'entreprise sera tenue d'assumer (par exemple le droit de l'État en tant que fondateur sur les capitaux autres que la trésorerie, comme la propriété intellectuelle).

Le changement des objectifs de l'entreprise exige un changement des articles de constitution. Une proposition des changements des articles d'une société de droit privé doit être envoyée au Ministère de la justice pour obtenir une « déclaration sans objection ».

Le code civil néerlandais permet l'adaptation d'une forme spécifique de gestion d'entreprise. Dans tous les cas, les centres de l'autorité, comme fixés dans les articles de constitution, comprendront :

- l'assemblée générale des actionnaires (*Algemeen Bestuur*) ;
- un ou plusieurs directeurs généraux, rassemblés dans le comité directeur (*Raad van Bestuur*) ;
- un ou plusieurs directeurs de surveillance, rassemblés dans le comité de surveillance (*Raad van Commissarissen*).

La question de l'influence de l'État sur l'entreprise — concernant par exemple les missions, objectifs, produits et services, groupe d'utilisateurs — doit être comprise dans le cadre de la notion de l'« intérêt de la société ». Le code civil néerlandais impose aux membres des conseils de gestion et de surveillance de placer les intérêts de la société civile en premier lieu. En conséquence, des conflits peuvent surgir entre l'intérêt de l'entreprise et l'intérêt public (protégé par le ministre de tutelle — Schreuder 1994:428). Lorsque l'État est le seul ou principal actionnaire, cependant, on envisage d'avoir un mécanisme juridique adéquat du code civil pour rétablir cet équilibre. Le Ministère des finances est habituellement consulté sur la rédaction des articles de constitution concernant les droits des actionnaires sur les questions financières.

Si des garde-fous plus solides sont jugés nécessaires, il est possible d'établir une « entreprise d'intérêt général » (*te algemene nutte*), un dispositif qui limite la latitude d'une entreprise à chercher à générer le maximum de bénéfices. D'autre part, le code civil ne permet pas de stipuler que l'entreprise *agisse* purement dans l'intérêt public.

Lorsque les articles donnent à l'assemblée des actionnaires beaucoup de compétences, l'État, en tant qu'actionnaire à 100 pour cent, a beaucoup d'influence sur les affaires de l'entreprise en adoptant les décisions du conseil d'administration ou en établissant des instructions générales. Il existe cependant une obligation juridique pour les actionnaires de ne pas abandonner les intérêts de l'entreprise. Lorsque les articles donnent de plus grands pouvoirs au conseil d'administration, l'entreprise sera administrée d'une manière beaucoup plus autonome (Snaijer 1995:57). S'il est jugé nécessaire de donner à l'État des possibilités de contrôle encore plus grandes, le Parlement peut être invité à user de son autorité législative en permettant à l'État de fournir des instructions au conseil de gestion.

Les membres du comité directeur et du comité de surveillance sont nommés par l'Assemblée générale des actionnaires. Il s'ensuit que si l'État détient 100 pour cent ou la majorité des actions, il peut directement nommer les deux centres d'autorité. En outre, il peut influencer la manière dont le comité directeur accomplit ses missions (par exemple en ce qui concerne la définition des tarifs, l'élaboration des plans commerciaux et d'investissement, etc.). Ainsi, si les articles de constitution sont convenablement conçus, il est possible que l'État en tant qu'actionnaire — en la personne du ministre de tutelle — influence la composition, les procédures et les décisions du conseil. D'après le code civil néerlandais, l'État en tant qu'actionnaire est autorisé à nommer les membres du comité de surveillance, y compris le Directeur général, d'une façon directe (Schreuder 1994:429).

B. Principales caractéristiques du bilan

Propriété des biens meubles et immeubles (bâtiments)

En tant que personne morale de droit privé, une société peut enregistrer un titre de propriété en son nom propre et de sa propre initiative. En outre, elle peut céder des terrains (par vente ou bail à long terme) de sa propre initiative et conserver le montant de la cession. Si nécessaire, des caractéristiques supplémentaires peuvent être réglementées par une loi votée par le Parlement. La loi générale sur les biens publics ne s'applique pas aux sociétés de droit privé. Les ministres de tutelle responsables de la société peuvent cependant être jugés politiquement responsables de l'usage de leurs pouvoirs d'actionnaire pour en assurer une gestion financière saine, y compris dans la manière dont elle gère ses actifs.

Comme indiqué, les articles de constitution spécifient les capitaux autorisés, émis et versés par nombre et valeur nominale d'actions. Au moins 20 pour cent des capitaux autorisés doivent être émis dès la création et au moins 10 pour cent doivent être payés à ce moment-là. Les capitaux minimum versés pour une « NV » doivent être de 100 000 florins néerlandais. Tout changement du capital autorisé de l'entreprise exige une modification des articles de constitution. Toutes les contributions aux capitaux autres qu'en liquidités (propriété intellectuelle, survaleurs) doivent être évaluées indépendamment.

Les sociétés néerlandaises ne sont pas juridiquement tenues d'établir des réserves. Il est habituel cependant de conserver des réserves volontairement. En outre, des conditions de réserve et d'autres caractéristiques concernant la gestion ou les actifs peuvent être incluses dans les articles de constitution.

Dette

En tant que personne morale de droit privé, une société peut emprunter aux banques sur le marché ou émettre des billets à taux d'intérêt fixe ou obligations (*obligaties*). En principe, l'autorité qui emprunte l'argent et approuve le quantum, la forme et les conditions de l'emprunt revient à la direction d'agence. Là aussi, cependant, le gouvernement en tant qu'actionnaire conserve l'influence adéquate.

Le passif est réglementé dans le code civil néerlandais. Si l'État détient 100 pour cent des actions, le code civil stipule qu'il est responsable des créances. En outre, il est spécifié que l'influence sur les politiques et pratiques de l'entreprise nécessite la responsabilité de la situation financière. Bien qu'il n'existe aucune étude empirique disponible ou dispositions formelles, cette garantie de l'État joue un rôle dans l'obtention de taux d'intérêt préférentiels sur le marché.

La dette d'une société de droit privé n'est pas inscrite dans le projet de loi budgétaire annuel ou le compte financier. Cependant, les affectations de contribution ou les sommes forfaitaires versées à l'entreprise ou les paiements pour services rendus figurent dans le projet de loi budgétaire annuel et le compte financier. En outre, le budget fournit une réserve pour les pertes possibles sous les garanties de l'État de dettes d'entreprise ; elle est calculée à 0,1 pour cent du passif total.

Actifs et passifs spécifiques

Le régime de cession d'autres éléments d'actif importants, tels que la propriété intellectuelle, doit être spécifié dans la législation de création, si nécessaire.

C. Budget

Le budget de la société de droit privé est déterminé par le comité directeur, mais doit être approuvé par l'Assemblée générale des actionnaires. Aucune partie spécifique de ce budget ne doit être directement soumise pour approbation à l'État. Néanmoins, dans son rôle d'actionnaire et par ses nominations de directeurs généraux ou de surveillance, l'État peut contrôler tous les éléments constitutifs du budget d'investissement et d'exploitation de la société. Il n'existe aucune disposition spéciale au cas où la société reçoit des crédits des pouvoirs publics centraux et locaux : si nécessaire, ces aspects peuvent être traités dans les statuts de création.

Ces sociétés ne sont pas incluses dans le régime de Trésor de l'État pour la gestion de trésorerie et des paiements. Les lois sur les marchés publics (acquisition, achat) ne s'appliquent pas. Les ministères qui utilisent ces sociétés pour fournir un programme de paiements publics — tels que des subventions — conservent ce budget de programme social séparé du budget d'exploitation de l'agence, sous la forme d'un poste dans le projet de loi de budget ministériel.

En raison du statut juridique de la société sous le code civil, aucun régime spécial ne s'applique si l'agence est financée par ses propres recettes. Les autorités décisionnelles pour les questions essentielles de recettes, telles que les prix de péage ou les affectations d'impôts, les prix facturés pour produits ou services rendus, le niveau de service et de qualité et la définition des groupes d'utilisateurs appartient au domaine du comité directeur et de l'assemblée générale des actionnaires, sauf indication contraire dans les statuts de création. Dans sa contribution financière, l'État prendra en considération les propres recettes de la société.

En fonction de la nature de la mission de service public effectuée par la société, son budget peut être en partie financé par une subvention (somme forfaitaire) ou par un paiement pour services rendus dans le cadre d'un contrat. L'État peut payer des contributions sous des conditions spécifiques jointes : les chemins de fer néerlandais, par exemple, sont tenus de maintenir certaines lignes ouvertes, bien qu'elles ne soient pas rentables. Les statuts de création ou les articles de constitution peuvent spécifier l'utilisation des éventuels excédents financiers en fin d'exercice. Toutefois, l'État en tant qu'actionnaire a, dans tous les cas, l'autorité nécessaire pour payer des dividendes, régler des dettes, etc. en cas d'excédents en fin d'exercice.

D. Gestion de la performance, contrôle interne et audit externe

Performance

Des objectifs de performance peuvent être définis pour la société de droit privé de trois manières : (1) les statuts de création, (2) les articles de constitution et/ou (3) les obligations contractuelles passées avec un ministre de tutelle ou comme conditions admises en échange de crédits budgétaires. En conséquence, la définition de l'objectif de performance peut faire partie du processus budgétaire quand l'objectif est lié à une contribution financière. En cas d'accord de type contractuel, des rapports de performance peuvent être exigés pour le ministre de tutelle. À son tour, il peut employer ces rapports pour aviser le Ministre des finances et/ou le Parlement. En outre, le code civil néerlandais impose aux sociétés de publier un rapport annuel. Des recours et/ou des sanctions liés à la performance peuvent être réglementés dans les statuts de création, les articles de constitution, et pour les contrats et les contributions, dans les accords eux-mêmes.

Contrôle interne

Comme personne morale de droit privé, une société est soumise au droit sur les sociétés néerlandaises du code civil. Par conséquent, un cadre obligatoire de contrôle interne s'applique. Les normes de contrôle interne public ne s'appliquent pas directement. Lorsque la cour néerlandaise d'audit (voir ci-dessous) audite la société, il y a un effet indirect.

Audit externe

Aux Pays-Bas, le domaine du contrôle exercé par l'institution d'audit suprême, la Cour néerlandaise d'audit, dépend de la nature et du but du financement budgétaire. Lorsque le financement est d'une nature plus structurelle et vise à financer la mission de service public d'une société de droit privé, la Cour d'audit doit être en mesure d'inspecter la régularité et l'efficacité de toute la gestion financière de la société. C'est le cas

lorsque l'État fournit une partie substantielle du budget d'exploitation ou des garanties pour compenser les déficits budgétaires.

L'article 59 de la loi sur la comptabilité publique spécifie que cette possibilité concerne strictement les sociétés où l'État conserve 100 pour cent ou la majorité des actions. Si l'État détient une minorité ou une courte majorité d'actions, la compétence d'audit de la Cour est limitée aux fonds découlant du budget. En tous cas, la Cour est tenue d'utiliser les résultats du contrôle interne et d'autres audits externes dans la mesure du possible comme point de départ de son étude. Sur requête du ministre de tutelle, la société doit fournir à la Cour d'audit tous les documents considérés nécessaires pour l'enquête d'audit. La cour a le droit d'imposer des inspections sur place.

Tous les rapports d'audit de la Cour d'audit sont dirigés vers le Parlement. Auparavant, le ministre de tutelle a le droit de lire les constats de la cour et d'y répondre.

3.2 *Organes de gouvernance autonomes*

Les organes de gouvernance autonomes (OGA) ne sont pas nouveaux. Comme décrit dans le paragraphe 2, les Pays-Bas ont une longue tradition de transfert de l'autorité publique aux OGA qui sont spécialisés dans l'exécution de fonctions distinctives. Le but principal de la création d'un OGA est de mieux armer l'État pour remplir des fonctions distinctives dans des domaines spécialisés. Afin d'améliorer la manière dont les OGA participent à ce but, le gouvernement Kok a introduit de nouvelles directives dans un document de synthèse de 1996. Ces directives peuvent être considérées comme une représentation de la politique actuelle envers les OGA aux Pays-Bas et les paragraphes suivants reposent dessus.

A. *Cadre juridique et principales dispositions de gouvernance*

Création

Un OGA est une personne morale de droit public, établie par une loi spécifique (Van de Ven 1997). La « procédure de proposition » n'est pas disponible dans le cas des OGA pour les raisons décrites dans le paragraphe 60. Les ministres de tutelle envisageant la création d'un nouvel OGA sont tenus de consulter les ministres de l'intérieur et des finances à un stade précoce. En outre, la Cour d'audit doit être consultée. Comme toutes les propositions de création d'agence, l'« équipe d'assistance à la transformation en société de capitaux » examine les propositions des nouveaux OGA. Comme pour la privatisation, cette équipe étudie les motifs de la création de l'OGA, les conditions dans lesquelles la création aura lieu et les conditions juridiques. Sur la base de ses constats, l'équipe donne son avis au Conseil des ministres.

Conformément aux rapports sur « l'État fonctionnel » et « l'autonomie responsable », il a été formellement établi par le gouvernement Kok en 1994 qu'un OGA doit être établi seulement en cas de besoin de :

- participation sociale, et/ou
- jugements indépendants
- application standard de règles ou réglementations sur les entités de masse.

Une fois le besoin de nouvel OGA établi, il doit être créé conformément aux principes généraux suivants :

- la création d'un OGA doit compléter la structure et les institutions principales de l'État central (un OGA doit « ajouter de la valeur ») ;
- le dossier de création d'un nouvel OGA doit inclure une comparaison documentée des avantages et inconvénients d'un transfert fonctionnel ;
- le transfert fonctionnel/la création d'un OGA ne doit pas causer d'obstructions irrécupérables sur les institutions de l'État central ;
- le transfert fonctionnel/la création d'un OGA est approprié seulement quand la portée politique de la mission est telle qu'un niveau réduit de responsabilité ministérielle est acceptable ;
- un nouvel OGA doit répondre aux exigences de la gouvernance démocratique, légale et efficace.

Selon les directives de 1996, les nouveaux OGA doivent normalement avoir un statut juridique de droit public. Dans de rares cas, l'autorité publique peut être attribuée aux organisations existantes avec un statut de droit privé si l'organisation concernée est considérée très bien adaptée pour accomplir une mission de service

public. Les inspections et les organisations de certification ou d'examen sont de bons exemples de services exigeant une expertise technique, qui peut leur assurer une légitimité, dans des conditions explicites, pour se voir déléguer l'autorité publique. Cependant, l'État ne doit normalement pas créer de nouvelles entités de droit privé dans le but de transférer l'autorité publique.

La préférence envers un statut de droit public est bien fondée. La qualité la plus distinctive de l'État est la faculté d'exercer « l'autorité publique », c'est-à-dire la capacité unilatérale de changer le statut juridique d'autres entités sociales. Cette capacité est réglementée par les principes de la démocratie et l'État constitutionnel, qui sert de base au droit public. En conséquence, les organisations constituées selon le droit public intègrent automatiquement les principes fondamentaux de l'autorité publique et les notions de démocratie et de l'État constitutionnel (Peters 1997:6). Et c'est la différence fondamentale entre les organisations de droit privé (les sociétés) et les organisations de droit public : le droit public ne s'applique pas à la conception structurelle des activités qui n'exercent pas d'autorité publique.

Les OGA effectuent des missions publiques seulement dans un cadre constitutionnel en vertu du droit (administratif) public. La création d'un nouvel OGA exige un acte de loi constitutionnel spécifique, ou statuts de création, qui spécifie :

- la raison pour laquelle la mission de l'OGA est considérée comme la responsabilité de l'État ;
- la raison pour laquelle la mission n'est pas décentralisée aux provinces ou aux municipalités (dans le cadre de la décentralisation territoriale) ;
- pourquoi la mission n'est pas effectuée sous la pleine responsabilité ministérielle ;
- l'analyse de coûts-bénéfices qui sous-tend la décision de déléguer l'autorité publique à un OGA ;
- les mécanismes de coordination entre l'OGA et les autres branches de l'État (provinces et municipalités).

Comme la création d'un OGA nécessite une réduction de la responsabilité ministérielle, et donc du contrôle parlementaire (voir ci-dessous), elle peut être autorisée seulement par un acte de loi constitutionnel. De cette façon, le Parlement a l'opportunité de juger le but et la conception du nouvel OGA. Si une série d'OGA semblables est envisagée (par exemple un réseau national d'agences régionales effectuant une mission), le gouvernement peut créer les différentes unités d'un cadre défini dans un seul acte de loi constitutionnel.

En règle générale, les OGA n'effectuent pas les missions qui ne lui sont pas attribués par la loi. Lorsque la mission nécessite un monopole, les méthodes de réglementation sont exposées dans ses statuts de création (voir ci-dessous pour établir les prix dans un monopole). En principe, l'autorité législative peut être attribuée à un OGA seulement dans le domaine de la législation structurelle ou technique.

Prise de décision

La conception structurelle, la prise de décision, les méthodes de travail et la gouvernance et le contrôle politiques d'un OGA sont conçus pour être adaptés à ses missions et responsabilités. Pour cette raison, il n'est pas possible de définir un modèle commun pour la composition de chaque OGA individuel. Dans chaque cas, la division des autorités et responsabilités entre l'organisation autonome et le ministre et les capacités internes de prise de décision et la responsabilité externe doit être réglementée par les statuts de création.

Afin d'améliorer la cohérence et la transparence, la variété parmi les OGA a été réduite par les nouvelles directives à trois types principaux :

- type d'expertise : composé d'experts, placés à une distance suffisante du ministre de telle sorte qu'il ne puisse influencer ni les politiques générales de l'OGA, ni ses décisions ou recommandations spécifiques ;
- type d'autorité indépendante : composé d'administrateurs expérimentés, où le ministre est en mesure d'influencer les politiques générales de l'OGA par l'imposition d'orientations générales, mais n'est pas autorisé à interférer avec des jugements individuels ;
- type de participation : composé de représentants de divers groupes d'intérêt et experts indépendants, où divers instruments d'influence ministérielle peuvent être fournis lorsqu'une situation spécifique l'exige (imposition d'orientations, approbation ou annulation de décisions spécifiques).

Selon leur fonction, les OGA peuvent varier considérablement en taille. Les statuts de création des grands OGA définissent la structure du conseil d'administration et les procédures de nomination, la renomination, la suspension et la démission de ses membres (y compris le directeur). Ceux-ci comprennent la taille du conseil et les qualifications que ses membres doivent posséder. Les fonctionnaires sous le contrôle hiérarchique d'un ministre étroitement lié à la mission de l'OGA ne peuvent pas faire partie du conseil d'administration de l'OGA. Ceci est prévu pour empêcher un ministre de tutelle d'influencer la prise de décision au conseil par une voie directe. Chaque OGA doit avoir une réglementation de conseil, dans lesquelles des règles sont stipulées pour les réunions, la prise de décision et le fonctionnement des composantes du conseil. Les réglementations de conseil doivent être autorisées par le ministre de tutelle.

Les rapports entre un OGA et le ministère pour lequel il travaille sont définis dans les statuts de création. Un degré suffisant de responsabilité ministérielle est assuré par les compétences attribuées dans ces lois au ministre responsable ou à la Couronne (*Kroon*). Il convient cependant de rappeler que la caractéristique distinctive d'un organe de gouvernance autonome est l'absence de subordination hiérarchique à son ministre de tutelle (Ministre de l'intérieur 1996:2). Contrairement à la création des agences d'État, le transfert fonctionnel nécessite une réduction du degré de responsabilité ministérielle. L'influence du ministre de tutelle est limitée aux dispositions de pilotage, qui sont incorporées dans l'acte de loi constitutionnel (Van Rossum 1997:86). Pour cette raison, le ministre de tutelle est principalement responsable de la manière dont il a modélisé les dispositions de pilotage en premier lieu et dont il en a exploité les possibilités pour contrôler l'OGA par la suite.

Dans les statuts de création, il est spécifié que le ministre de tutelle ou la Couronne doit autoriser les tarifs et les prélèvements proposés par l'OGA. Ceci s'applique typiquement aux situations où il existe un monopole de fait ou juridique : si l'OGA fournit ses produits et services sur un marché en concurrence, on estime suffisant que le ministre de tutelle ou la Couronne fixe les prix maximaux.

C'est le ministre de tutelle qui détermine les missions, buts, produits et services et groupe d'utilisateurs de l'OGA. Le débat parlementaire et l'autorisation de ces aspects garantissent le contrôle politique. En outre, dans le cas des OGA de droit privé, les statuts de création réglementent l'autorité du ministre de tutelle pour approuver les budgets annuels et pluriannuels. Selon la nature de la mission de l'OGA, l'acte de loi constitutionnel peut accorder au ministre de tutelle le pouvoir supplémentaire de :

- définir les réglementations exécutoires générales sur certains sujets ;
- définir les réglementations ou règles générales exécutoires de politique concernant l'exécution de la mission de l'OGA ;
- autoriser, suspendre ou annuler les décisions particulières stipulées dans la loi ;
- approuver les actes du conseil d'administration avant leur mise en application.

Un OGA lui-même ne peut pas déterminer les missions publiques qu'il doit accomplir ni les tâches qui peuvent être considérées comme des missions publiques. Lorsque le mandat de l'OGA doit être changé, il convient de respecter la procédure de création dans toute la mesure du possible.

B. Principales caractéristiques du bilan

Propriété des biens meubles et immeubles (bâtiments)

Le principal motif pour accorder à un OGA la personnalité juridique est le désir de mettre de côté les immobilisations. Cependant, la gestion peut utiliser ou changer les immobilisations seulement dans la mesure nécessaire pour accomplir la mission de service public de l'OGA.

Les actes relevant du droit privé par toutes les entités de l'État (tels que l'enregistrement du titre de propriété, les ventes de propriétés, la création de personnes morales, la signature de crédit-bail) sont réglementés dans la décision d'État sur les actes de droit privé. Quand des pouvoirs semblables doivent être inclus dans les statuts de création de l'OGA, ils doivent être définis comme dans cette décision d'État. Ainsi, l'OGA n'est pas en mesure d'enregistrer le titre de propriété en son propre nom : c'est le ministre de tutelle qui le fait. Il en va de même pour la cession de terrains. En règle générale, la loi sur les biens publics (*goederenbeheer de Regeling*) doit être appliquée à l'OGA comme à toutes les entités de droit public. Cependant elle ne s'applique pas aux OGA de droit privé et des exceptions peuvent être faites pour d'autres dans des circonstances exceptionnelles.

En pratique cependant, les décisions sur des OGA individuels peuvent diverger des orientations générales d'autres manières. Dans de nombreux cas, les statuts de création permettent à un OGA d'enregistrer le titre de propriété en son propre nom et de céder des terrains sans être lié aux stipulations de la loi sur la comptabilité publique. Ces divergences doivent être justifiées par les nécessités spéciales de l'agence, mais elles sont parfois l'objet de négociations politiques normales.

Dette

À moins que les statuts de création ne le spécifient autrement, un OGA peut emprunter de l'argent aux banques et/ou au marché. Sauf indication contraire, l'autorité qui emprunte l'argent et approuve le quantum, la forme et les conditions de l'emprunt, etc. revient à la direction d'agence. Les statuts de création peuvent spécifier que les dettes de l'OGA sont garanties par le budget. Autrement, elles seront garanties d'après les conditions générales du droit administratif public néerlandais (*Algemene Bestuursrecht humide*). En cas de faillite d'une agence, la législation sur la faillite civile s'applique. Les créances d'un OGA ne sont pas inscrites au projet de loi budgétaire annuel ou au compte financier. Comme entité régie par le droit public, l'obligation implicite semble être assez crédible pour obtenir des taux d'intérêt préférentiels sur le marché.

Actifs et passifs spécifiques

Le régime de cession d'autres éléments d'actif importants, tels que la propriété intellectuelle, est spécifié dans les statuts de création, si nécessaire.

C. Budget

La fonction principale du budget de l'OGA est de prévoir les dépenses et les recettes de l'agence et de fournir un moyen de contrôle financier après le terme budgétaire. Le contrôle financier est réglementé dans les statuts de création de l'OGA, d'après les caractéristiques du droit administratif public néerlandais.

La budgétisation d'un OGA peut avoir lieu de diverses manières. Pour un OGA de droit public, son budget se composera normalement — en partie ou entièrement — de la contribution d'un ministre de tutelle et est inclus sous forme de poste au budget du ministère. Dans ces cas, le budget d'exploitation total de l'OGA doit être examiné et approuvé par le ministre de tutelle et le Ministre des finances, et approuvé par le Parlement. Le budget peut être en partie financé sous forme de subvention (somme forfaitaire), un « paiement pour services rendus » ou une association des deux. Selon la mission de l'OGA, des recettes supplémentaires peuvent être recueillies comme droits ou frais de la part des bénéficiaires des services ou produits de l'OGA. Comme il fait partie de l'État, il est soumis à la classification des comptes publics et aux lois sur les marchés publics. À moins de motifs particuliers à l'effet contraire, l'OGA doit être inclus dans le régime du Trésor public pour la gestion de trésorerie et des paiements. En règle générale, pour les agences qui délivrent un programme de paiements publics (subventions, prestations sociales), le programme concerné est budgétisé séparément du budget d'agence.

Pour un OGA de droit privé, selon la constitution néerlandaise, sa méthode budgétaire doit être réglementée dans les statuts de création. La plupart des OGA dont le statut est régi par le droit privé (services spécialisés qui, en raison de leur expertise particulière, accomplissent certaines missions publiques), financent leur mission de service public par des prélèvements ou des droits. Si un OGA de droit privé exige une contribution sur le budget de l'État pour compléter ses recettes, on la lui fournit comme subvention d'après les termes du droit administratif public. Lorsque l'OGA est en partie financé par ses propres recettes liées à l'exécution d'une mission publique, le ministre ou la Couronne doit approuver les droits et les prélèvements. Quand il existe une subvention sur le budget, le ministre de tutelle peut stipuler le niveau de service et de qualité et la définition des groupes d'utilisateurs dans le cadre des conditions liées au financement du ministre.

Si le budget de l'OGA vient entièrement des droits ou des prélèvements, les statuts de création autorisent le ministre de tutelle à approuver ces droits et prélèvements. Lorsqu'une agence reçoit un budget des pouvoirs publics centraux et locaux, les mécanismes de coordination sont réglementés dans les statuts de création. Les OGA de droit privé ne sont pas inclus dans le régime du Trésor public et les lois sur les marchés publics ne s'appliquent pas. Comme méthode pour éviter qu'une agence sous-estime ses recettes au moment du budget (afin d'obtenir une plus grande affectation budgétaire), les statuts de création incluent des dispositions pour prévenir les « subventions croisées ». Dans les statuts de création, l'État peut également se lier pour couvrir les déficits d'une agence ou pour spécifier comment des excédents financiers à la fin de l'année sont traités.

D. Gestion de la performance, contrôle interne et audit externe

Le contrôle financier est réglementé dans l'acte de loi constitutionnel de l'OGA, d'après les caractéristiques du droit administratif public néerlandais.

Performance

Lorsque l'OGA fait partie du budget du ministre de tutelle, le poste ou toute autre information financière doit inclure des indicateurs de performance. Les conditions précises de leur mise en application sont négociées entre le ministre de tutelle et le Ministre des finances.

Le degré (par exemple, la portée, le niveau de détail et l'exactitude) avec lequel un budget annuel et un rapport annuel d'OGA contiennent les informations de performance est également réglementés par les statuts de création. La loi comprend également des réglementations sur les cas de négligence grave de la mission et des fonctions de l'OGA. Les OGA sont placés sous la juridiction du médiateur.

Contrôle interne

Les statuts de création exigent qu'un OGA publie un rapport sur sa gestion financière, qui doit être certifié par un comptable agréé. Le rapport de gestion financière doit contenir une synthèse des recettes et dépenses, un compte financier, un bilan et une explication sur les deux documents. Le rapport est jugé sur son exhaustivité et sa régularité.

En outre, le ministre de tutelle d'un OGA peut élaborer des règles exécutoires sur la structure du budget de l'OGA, son rapport de gestion financière, et, plus spécifiquement, des points d'intérêt particuliers pour l'examen par le comptable agréé. Les normes du code civil s'appliquent pour le contrôle interne.

Audit externe

Comme indiqué plus haut, le domaine du contrôle par la Cour d'audit néerlandaise dépend de la nature du financement et de son but. Lorsque le financement budgétaire est d'une nature plus structurelle et vise à financer la mission de service public d'une société de droit privé, la Cour d'audit néerlandaise doit être en mesure d'inspecter la régularité et l'efficacité de la gestion financière de cette société. La même règle s'applique aux OGA. Le chapitre 59 de la loi néerlandaise sur la comptabilité publique spécifie que la Cour d'audit dispose de pouvoirs d'audit concernant les « personnes morales effectuant une fonction réglementée par ou conforme à une loi et, dans ce cadre, financées complètement ou en partie par les recettes des prélèvements institués par ou conformément à une loi ».

Généralement, la cour est tenue d'utiliser les résultats de l'audit interne et d'autres audits externes dans la mesure du possible comme point de départ de son étude. La cour a le droit d'imposer des inspections sur place. Comme tous les rapports d'audit, les rapports sur la régularité et l'efficacité de la gestion financière des OGA sont transmis au Parlement. Auparavant, le ministre de tutelle a le droit de lire les constats de la cour et d'y répondre.

3.3 Agences d'État

En tant que forme juridique, l'agence d'État doit son existence au souhait d'éviter la transformation en société de capitaux, régie par le droit privé ou public, quand le but est seulement celui de l'efficacité de gestion. En tant que modèle pour améliorer simplement la gestion financière, la privatisation et le transfert fonctionnel sont considérés trop extrêmes. Pour certaines missions de service public politiquement sensibles, ces formes de « transformation en société de capitaux externe » sont rejetées car elles entraînent une perte de l'influence ministérielle directe.

Après une période où beaucoup de nouveaux OGA ont été créés, la forme d'agence d'État a été introduite pour augmenter l'efficacité de la mise en application des politiques par l'introduction d'une liberté de gestion et d'une responsabilité supérieures, d'un pilotage orienté résultats et d'une comptabilité d'exercice. Les agences d'État peuvent être assimilées à une forme de « société de capitaux interne » : elles font toujours partie des ministères et opèrent dans les limites de juridiction de la responsabilité ministérielle. Leur autonomie est limitée à un régime de gestion financière spécial, décrété dans le 6^{ème} amendement de la loi sur la comptabilité publique.

A. *Cadre juridique et principales dispositions de gouvernance*

Création

C'est le ministre de tutelle, avec le Ministre des finances, qui peut décider de donner à une partie donnée d'un ministère le statut d'agence d'État. Une telle décision ne doit pas être mise en application avant au moins 30 jours après l'avis écrit de cette intention au Parlement. Si, au cours de cette période, une demande est faite par le Parlement pour obtenir plus d'informations sur la proposition, la décision n'est pas prise tant que ces informations n'ont pas été fournies. Comme toutes les agences, l'« équipe d'assistance à la transformation en société de capitaux » examine une partie d'un ministère susceptible de devenir une agence d'État. Comme pour la privatisation et les OGA, cette équipe étudie les motifs du statut d'agence d'État, les conditions dans lesquelles la création aura lieu et les conditions juridiques. Sur la base de ses constats, l'équipe donne son avis au Conseil des ministres.

Contrairement à une société de droit privé ou à un OGA, une agence d'État reste entièrement au sein du ministère de tutelle et continue à opérer dans les limites de la responsabilité ministérielle. Le rôle et les responsabilités, ainsi que les dispositions budgétaires et de contrôle des agences d'État individuelles sont inscrits dans leurs statuts de constitution. La base juridique du modèle d'agence d'État est constituée par la loi sur la comptabilité publique. En fait, la plus grande partie du 6ème amendement de cette loi (1994) est consacrée à la création du modèle d'agence d'État. Le chapitre 70 stipule : « Si d'autres règles de gestion sont souhaitables pour une partie d'un ministère, notre ministre et notre Ministre des finances peuvent décider de lui accorder le statut d'agence, si le Cabinet l'approuve ». Les chapitres 71 et 72 établissent le régime de gestion financière, tandis que le chapitre 73 autorise le Ministre des finances à « établir d'autres règles concernant les agences en général ou une ou plusieurs agences en particulier ».

Jusque récemment, les agences d'État candidates devaient remplir trois conditions :

- les produits et/ou services doivent être mesurables en quantité (volume et coûts) et en qualité ;
- il doit y avoir une opinion sans réserve d'experts-comptables agréés justifiant l'adéquation de l'organisation administrative ;
- il doit y avoir une véritable opportunité de gains d'efficacité (les prix ou droits unitaires doivent baisser au cours du temps).

Après l'évaluation du modèle d'agence d'État en 1997, ces trois conditions ont été modifiées en 1998. Les agences d'État ultérieures doivent :

- décrire l'organisation administrative et les processus de production, notamment la méthodologie pour déterminer les coûts des produits et services ;
- définir un cadre de mesure systématique qui sera employé ultérieurement pour évaluer le niveau d'amélioration de l'efficacité (l'indicateur principal doit être le prix coûtant par produit ou service rendu) ;
- être équipées de mécanismes de planification et de contrôle axés sur les réalisations.

Un ensemble de règles spécial sera appliqué dans un avenir proche pour toutes les agences entreprenant des activités annexes sur le marché concurrentiel. À la suite d'une étude effectuée dans le cadre du récent projet du gouvernement portant sur « le marché, la déréglementation et la qualité de la législation », on a accepté comme principe que les agences d'État opérant sur les marchés commerciaux doivent n'avoir aucun avantage injuste par rapport à leurs concurrents. Lorsqu'elles s'engagent dans une activité commerciale dans le cadre ou en plus de leurs missions de service public, elles doivent opérer selon les mêmes conditions de concurrence que des entreprises privées opérant sur ces marchés. La conséquence la plus extrême du principe des conditions identiques de concurrence est qu'elle force l'agence à séparer ses activités publiques et privées en termes juridiques, structurels et financiers. Par la suite, cette ségrégation doit mener à la cession des activités commerciales.

Il existe quatre exceptions à ce principe :

- les activités commerciales sont nécessaires pour remplir une mission de service public ;
- les activités commerciales se rapportent aux réseaux de recherche ;

- les activités commerciales sont réalisées en se servant d'une capacité minimale exigée pour la mission de service public (par exemple un aéroport militaire également utilisé à des fins civiles lorsqu'il n'est pas requis par l'armée) ;
- quand une décision a été déjà prise pour autoriser la concurrence pour les services publics.

Prise de décision

En tant que partie intégrante d'un ministère, le ministre de tutelle est le décideur final pour une agence. C'est le ministre de tutelle, approuvé par le Conseil des ministres et le Parlement, qui décide des objectifs, missions et produits et services fournis par l'agence d'État, ainsi que son groupe d'utilisateurs et les changements de mandat de l'agence.

Le rapport de « pilotage » entre le ministre de tutelle et l'agence d'État est décrit dans le décret de création issu du gouvernement, qui est mis en application seulement après l'avis au Parlement, comme décrit ci-dessus. Les dispositions peuvent être encore précisées dans un « protocole de pilotage ». Ces documents spécifient les sujets sur lesquels le ministre de tutelle et l'agence d'État doivent signer des contrats de gestion. Les sujets typiques peuvent inclure la prise de décision sur les prix, la liberté de gestion des surplus budgétaires, le mode de traitement des plans d'investissement ou des plans d'action de l'agence ou les systèmes du contrôle qualité de l'agence. Les mêmes documents définissent les procédures de prise de décision pour les grandes questions sur les recettes — comme les prix facturés pour les produits ou services, leur niveau de service et leur qualité et la définition des groupes d'utilisateurs. Les décisions sur les niveaux de prélèvements ou d'affectations d'impôts demeurent au ministère de tutelle parce qu'elles doivent être harmonisées avec l'ensemble des charges et impôts prélevés sur la société par le secteur public (*collectieve lastendruk*).

La nomination de l'administrateur ou Directeur général d'une agence d'État est réalisée d'après la signification standard de la législation de l'État, selon laquelle la nomination exige une décision par le Conseil des ministres. La nomination des autres dirigeants, notamment le Directeur Financier, doit être approuvée par le secrétaire général du conseil d'administration (le plus haut fonctionnaire) du ministère de tutelle.

B. Principales caractéristiques du bilan

Propriété des biens meubles et immeubles (bâtiments)

Le chapitre 71 de la loi sur la comptabilité publique décrète que la gestion financière d'une agence d'État et, par conséquent, son budget et ses états financiers, reposent sur un régime de comptabilité d'exercice (« régime des coûts et des bénéfices »). Un régime de comptabilité d'exercice suit l'augmentation des ressources en capital. Le principe est que le budget d'une agence d'État doit fournir une représentation authentique, claire et systématique du développement des immobilisations d'une agence. Une caractéristique de l'autonomie gestionnaire élargie est qu'une agence d'État peut acheter les biens d'équipement en toute indépendance. En outre, elle peut céder des terrains par vente ou bail à long terme de sa propre décision et conserver le montant de la cession à la condition générale que ce montant serve à effectuer la mission de service public de l'agence.

Une agence d'État peut enregistrer un titre de propriété en son propre nom « en fidéicomis » pour l'État. Les lois sur les biens publics et les lois sur les marchés publics s'appliquent de la manière normale.

Dette

Les agences d'État peuvent emprunter sur le budget seulement. Une agence d'État conserve un compte spécial avec l'Office des comptes publics (*Rijkshoofdboekhouding*) du Ministère des finances, qui est distinct du compte du ministère de tutelle. Pour emprunter auprès de l'Office des comptes publics, l'agence doit d'abord faire une proposition et obtenir l'approbation de la direction des affaires économiques et financières du ministère de tutelle.

Comme les agences d'État font partie de l'État, leurs créances sont garanties par le budget. Les emprunts auprès de l'office des comptes publics portent un taux d'intérêt fixe. Les dettes de l'agence sont inscrites au budget et au compte financier de l'agence et, de ce fait, publiées au budget annuel du ministère.

Actifs et passifs spécifiques

Le régime de cession d'autres éléments d'actif importants, tels que la propriété intellectuelle, est spécifié dans les décrets de création, si nécessaire.

C. Budget

En tant que partie intégrante d'un ministère de tutelle, le budget d'une agence d'État est déterminé d'après les réglementations de la loi sur la fonction publique. Dans le processus budgétaire, des conventions sont conclues sur les produits et services qu'une agence produit pendant l'exercice budgétaire. Le ministre de tutelle, avec le Ministre des finances et le Conseil des ministres, approuvent le budget de l'agence. Il est approuvé par le Parlement.

Le budget d'une agence d'État est publié sous un titre 3 distinct dans le budget d'un ministère. Le budget de l'agence est accompagné d'une brève description de la nature et des objectifs de l'agence, ainsi que ses missions et fonctions. Elle décrit également les plans de l'agence pour améliorer l'efficacité et les rapports sur les réalisations de l'année passée. Le budget de l'agence d'État doit être accompagné des indicateurs appropriés de performance et de réalisations et des informations consolidées sur la quantité et la qualité des produits et/ou services fournis. Les paiements effectués par le ministère de tutelle de l'agence d'État sont débités ou crédités par le ministère à une ou plusieurs sections du budget des domaines principaux de politique correspondants. À l'équilibre, le budget de l'agence d'État comprend les paiements effectués par le ministère et d'autres parties, moins les paiements de l'agence d'État au ministère.

Le budget du ministère présente, pour chacune de ses agences d'État, le total estimé des coûts, les bénéfices prévus, le bilan des coûts et recettes et les dépenses et recettes d'investissement total prévus (y compris les règlements entre un ministère et son agence d'État). Il existe trois formes de paiements ministériels aux agences d'État :

- contributions aux coûts d'exploitation ;
- contributions aux investissements ;
- paiements pour les services rendus ou les produits générés²⁶.

Par conséquent, le budget peut être en partie financé à l'avance comme une subvention (contribution d'un montant forfaitaire au budget d'exploitation de l'agence) ou comme un paiement pour services rendus. Les agences d'État qui fournissent un programme incluant des paiements (subventions, prestations sociales) maintiennent une séparation entre les budgets d'exploitation et de programme. En règle générale, ils sont administrés sous des titres budgétaires distincts.

D'après le principe de l'autonomie de gestion, les estimations concernant le personnel et l'équipement d'une Agence d'État sont inclus non pas dans la section « personnel et équipement » du budget du ministère concerné, mais sous la section « coûts » du budget de l'Agence d'État. Les effectifs de l'agence sont publiés comme annexe spécifique au budget du ministère. De cette façon, l'autonomie et la distance de l'Agence d'État dans son rapport au ministère sont exprimées. Néanmoins, les classifications de comptabilité publique sont utilisées. Il n'est pas nécessaire de soumettre les modifications au budget d'une Agence d'État au Parlement pendant un exercice : elles sont comprises dans la loi budgétaire finale qui clôture l'exercice.

Comme indiqué, une agence d'État possède un compte spécial avec le Ministère des finances, qui est distinct du compte du ministère de tutelle. Il est cependant entièrement intégré au régime du Trésor public pour la gestion de la trésorerie et des paiements telle qu'administrée par le Ministère des finances. Les paiements par une agence qui délivre un programme de paiements publics (subventions, prestations sociales) aux bénéficiaires sont effectués par l'intermédiaire du compte public du ministère de tutelle. De cette façon, le programme de prestations est non seulement budgétisé indépendamment du budget de l'agence, mais reste également distinct pendant l'exécution. Comme les agences d'État restent partie intégrante de l'État, il y a une obligation ouverte de couvrir toutes les créances de l'agence d'État. Comme les agences d'État fonctionnent sur la base d'un régime de comptabilité d'exercice, il n'est pas nécessaire de couvrir immédiatement les déficits de fin d'exercice. De plus, comme le système comprend une déclaration du développement des immobilisations d'une agence, elle a des incitations intrinsèques pour remédier aux situations où les déficits dépassent régulièrement les prévisions.

En plus des trois formes de paiement ministériel (contributions générales, contributions d'investissement et paiements pour services rendus ou produits générés), les sources budgétaires d'une agence d'État peuvent inclure des recettes d'autres ministères ou de tiers. Comme incitation à l'efficacité financière et de gestion, les recettes ne sont pas retirées dans leur intégralité par le ministère de tutelle. Dans les décrets constitutionnels

²⁶

Note explicative à la section 71 de la loi sur la comptabilité publique, 1995.

ou le protocole de l'agence d'État, un cadre de conventions spécifie le régime pour les surplus budgétaires qui sont issus d'une gestion efficace. Les recettes prévues de l'agence sont prises en considération en établissant la contribution générale du ministère et/ou le prix des produits.

En fin d'exercice, une agence d'État doit fournir au ministère de tutelle un compte financier complet. Une sous-estimation des recettes d'agence au moment du budget (afin d'obtenir une plus grande affectation budgétaire) est révélée à ce moment-là. Les statuts institutionnels ou le protocole d'agence règlementent l'avenir des excédents financiers en fin d'exercice. En pratique, il y a souvent une combinaison de voies : une partie peut aller sous forme de dividende au budget, une autre partie peut être utilisée pour permettre des réductions des prix, alors que, suivant le régime de comptabilité d'exercice, la plus grande partie sera affectée à l'augmentation des ressources en capital (qui seront utilisées dans les budgets d'investissement des années ultérieures).

D. Gestion de la performance, contrôle interne et audit externe

Performance

Pour devenir une agence d'État, les services candidats doivent expliquer leur mode d'évaluation systématique de l'amélioration future de leur efficacité. L'indicateur principal utilisé est le prix coûtant par produit ou service rendu. Ces produits ou services doivent donc être mesurables en termes quantitatifs et qualitatifs. L'objectif de performance à définir par les agences provient de cette amélioration exigée d'efficacité. Dans le cycle budgétaire habituel, des rapports de performance réguliers sont fournis au ministre de tutelle. En outre, les agences d'État fournissent au ministre de tutelle une synthèse pluriannuelle des objectifs d'efficacité prévus.

Contrôle interne

Comme nouvelle condition d'entrée, les agences d'État doivent être équipées d'un système de planification et de contrôle axé sur les réalisations. Ceci comprend un cadre obligatoire de contrôle interne, par lequel la direction de l'agence doit être en mesure de contrôler et de guider ses processus de production. Les normes de contrôle interne public s'appliquent.

Audit externe

En tant que partie intégrante de l'État, la Cour d'audit néerlandaise audite les agences d'État. La cour étudie la régularité et l'efficacité de la performance et de la gestion financière de l'agence. Comme tous les rapports d'audit, ils sont dirigés vers le Parlement. Auparavant, le ministre de tutelle a le droit de lire les constats de la cour et d'y répondre.

« *Services de comptabilité d'exercice* » : *Agences d'État après la lettre*

Il est intéressant de noter que, en plus des agences d'État, d'autres services de mise en application des ministères nationaux peuvent se voir accorder l'autorisation d'utiliser le régime de comptabilité d'exercice.

4. Secteurs verticaux : Universités, hôpitaux et musées

En plus des caractéristiques générales décrites ci-dessus de gestion et contrôle financier des agences néerlandaises, trois secteurs méritent une attention particulière : les hôpitaux, les universités et les musées. Comme ailleurs dans ce rapport, nous nous concentrons sur les institutions qui, en dépit de leur position autonome, sont fermement établies dans le domaine public. Il convient cependant de garder à l'esprit qu'il existe de nombreux musées privés aux Pays-Bas et, même à une échelle beaucoup plus réduite, des cliniques privées et une université privée.

Hôpitaux

Les Pays-Bas bénéficient d'un niveau élevé de soins de santé avec un taux d'assurance (obligatoire) qui avoisine les 100 pour cent. La dépense totale du secteur des soins de santé s'est élevée à 66,4 milliards en 1998, soit 21 pour cent de toutes les dépenses nettes des pouvoirs publics et fonds sociaux nationaux. Les principes essentiels des régimes néerlandais sont les suivants : *solidarité* (entre les jeunes et les personnes âgées, les personnes en bonne santé et les malades, et les riches et les pauvres), *accessibilité*, « *exigibilité* » et

liberté de choix (entre établissements, médecins, etc.).²⁷ Le Ministre de la santé est responsable de la préservation de ces valeurs. On dénombre 156 hôpitaux aux Pays-Bas, dont la plupart sont des hôpitaux généraux (à côté des hôpitaux universitaires). Environ 15 pour cent seulement des hôpitaux généraux appartiennent au secteur public, les 85 pour cent restants étant privés et régis de façon autonome en tant qu'entités sans but lucratif.

Il existe quatre sources de financement dans le secteur de la santé. L'assurance maladie sociale obligatoire représente approximativement 70 pour cent du budget. Les sources privées et publiques contribuent pour encore 12 et 9 pour cent respectivement. Les paiements directs complètent l'équilibre avec environ 9 pour cent (agence centrale pour les tarifs des soins de santé, 1995). En raison de sa responsabilité spéciale envers les soins de santé, l'État (le Ministère de la santé) a une position forte dans le secteur de la santé. Notamment, l'intervention de l'État comprend la publication d'un plan annuel des dépenses de santé (contenant un budget indicatif général) et une réglementation détaillée de deux plans d'assurance obligatoire²⁸. Le Ministre des finances supervise le cadre budgétaire des soins de santé.

En dépit de plusieurs tentatives pour lancer des propositions de réforme radicales ces dernières années, les pierres angulaires du système sont toujours la loi de 1982 sur les tarifs des soins de santé et la loi sur les prestations hospitalières. La loi sur les prestations hospitalières est un instrument de planification de l'État central, qui régleme les établissements qui sont autorisés à fournir des soins hospitaliers et dans quelles conditions. La loi sur les tarifs est mise en application et contrôlée par l'agence centrale pour des tarifs des soins de santé. L'objectif cette loi est la promotion d'un système bien équilibré de tarifs, menant à un meilleur contrôle budgétaire général.

En conséquence, depuis 1983, dans des négociations bilatérales, les hôpitaux et les compagnies d'assurance déterminent les budgets hospitaliers en tenant compte du volume prévu de production hospitalière (entrées, journées d'hospitalisation, opérations) et en appliquant les directives de la loi sur les tarifs (nombre de lits, médecins, infirmières, revenus du secteur médical, coûts standard, etc.). De cette façon, le budget — qui doit être approuvé par l'agence centrale — correspond à un volume prévu de prestations hospitalières dans plusieurs catégories et prix par prestation. Une fois établi, le budget convenu fournit la sécurité aux hôpitaux. Si les paiements réels aux hôpitaux par les compagnies d'assurance et/ou les assurés dévient des prévisions (en raison d'un volume différent de production hospitalière), l'excédent ou le déficit en surplus est éliminé l'exercice suivant par l'ajustement des prix.

C'est la direction de l'hôpital — se composant d'un conseil de surveillance et d'un conseil d'administration — qui est responsable de l'efficacité de l'usage des moyens budgétaires. En outre, elle est responsable du maintien en état approprié de l'infrastructure des soins de santé — en termes qualitatifs et quantitatifs. La direction de l'hôpital doit équilibrer le budget négocié de l'hôpital avec ses coûts d'exploitation (salaires, coûts de sécurité sociale, coûts de nourriture et matériel médical) : les coûts d'exploitation ne peuvent pas dépasser le budget calculé de l'hôpital. En dépit des directives par lesquelles le budget est établi, la direction de l'hôpital dispose d'une souplesse considérable pour substituer des postes d'entrée dans le budget.

Il convient toutefois de garder à l'esprit que les hôpitaux néerlandais ne peuvent pas vraiment être décrits en tant qu'« entités intégrales ». Les intérêts de sa direction et de son personnel médical ne sont pas nécessairement identiques. En outre, le budget de l'hôpital et celui des spécialistes médicaux est réalisé de différentes manières et indépendamment l'un de l'autre. Alors que la direction de l'hôpital défend les intérêts de la gestion financière, les spécialistes accordent la priorité aux raisonnements médicaux.

Universités²⁹

Outre l'université privée Nijenrode, il existe quatorze universités aux Pays-Bas. L'université la plus ancienne du pays, l'université de Leyden, a été fondée en 1575. Il y a trois universités technologiques, neuf « standard » et une université d'agronomie. Cette dernière est placée sous la juridiction du Ministre de l'agriculture.

²⁷ Ministère de la santé publique, des affaires sociales et des sports, *Jaaroverzicht Zorg 1997* (rapport annuel 1997 sur les soins), 1997.

²⁸ Voir les études de politique sanitaire de l'OCDE n° 2, *La réforme des soins de santé* (OCDE 1992), chapitre 7 : « La réforme du système de santé aux Pays-Bas ».

²⁹ Une grande partie des informations présentées ici sont tirées de la brochure « Universités aux Pays-Bas » de l'Association des universités aux Pays-Bas (VSNU), Utrecht 1996 et de la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche de 1993.

Les universités néerlandaises ont une structure de gestion démocratique. Un conseil exécutif, se composant d'un président et du recteur, constitue la direction de la gestion de chaque d'université. Le Ministre de l'éducation nomme le conseil. Informé par les doyens des facultés d'université, le conseil exécutif est responsable de la gestion de l'université et de la stratégie à long terme. Le conseil d'université, dont la mission la plus importante est de fixer le budget d'université, contrôle le conseil. Ce conseil inclut le personnel universitaire et non universitaire et les étudiants.

Les universités néerlandaises ont trois sources de recettes principales : autorités nationales (Ministère de l'éducation, de la culture et des sciences), organisation néerlandaise pour la recherche scientifique, et « marché ». En fait, ces sources sont les première, seconde et troisième sources d'argent. Le financier principal est l'État, qui fournit jusqu'à 64 pour cent du budget d'université. Les recettes provenant de la recherche financée ou subventionnée par l'organisation néerlandaise pour la recherche scientifique représentent 10 pour cent des budgets d'université. Les activités entreprises pour des tiers composent un quart du budget d'université. Ces recettes sont principalement issues de la recherche contractuelle pour les entreprises du secteur privé et des branches de l'État. Depuis les dix dernières années, la proportion des recettes venant de la contribution de l'État diminue.

La contribution de l'État central au budget est déterminée annuellement. Elle est constituée de trois composantes : un montant forfaitaire, un budget pour couvrir les coûts de préretraite et de chômage du personnel d'université et un montant pour l'investissement dans les bâtiments d'université. En outre, de plus petites parties du budget sont données pour des stages d'enseignement universitaire supérieur et aux universités avec des hôpitaux d'enseignement. Les totaux des montants forfaitaires sont calculés sur la base d'une formule de financement, dans laquelle sont incorporés les coûts d'enseignement (en fonction du nombre d'étudiants et du nombre de diplômes décernés), les coûts de recherche (basée sur les thèses de doctorat et une partie indépendante) et les coûts d'intégration croisée entre recherche et enseignement.

En principe, cependant, les universités néerlandaises bénéficient d'une autonomie plutôt étendue dans leur gestion financière et peuvent utiliser ces fonds de la manière qu'elles jugent appropriée. Elles fonctionnent en autonomie par rapport du Ministère de l'enseignement, de la culture et des sciences. Avant les années 1980, l'État était impliqué jusqu'au dernier détail dans des politiques d'enseignement, de recherche, de logement et de personnel des universités. De nos jours, les universités sont en grande partie responsables elles-mêmes de la gestion des affaires dans le cadre des institutions. Ceci comprend les décisions d'enregistrer des titres de propriété, d'instituer de nouvelles formes juridiques et de gérer d'autres éléments d'actif. Cette évolution a été formellement ratifiée dans la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche de 1993. Pourtant, dans un certain nombre de domaines, l'État conserve son influence (par exemple sur le système des bourses, l'internationalisation de l'enseignement et de la recherche universitaires et la qualité des programmes d'enseignement universitaire).

La loi sur l'enseignement supérieur et la recherche a déplacé le rôle de l'État dans la gestion financière, du contrôle préventif *a priori* au contrôle *a posteriori*. La qualité et la quantité de la production universitaire (étudiants diplômés, thèses de doctorat, autres réalisations de recherche) par rapport aux moyens utilisés sont centrales dans les nouvelles relations entre le Ministère de l'enseignement, de la culture et des sciences et les universités. Les universités ont élaboré des programmes de qualité de gestion. Des évaluations de qualité externes complètent ces systèmes et visent à garantir la qualité de l'enseignement et contribuer à la gestion de la qualité. Les universités doivent soumettre un rapport annuel audité, qui fournit des informations sur les dépenses (notamment « sources de coûts ») et la production (nombre d'étudiants diplômés et de thèses de doctorat). Les recettes de la « troisième source d'argent » (recherche contractuelle) doivent être incluses aux budgets et aux comptes financiers présentés par les universités au ministère.

Musées

Les Pays-Bas comptent plus de 700 musées, dont la plupart sont détenus et exploités par le secteur privé. Des 192 musées publics aux Pays-Bas, 51 sont des musées nationaux. (Vollebergh 1997).

À partir des années 1990, les anciens musées nationaux néerlandais ont été transformés en entités de droit privé. La raison de cette opération est de réduire la taille de l'État et de produire des économies. La forme de société à responsabilité limitée (*Naamloze Vennootschap* ou NV) a été rejetée pour des raisons fiscales. À la place, les musées ont été convertis en fondations, dont les conseils de surveillance sont nommés et démis par le Ministre de la culture. Le conseil de surveillance nomme la direction de la fondation (conseil d'administration). C'est le canal par lequel la responsabilité ministérielle est assurée. En tant que fondations,

les musées sont accessibles aux parrains et bénévoles privés. La création des nouvelles fondations a eu lieu en s'appuyant sur les réglementations standard et est soumise à l'accord parlementaire.

L'État des Pays-Bas reste le propriétaire juridique des collections des musées. Les musées ont des collections prêtées et payent un loyer pour les bâtiments dans lesquels ils opèrent (un contrat de 30 années avec le service des domaines du Ministère des finances). Par procuration, la direction du musée peut obtenir des objets (propriété de l'État !) pour sa collection. En outre, en consultation avec le service des domaines, la direction du musée peut décider de sous-louer des parties de sa propriété. Le budget des musées se compose d'une subvention de l'État, complétée par des recettes d'entrées, des donations et d'autres sources de recettes. En dépit des expériences avec des budgets orientés réalisations au début des années 90, le Ministère de la culture a opté pour le modèle de subventions : sur la base de plans et conventions annuels sur les réalisations mesurables (nombre de visiteurs, expositions, acquisitions), le musée reçoit un budget forfaitaire pluriannuel. Les plans annuels et les évaluations de recettes et dépenses doivent répondre à certaines conditions du Ministre de la culture. Les musées privés ne sont pas désavantagés : les recettes supplémentaires ne seront pas déduites des subventions. Les musées néerlandais sont exemptés des taxes sur la valeur ajoutée.

BIBLIOGRAPHIE

Coops, R.H., B.M.J. Pauw, Y.C.T.M. van Rooy et J. Weitenberg (1995), *Van overheid naar markt*, SDU Uitgevers, Den Haag.

De Groot, H (1994), « Privatisering van de eerste zes rijksmusea », dans *Bb*, n° 22, 11 novembre 1994.

De Snaijer, J.B. (1995), « Publieke taak en private markt vanuit het perspectief van het vennootschapsrecht », dans *Publieke taak, private markt*, Kluwer, Deventer 1997.

Haffner, R.C.G. et K.G. Berden (1998), « Les Pays-Bas », dans *Étude des évolutions budgétaires* (rédigé pour la 19e réunion annuelle des hauts fonctionnaires du budget de l'OECD/PUMA), OECD/PUMA, février 1998.

Peters, J.A.F. (1997), « Voorkeuren in vormgeving van (zelfstandige) bestuursorganen », dans *Tijdschrift Privatisering*, Jrg. 4, n° 5, 3 juin 1997.

Roberts, S. (1997), « La mise en application des réformes de la gestion publique néerlandaise 1980 — 1996 », dans *Réformes de la gestion publique : étude de cinq pays*, Ministère des finances (Finlande), 1997.

Schreuder, C.A. (1994), *Publiekechtelijke taken, private rechtspersonen*, Kluwer, Deventer 1994.

Van de Ven, A.T.L.M. (1995), « Verzelfstandiging: vormen en begrippen », in *Financieel overheidsmanagement*, mai 1995, pp.2-14.

Van de Ven, A.T.L.M. (1997), *Ajustement structurel et incitations économiques dans le secteur public néerlandais* (article écrit pour IASIA), Ministère des finances, 26 mars 1997.

Van Rossum, A.A. (1997), « Het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen » (NV of BV) in het kader van privatisering, dans *RM Tremis*, 1997, n° 3.

Van Rossum, N. et M. Visser (1997), « Jaarlijks worstelen met het krappe budget », dans le magazine *Elsevier*, 20 septembre 1997.

CHAPITRE 5. RAPPORT DU PORTUGAL

De M. Nuno Vitorino

(Nous souhaitons remercier Mme Maria Adelaide Ruano pour son assistance et ses commentaires)

1. Introduction

En raison des caractéristiques particulières du système politique et administratif portugais, la description du système d'agences publiques doit commencer par une brève explication des grandes dispositions constitutionnelles, ainsi que quelques commentaires sur d'autres évolutions récentes.

En suivant le contexte constitutionnel, ce document présente une description générale de l'organisation administrative, avec une catégorisation des agences publiques et de leurs caractéristiques. Nous nous pencherons également, dans le cadre de la présentation des règles et procédures générales de gestion et de contrôle financier, sur les aspects les plus pertinents de l'administration financière publique et sur la notion et le contenu des différents degrés d'autonomie de l'entité publique.

Pour compléter la présentation des caractéristiques et des règles applicables aux entités publiques, ce document contient une présentation du nouveau plan comptable public, notamment ses caractéristiques, les comptes définis et les règles comptables considérées.

Certaines références aux règles sur la fourniture de biens, services et contrats de travaux publics sont détaillées, après quoi une description des principales entités de contrôle est incluse.

Les règles particulières pour les entreprises publiques et les sociétés d'économie mixte sont également brièvement décrites. La présentation de ce système horizontal d'agences publiques au Portugal se conclut par un résumé sous les titres du statut juridique, des caractéristiques principales de bilan et du budget et pour finir de la gestion de la performance, du contrôle et de l'audit.

Enfin, l'application différenciée de ce système horizontal dans les secteurs de l'enseignement, de la santé et de la culture est récapitulée.

2. Administration publique au Portugal : présentation

2.1 Contexte constitutionnel

Malgré l'adoption constitutionnelle, au début du siècle³⁰, de l'organisation démocratique de branches indépendantes du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, le Portugal connaît — principalement pour des raisons politiques et historiques — une attribution peu commune des compétences législatives au gouvernement. Bien que légèrement réduite après la révolution de 1974, cette caractéristique reste en place.

Selon la constitution actuelle, le gouvernement a non seulement le pouvoir d'approuver des lois et des réglementations pour mettre en application des principes définis dans les lois parlementaires, mais aussi des pouvoirs supplémentaires de légiférer sur les sujets « non réservés » au Parlement et dans des domaines où les responsabilités législatives ont été déléguées par le Parlement conformément à la constitution³¹.

La constitution identifie spécifiquement les sujets dans lesquels la compétence législative peut être déléguée par le Parlement au gouvernement ; la liste comprend les domaines suivants avec un effet potentiel sur la gestion et le contrôle des agences publiques :

- définition des secteurs de propriété, y compris les secteurs dans lesquels les entreprises privées et les entités semblables ne sont pas autorisées à opérer ; la dernière partie de cette formulation provient de l'orientation révolutionnaire de la constitution de 1974, est incompatible avec les politiques actuelles et n'a aucun effet pratique sur les activités du secteur privé ;

³⁰ Le Portugal a adopté une organisation républicaine à partir de 1910 ; le régime constitutionnel du début du siècle dernier était une monarchie constitutionnelle.

³¹ Il existe en fait une hiérarchie des actes législatifs, selon leur nature et la compétence de leur approbation. Naturellement, le gouvernement a également la compétence pour présenter des propositions législatives au Parlement.

- base de la politique agricole et définition des dimensions minimales et maximales des exploitations agricoles privées ;
- règles statutaires des autorités locales ;
- système financier local ;
- associations publiques, garanties des citoyens et responsabilité administrative ;
- définition et régime de la richesse nationale ;
- statut des entreprises publiques.

Il convient de noter que la délégation de la compétence législative du Parlement au gouvernement n'est pas seulement théorique ; elle est pratiquée régulièrement, en l'occurrence quand le parti politique au pouvoir a la majorité au Parlement.

Selon le point de vue, ces dispositions constitutionnelles peuvent être discutées pour produire une plus grande souplesse dans l'administration publique, ou une plus grande rigidité.

La souplesse est plus grande dans le sens où les gouvernements sont généralement plus raisonnables et concernés par les mouvements et pressions d'ordre social, économique et de l'opinion publique que les Parlements — et donc plus enclins à adapter les règles et les régimes existants pour faire face à l'évolution des circonstances.

D'autre part, la souplesse est réduite quand le gouvernement compte fortement sur ses pouvoirs législatifs pour fixer, avec les instruments et procédures juridiques, les décisions et les dispositions qui seraient mieux déterminées par les outils de gestion publique.

2.2 *Organisation administrative générale*

L'organisation administrative du Portugal est fortement centralisée et en grande partie construite d'après le modèle français.

Jusque récemment, la constitution autorisait seulement deux niveaux d'autorité, centrale et locale. Les autorités locales au Portugal sont relativement petites³² et disposent traditionnellement de pouvoirs et de ressources limités.

La constitution de 1976 a déterminé la décentralisation des pouvoirs et des ressources aux municipalités et a également prévu la création d'un niveau intermédiaire des pouvoirs publics : le niveau régional.

Néanmoins, les régions ne sont pas encore créées³³, excepté les îles des Açores et de Madère, qui ont été transformées en régions autonomes.

Beaucoup de responsabilités pertinentes ont été transférées de l'État aux autorités municipales, avec les ressources financières associées ; toutefois les autorités locales sont encore responsables de la gestion de moins de 10 pour cent des ressources financières de l'État.

Au sein de l'administration centralisée portugaise, il y a toujours eu une dominance claire du Ministère des finances, principalement concernant la gestion du budget et de la Trésorerie, ainsi que le contrôle financier.

La compétence de la gestion globale du personnel public, qui a été pendant un temps intégrée à un nouveau Ministère de la réforme administrative, est maintenant dirigée par le secrétaire d'État pour l'administration publique et la modernisation administrative, au Ministère des réformes et de l'administration publique.

Une des innovations les plus nettes touchant les agences publiques a été l'établissement d'une institution distincte du Ministère des finances pour planifier et gérer le budget d'investissement³⁴.

³² Le Portugal compte approximativement 300 municipalités, d'une population moyenne de 30 000 habitants et de grands déséquilibres (la municipalité de Lisbonne, qui est la plus grande, compte environ 600 000 habitants). Au niveau en dessous des municipalités, on compte environ 4 000 « Freguesias » (organisées d'après les paroisses).

³³ Le gouvernement précédent a défini la création des régions administratives comme priorité ; néanmoins, comme le résultat du référendum de 1999 était négatif, les régions administratives ne seront pas établies dans un avenir proche.

³⁴ Néanmoins, le budget d'investissement est entièrement intégré au budget de l'État, préparé et géré conjointement par le Ministère des finances et le ministère chargé de la planification économique.

Après 1986, avec l'intégration du Portugal dans l'Union européenne, une approche plus libérale des politiques publiques et de la gestion publique ont mené d'importantes évolutions comme la privatisation d'entreprises publiques et, dans certaines situations, à l'adoption de règles et procédures de gestion du secteur privé pour les entités publiques.

2.3 *Catégories d'agences publiques*

Dans le contexte varié de l'administration publique portugaise, il est possible d'identifier — pour des raisons conceptuelles et opérationnelles — quatre catégories importantes d'entités publiques :

- d'abord, celles qui sont intégrées dans la structure des ministères et sont clairement soumises à la surveillance et aux instructions des membres du gouvernement ;
- ensuite, celles qui, bien que fonctionnant avec une certaine autonomie dictée par la nature de leurs responsabilités ou pour des raisons pratiques (telles que le fait qu'elles ont un mandat territorial limité), sont encore entièrement intégrées au sein du gouvernement ;
- la troisième catégorie se compose des entités qui possèdent leur propre organisation de gestion et reçoivent habituellement une personnalité juridique distincte. Ces organisations demeurent sous l'autorité de l'État au moyen d'instruments indirects. Ils exercent leurs activités sous la responsabilité de leurs organes de gouvernance, ils disposent de leurs propres actifs, recettes, budget et personnel et ils sont responsables de leurs éventuelles dettes. Toutefois, ils reçoivent toujours des instructions et orientations sur leurs activités et les méthodes pour les mettre en application, leur politique reste sous la surveillance et le contrôle de l'État et ils ne sont pas autorisés à nommer de façon autonome leurs directeurs ;
- la dernière catégorie comporte les entités dont le statut réglementaire et managérial est presque privé, même si l'État participe à leur capital et si un degré de surveillance est assuré par les membres du gouvernement.

Comme la troisième de ces catégories est le sujet principal de cette étude, il est approprié d'identifier les raisons principales qui, selon l'expérience portugaise, justifient non seulement la création de ces organisations publiques — ou agences publiques — mais aussi la croissance de leur nombre.

Les raisons positives peuvent être définies comme (i) la complexité technique des fonctions et responsabilités de ces organisations, (ii) les conditions de gestion pour l'efficacité de leur performance ou (iii) la pertinence de l'impact de leurs activités en termes économiques et sociaux ou sur l'opinion publique ; mais deux autres motivations plus négatives peuvent également être identifiées : (iv) le désir d'échapper aux procédures de comptabilité publique, à la discipline de gestion du personnel et au contrôle budgétaire et (v) la volonté de diminuer le suivi et le contrôle financier et politique, en l'occurrence par la Cour des comptes et le Parlement.

2.4 *Administration des finances publiques*

Une contribution importante à la clarification formelle de la classification des entités publiques a été fournie à la suite de la réforme récente de la comptabilité publique.

Les grands principes de cette réforme, qui a été adoptée à partir de 1990³⁵, sont les suivants :

- les dépenses ne sont plus soumises à l'autorisation préalable du Ministère des finances (accordant de ce fait, en termes généraux, une autonomie accrue aux services publics) ;
- l'administration des finances publiques sera effectuée selon deux régimes fondamentaux : la règle générale qui est définie en tant qu'« autonomie administrative » et un régime exceptionnel qui est défini en tant qu'« autonomie administrative et financière ». Avec certaines exceptions et règles de transition, l'autonomie administrative et financière sera accordée à tous les services publics dont les recettes propres dépassent les deux tiers de leurs dépenses ;
- la comptabilité publique sera organisée en deux systèmes : le système de comptabilité de caisse (enregistrement des opérations de caisse), qui doit être employé par les services publics disposant de

³⁵

Cette réforme est, en fait, un procédé législatif complexe, impliquant quelques amendements à la constitution portugaise (au sujet de la structure et des principes budgétaires et aux méthodes de gestion budgétaires), deux lois approuvées par le Parlement et une loi-décret approuvée par le gouvernement.

l'autonomie administrative ; le système de comptabilité budgétaire (enregistrement des engagements prévus), qui doit être employé par ceux disposant d'une autonomie administrative et financière ;

- un nouveau système de paiements sera introduit, utilisant des virements bancaires ou l'émission de crédit sur ordres de compte.

L'application de ces réformes en 1992 a vu l'introduction de deux autres innovations importantes.

La première a défini trois critères pour les autorisations de dépense pour tous les organisations publiques (autorisations qui étaient précédemment soumises à d'approbation préalable du Ministère des finances), comme suit :

- conformité juridique, dans le sens que les dépenses doivent être faites conformément à la loi ;
- conformité financière, signifiant que les dépenses doivent être faites conformément au budget et doivent être correctement classifiées ;
- principes d'économie, d'efficience et d'efficacité, qui visent à garantir qu'elles correspondent à la valeur maximale pour le coût minimal.

La deuxième de ces innovations, qui est seulement adressée aux entités publiques avec autonomie administrative et financière, a imposé des procédures de contrôle de trois types :

- autocontrôle³⁶ (également appelé contrôle interne ou contrôle de gestion), est à organiser sous la responsabilité de leurs comités de direction ;
- audit interne³⁷, mené par des unités spéciales d'audit avec des procédures d'audit systématiques ;
- contrôle externe, réalisé par la Cour des comptes³⁸.

Il convient de noter que ces dispositions ne s'appliquent pas aux entités et organisations publiques disposant de niveaux d'autonomie supérieurs — principalement les entreprises d'État.

2.5 Caractéristiques juridiques et administratives des agences

Autonomie administrative

Les entités classifiées dans cette catégorie ont le pouvoir de pratiquer des actes administratifs définitifs dans leur mandat actuel (c.-à-d. des actes conformes à leur compétence et responsabilités, en quantités raisonnables et soumis aux pouvoirs d'orientations et de contrôle de leur ministre).

Cette catégorie comprend tous les services dont les recettes comptent pour moins des deux tiers de leurs dépenses et contient ainsi la majorité des services publics.

Les caractéristiques d'exploitation de ce régime sont les suivantes :

- La gestion financière est menée par un Conseil administratif de trois membres qui ont des responsabilités exclusives dans le domaine financier.
- Les affectations budgétaires sont faites au budget de l'État.
- Une prévision des besoins de trésorerie doit être présentée chaque mois au Ministère des finances avec une demande de déblocage des fonds nécessaires. Cette demande couvre les transferts budgétaires et les ressources propres, car les recettes propres doivent être déposées en Trésorerie. Le prélèvement mensuel de trésorerie est limité au maximum d'un douzième du budget annuel, à moins qu'un montant plus élevé ait été autorisé conjointement par le ministre de tutelle et le Ministre des finances.
- Le Ministère des finances, par la Direction générale du budget³⁹ (qui est représentée par sa délégation dans chacun des ministères), assure la coordination et la centralisation du système, l'enregistrement et

³⁶ autocontrôle étant la formulation juridique, on l'appelle habituellement contrôle interne et il est mené dans chaque entité publique.

³⁷ Le contrôle interne est là encore l'expression adoptée dans la loi ; toutefois, sa signification est celle de l'audit interne comme utilisé dans d'autres pays, une activité réalisée au sein de chaque administration par des entités autorisées spéciales.

³⁸ Qui appartient formellement au pouvoir judiciaire et qui est par conséquent indépendant du gouvernement.

la gestion des comptes de demandes de fonds, d'opérations budgétaires et de trésorerie, et la vérification de la légalité des dépenses.

- Toutes les recettes propres doivent être transférées en dépôt à la Trésorerie.
- Les dépenses doivent être justifiées à la Cour des comptes.
- Chaque service public avec l'autonomie administrative doit soumettre à son ministre de tutelle un plan d'activité annuel, comportant les buts, objectifs, ressources et son programme d'activités, qui sert de base pour sa proposition de budget.

Autonomie administrative et financière

Comme cité plus haut, cette catégorie se compose des entités qui ont la capacité de produire des recettes significatives⁴⁰.

Ce degré d'autonomie plus élevé doit être explicitement déclaré dans les actes de création⁴¹ et correspond habituellement à la reconnaissance de la personnalité juridique séparée. Ce statut autorise ces organisations à détenir des biens et à contracter des emprunts (dans les limites et conditions définies par le Parlement et après leur approbation par le Ministre des finances).

Les budgets privés de ces organisations sont intégrés, comme montant global, au budget de l'État. Concernant la gestion financière, la distinction la plus significative du niveau d'autonomie administrative est que ces agences sont autorisées à déterminer seules l'application de leurs ressources financières, leurs propres recettes comme les transferts budgétaires.

Les caractéristiques de fonctionnement du régime d'autonomie administrative et financière sont les suivantes :

- L'autonomie financière doit être formellement reconnue dans l'acte de création de l'agence publique concernée.
- Ces entités publiques disposent de leur propre budget privé, qui est incorporé au budget de l'État aux conditions générales ; lorsque leurs propres recettes dépassent un certain montant⁴², elles doivent être individualisées dans le budget de l'État.
- Ces entités publiques effectuent leur propre gestion financière et leur comptabilité. Elles ne sont pas soumises à des contrôles individuels de la Direction générale du budget sur la légalité des charges ; ce contrôle est seulement fait en termes globaux. Cependant, le Ministère des finances doit approuver toutes les opérations d'emprunt, avant leur négociation avec les institutions financières.
- La gestion financière est effectuée par le Conseil de direction, qui contient des représentants de la Cour des comptes et de la Direction générale du budget, qui sont des membres sans droits de vote.
- Les procédures comptables sont exécutées au sein de l'agence publique, de même que la gestion de biens et de trésorerie.
- Les propositions de budget privé doivent être soumises au Ministère des finances (Direction générale du budget).
- Les recettes privées sont transférées et déposées en Trésorerie, bien que comptées de façon autonome dans les budgets privés.
- Les ressources de trésorerie sont mises à disposition au moyen de demandes mensuelles de fonds, qui exigent l'autorisation de la Direction générale du budget comme décrit plus haut.
- Les excédents financiers de fin d'exercice sont transférés au budget privé de l'année suivante.

³⁹ La Direction générale du budget a remplacé la Direction générale de la comptabilité publique.

⁴⁰ Significatif correspond à deux tiers des dépenses totales.

⁴¹ Au Portugal, les actes de création des entités publiques de toutes les sortes sont toujours faits par les moyens législatifs, habituellement réalisés par le gouvernement et, exceptionnellement, par le Parlement. Dans le processus décisionnel, le ministère concerné doit obtenir l'accord préalable du Ministre des finances, avant de soumettre la proposition pour approbation au Conseil des ministres.

⁴² Actuellement 10 millions d'escudos (soit environ 50 000 dollars US).

- Les comptes annuels sont établis sous l'autorité du Conseil de direction, examinés par la Direction générale du budget et jugés par la Cour des comptes⁴³.

2.6 Plan officiel de comptabilité publique

Le gouvernement a approuvé en septembre 1997 une loi-décret sur le plan officiel de comptabilité publique, applicable à toutes les entités publiques — excepté les sociétés anonymes — et sous réserve d'exemptions ou de dispositions spécifiques concernant⁴⁴ les universités, le secteur de la santé, la sécurité sociale et les autorités locales. Aucune des dispositions modifiées pour ces secteurs n'a encore été publiée.

Dans le contexte de l'union monétaire et économique européenne, cet acte législatif, qui sera progressivement mis en application, vise à intégrer les différents systèmes de comptabilité (classification budgétaire, classification de bilan et classification d'analyse économique). Il est destiné à permettre la préparation d'outils de gestion, l'amélioration du contrôle financier, le renforcement des informations disponibles et l'obtention d'une gestion publique plus transparente.

D'autres objectifs étaient de normaliser les différents plans comptables qui existaient déjà dans certains secteurs de l'administration publique portugaise et d'introduire des aspects appropriés de méthodes comptables du secteur privé.

Les caractéristiques les plus appropriées de ce plan comptable sont les suivantes :

- Le système comptable ne sert plus seulement les objectifs budgétaires ; il prendra aussi en charge également la gestion immobilière et l'analyse économique et financière. En conséquence, les entités publiques et les agences de contrôle auront les outils pour effectuer toutes les missions de gestion moderne, notamment évaluation de la performance et évaluation des politiques publiques.
- Les comptes publics enregistreront les transactions financières et budgétaires (comptabilité à double entrée). Les comptabilités budgétaire et financière, bien que distinctes au moyen de comptes spécifiques utilisés dans chaque cas, sont connectées par un système informatique commun qui utilise dix classes de compte, organisées en quatre groupes :

• Groupes de compte - Classes - Comptes

1. Comptes d'exécution budgétaire	0	Comptes de contrôle budgétaire
	1	Liquidités
	2	Tiers
2. Comptes de bilan	1	Liquidités
	2	Tiers
	3	Stocks
	4	Immobilisations
	5	Actifs immobiliers
3. Comptes de résultats	8	Résultats
	6	Coûts et pertes
	7	Bénéfices et profits
4. Comptes	8	Résultats
	9	Libre — Comptabilité analytique

- Tandis que le registre des transactions financières utilisera la comptabilité d'exercice, les transactions budgétaires seront représentées selon la comptabilité de caisse.

⁴³ L'audit de la Cour des comptes utilise des procédures d'échantillonnage ; en cas d'irrégularités, la cour peut décider d'amendes, de sanctions ou de reproches au gouvernement.

⁴⁴ En fait, n'importe quel ministère peut prendre l'initiative de justifier les dispositions et adaptations spéciales aux conditions générales du plan de comptabilité publique. Les secteurs mentionnés sont ceux où le besoin de dispositions spéciales est le plus évident ; bien que les adaptations soient en préparation, aucune n'a été jusqu'ici officiellement adoptée.

- Les rapports financiers comprendront trois documents : le bilan, le compte de profits et pertes et les plans d'exécution budgétaire (dépenses réelles comparées au budget, recettes réelles comparées au budget et flux de trésorerie).

Les principes guidant cette réforme comptable sont :

- la prudence, à savoir que les plans financiers doivent traduire une marge prudente d'incertitude, tout en éliminant explicitement l'utilisation de réserves masquées, la sous-évaluation des actifs et des recettes et la surestimation des passifs et des coûts ;
- la continuité, dans le sens où les entités administratives sont censées poursuivre leurs opérations pendant une durée indéfinie ;
- les coûts historiques, selon lesquels les registres comptables doivent être basés sur les coûts d'acquisition ou de production, en valeurs nominales ou constantes ;
- la spécialisation, afin de s'assurer que des recettes et les dépenses sont reconnues quand elles se produisent, indépendamment des dates où elles sont reçues ou payées (la législation utilise le terme « spécialisation » au lieu de l'expression plus courante de « comptabilité d'exercice ») ;
- la cohérence, à savoir que toute modification dans des définitions de comptabilité d'une année à l'autre doit être justifiée dans les notes des états financiers, et les effets des modifications doivent être aussi entièrement quantifiés dans les rapports financiers annuels ;
- la non-compensation des équilibres, c'est à dire que les comptes positifs et négatifs ne peuvent pas être amortis dans le bilan, le compte de profits et pertes ou les comptes d'exécution budgétaire ;
- l'importance relative, à savoir que tous les équilibres financiers doivent prendre en considération chaque transaction significative ;

Le plan de comptabilité publique définit également l'entité de comptabilité, à savoir les corps de l'administration publique, qui doivent préparer et présenter des comptes.

On prévoit que ce nouveau plan de comptabilité publique fournira de meilleures conditions pour :

- assurer une vision stratégique dans la prise de décision budgétaire, particulièrement en utilisant la budgétisation pluriannuelle en prévoyant les pressions de dépense futures ;
- fournir les informations nécessaires pour le contrôle effectif de l'activité financière publique ;
- renforcer la transparence des transactions financières et immobilières et des relations financières au sein de l'administration publique ;
- faciliter l'évaluation des totaux appropriés de comptabilité publique, de la manière prescrite dans le cadre de la discipline budgétaire et financière européenne liée à l'union monétaire et économique européenne.

En même temps que ces objectifs et préoccupations, ce système doit créer les conditions d'une gestion budgétaire continue et intégrée, pour profiter pleinement des technologies informatiques, pour une plus grande décentralisation des pouvoirs et pour responsabiliser davantage les responsables publics⁴⁵.

⁴⁵ Il est important de noter que toutes les activités d'administration publique, y compris la gestion financière, sont liées par le nouveau code de procédures administratives adopté en 1992. Les dispositions les plus pertinentes pour cette étude comprennent :

- une réglementation générale des organisations collégiales administratives (couvrant des sujets comme les réunions, les délibérations, les procédures de vote, etc.) ;
- la définition de la légitimité concernant les « intérêts diffus » ;
- la définition d'une durée maximale générale pour toutes les procédures administratives (trois mois) ;
- la réglementation des droits des citoyens aux informations administratives ;
- l'admission de mesures provisoires à toutes les phases des procédures administratives ;
- l'obligation de donner la parole aux citoyens intéressés avant une décision défavorable ;
- un élargissement des types et du nombre de situations où l'approbation tacite de l'administration est automatique ;
- la définition d'un processus pour l'élaboration des réglementations ;

2.7 *Marchés publics*

En remplaçant beaucoup de normes législatives anciennes et dispersées, le gouvernement a approuvé en mars 1995 une loi-décret définissant un nouveau régime pour la fourniture de biens, de location d'espace, de services de construction et d'autres services. Ce régime s'applique à toutes les entités publiques à l'exception des entreprises d'État.

Les nouvelles règles définissent l'autorité de dépenses maximales pour les deux catégories d'agence et les niveaux de pouvoir exécutif.

- Niveaux généraux maximaux :
 - 10 millions d'escudos (approximativement 50 000 dollars US) pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative ;
 - 20 millions d'escudos pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative et financière ;
 - 500 millions d'escudos pour les ministres ;
 - 1 000 millions d'escudos pour le Premier Ministre ;
 - illimité pour le Conseil des ministres.
- concernant les dépenses comprises dans des plans d'activité dûment approuvés par les membres compétents du gouvernement :
 - 20 millions d'escudos pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative ;
 - 40 millions d'escudos pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative et financière ;
- concernant des dépenses dans le cadre de plans et programmes pluriannuels approuvés par la loi :
 - 100 millions d'escudos pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative ;
 - 200 millions d'escudos (environ 1 million de dollars US) pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative et financière ;
 - illimité pour les ministres et le Conseil des ministres⁴⁶.

-
- une nouvelle définition d'acte administratif ;
 - l'élargissement des cas où la nullité des actes administratifs est possible ;
 - la réglementation des actes administratifs d'exécution finale (dans le sens de décisions administratives finales, indépendantes de l'intervention des tribunaux) ;
 - la définition d'un délai plus court pour les réclamations sur les actes administratifs (15 jours au lieu de 30) ;
 - le contrôle de la procédure d'appel hiérarchique ;
 - l'élargissement des possibilités pour l'usage des contrats administratifs ;
 - le renforcement de la nécessité de choisir des fournisseurs de biens et services par appel d'offres public.

⁴⁶ Exprimées en dollars US, ces limites maximales sont grossièrement les suivantes :

- a. Niveaux généraux maximaux :
 - 50 000 dollars US pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative
 - 100 000 dollars US pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative et financière
 - 2,5 millions de dollars US pour les ministres
 - 5 millions de dollars US pour le Premier Ministre
 - illimité pour le Conseil des ministres.
- b. Concernant les dépenses comprises dans des plans d'activité dûment approuvés par les membres compétents du gouvernement :
 - 100 000 dollars US pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative
 - 200 000 dollars US pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative et financière.
- c. Concernant des dépenses liées à l'exécution de plans et programmes pluriannuels approuvés par la loi :
 - 500 000 dollars US pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative
 - 1 million de dollars US pour les directeurs d'entités publiques avec autonomie administrative et financière - illimité

2.8 Entités de contrôle

Il existe plusieurs organisations dans le système portugais ayant des responsabilités de contrôle des financements publics. L'entité la plus appropriée est la Cour des comptes d'après la constitution ; la Cour des comptes fait partie de la branche judiciaire du pouvoir et est l'organe suprême pour le contrôle de la légalité des dépenses publiques et pour le jugement des comptes publics. Ses pouvoirs particuliers comprennent l'examen des comptes des gouvernements centraux, régionaux (Açores et Madère) et locaux et de ceux de l'administration de la sécurité sociale. Elle a également des pouvoirs judiciaires pour traiter les infractions financières.

Dans les conditions de ses actes spécifiques de création et d'organisation (approuvés par le Parlement), la Cour des comptes assure la légalité et la régularité des recettes et dépenses publiques, examine l'intégrité de la gestion financière et exerce un pouvoir judiciaire en ce qui concerne les infractions financières. Son pouvoir s'étend à toutes les entités publiques, y compris les entreprises d'État.

Bien que la cour ait la capacité d'intervenir dans toutes les entités publiques et à toutes les phases de la gestion des finances publiques, l'aspect le plus approprié (et le moins courant parmi les institutions d'audit parlementaire européennes) dans le cadre de cette étude est son rôle dans l'approbation *a priori* de certains types de dépenses publiques⁴⁷.

Les diverses lois votées par le Parlement ou le gouvernement prescrivent les transactions ou instruments juridiques spécifiques, qui exigent l'approbation *a priori* de la Cour des comptes. Les transactions spécifiées comprennent les opérations de prêt et la nomination des fonctionnaires. Dans ces cas, l'action ou l'instrument juridique ne sera pas exécuté avant l'émission d'un visa ou d'une déclaration de conformité par la Cour des comptes. Toutes les entités publiques doivent également soumettre leurs comptes annuels à la Cour des comptes pour audit et certification. La Cour des comptes est également responsable de l'évaluation des systèmes de contrôle interne des entités publiques, notamment l'examen de la légalité, l'économie, l'efficacité et l'efficacité de leur gestion financière.

Le deuxième organe important de contrôle est l'Inspection générale des finances, au sein du Ministère des finances, dont les responsabilités comprennent le contrôle financier et l'assistance technique. Ces fonctions comprennent (i) le contrôle des services financiers et du Trésor public, (ii) l'exécution des inspections dans toutes les entités publiques⁴⁸ et entreprises privées publiques ou privées liées aux questions économiques, financières et budgétaires et (iii) l'application des audits financiers aux entreprises privées et publiques (à l'exception des banques et des compagnies d'assurance). Son intervention est principalement réalisée par des inspections et des demandes de renseignement.

Cette Inspection générale a également le pouvoir de participer au processus législatif, de faire des propositions concernant le système budgétaire ou de prendre des initiatives pour améliorer l'exploitation des entreprises publiques ou d'autres entités publiques.

Comme déjà mentionné, il existe des unités ou inspections d'audit interne dans certains ministères, qui complètent les activités de l'Inspection générale des finances en menant des audits financiers et de performance des entités publiques qui dépendent de leur ministère. Ces unités sont directement rattachées à leurs ministres respectifs pour assurer l'indépendance des sujets d'audit.

Une quatrième institution de contrôle a déjà été mentionnée plusieurs fois dans ce document : la Direction générale du budget. Cette Direction générale est l'organe opérationnel, technique et consultatif au sein du Ministère des finances responsable de la comptabilité publique. En plus de son office central, elle a également des délégations de fonctionnaires détachés à chaque ministère⁴⁹. Les fonctions de cette Direction générale comprennent la préparation technique du budget de l'État, le suivi de l'exécution (y compris modification) du budget, l'élaboration de la comptabilité nationale annuelle et l'analyse économique et financière de toutes les initiatives législatives.

pour les ministres et le Conseil des ministres.

⁴⁷ Il convient de noter qu'il existe quelques exceptions à ces pouvoirs et procédures : la limitation la plus pertinente est la définition annuelle dans le budget de l'État d'un montant minimal en dessous duquel les opérations et contrats financiers sont exemptés du contrôle *a priori* de la Cour des comptes.

⁴⁸ Y compris le gouvernement local.

⁴⁹ La Direction générale du budget a également des délégations détachées à la présidence de la République et au Parlement.

Les responsabilités des délégations détachées à chaque ministère sont les suivantes :

- la participation à la préparation du budget de l'État pour assurer la conformité avec les lois et réglementations et l'approbation des projets budgétaires individuels par les autorités compétentes ;
- l'examen et la transmission au Ministère des finances des demandes de modifications de budget ;
- la révision et la correction de la classification comptable des recettes et dépenses publiques ;
- la révision et l'autorisation des ordres de paiement ;
- l'exécution du contrôle financier sur les projets d'investissement publics ;
- la gestion des registres de comptabilité ;
- la gestion du registre biographique des fonctionnaires ;
- la préparation des informations et données nécessaires à la préparation des comptes publics ;
- l'assistance technique en gestion financière à toutes les entités publiques ;
- le suivi de la participation financière portugaise aux projets cofinancés par les fonds structurels européens, y compris l'examen de leur conformité budgétaire et juridique.

Enfin, il convient de noter le rôle de la Direction générale de l'administration publique, qui est responsable de la mise au point des politiques, de l'audit, de la coordination et de l'assistance technique dans le domaine des ressources humaines. La Direction générale est rattachée au secrétaire d'État pour la modernisation administrative au Ministère des réformes et de l'administration publique.

Les objectifs de la Direction générale sont de rationaliser les structures de l'administration publique, de favoriser le plein emploi et le développement socio-professionnel des ressources humaines, et ainsi de contribuer à l'amélioration de la performance et de la discipline en gestion publique.

2.9 Entreprises d'État

Les institutions publiques portugaises incluent également des entreprises d'État. Bien que ces entités soient créées par différentes lois-décrets de gouvernement, leur gestion financière est généralement menée selon des règles du secteur privé. Les trois distinctions notables avec leurs homologues du secteur privé sont leur origine dans une décision d'État, la source de leurs capitaux propres (totalement ou partiellement) issue du budget de l'État et le principe qu'elles existent pour servir l'intérêt public.

Après la révolution de 1974 et conformément aux orientations politiques de l'époque, beaucoup d'entreprises privées ont été nationalisées, créant ainsi un grand secteur économique public. La situation a nettement changé depuis lors ; après la révision de la constitution en 1989 et l'intégration du Portugal à l'UE, les gouvernements successifs ont mis en application un grand programme de privatisation qui atteint maintenant ses dernières phases.

Les entreprises d'État restantes sont actives dans les secteurs considérés « stratégiques »⁵⁰.

Les entreprises publiques ont une personnalité juridique distincte ; leur domaine d'activité est défini dans leurs statuts de création (approuvé par le Conseil des ministres) et elles poursuivent des objectifs de bénéfice.

Ces entreprises sont régies par deux organes de gouvernance : un conseil d'administration et une commission budgétaire. Le conseil d'administration exerce des fonctions de politique et exécutives, tandis que la commission budgétaire supervise la légalité et la performance de la gestion, ainsi que la comptabilité. L'Inspection générale des finances est responsable de l'audit de leurs comptes.

Les membres du conseil d'administration sont nommés par le Conseil des ministres, tandis que les membres de la commission budgétaire sont conjointement nommés par le ministre de tutelle responsable et le Ministre des finances.

Il existe d'autres situations où l'État portugais conserve une minorité du capital social, dans les entreprises régies par le droit commercial (et qui ont par conséquent presque un statut de secteur privé). Dans ces

⁵⁰

Il existe en fait cinq entreprises d'État au Portugal : ANA (gestion des aéroports), CP (exploitant ferroviaire), IN-CM (production de monnaie et publications officielles), METROPOLITANO (métro de Lisbonne) et REFER (infrastructures ferroviaires).

situations, toutes les règles et procédures organisationnelles, de gestion et de contrôle sont celles applicables aux entreprises privées, à une grande exception près : après que leurs comptes sont examinés par leurs propres organes de contrôle et d'audit, ils sont également examinés par l'Inspection générale des finances. Le contenu de cet examen doit être pris en considération par le représentant de l'État portugais à l'Assemblée générale annuelle des actionnaires où les comptes sont examinés.

3. Synthèse des règles générales de la gestion financière des agences publiques

La présentation faite jusqu'ici sur la gestion et le contrôle financier dans le secteur public portugais vise à assurer non seulement un contexte pour comprendre la situation des agences publiques, mais également à donner une description des structures, des règles et des procédures horizontales actuelles.

Le système de gestion financière au Portugal est néanmoins hétérogène, dans le sens où la priorité d'une raison générale coexiste avec un nombre significatif d'exceptions ou de cas spéciaux.

Avant d'exposer certaines de ces situations spécifiques pour des secteurs sélectionnés, nous allons nous consacrer dans les paragraphes suivants au système horizontal prépondérant pour la plupart des agences publiques portugaises, en récapitulant ce qui a été abordé auparavant avec une autre approche systématique :

3.1. Statut juridique

Les agences publiques sont toujours créées au Portugal par un acte juridique exécutoire, qui définit leur mandat, la structure de gestion, le degré d'autonomie, l'organisation interne, le statut du personnel et les règles et procédures financières de gestion. En conséquence, une modification d'un de ces aspects statutaires du statut d'agence doit également être approuvée par la loi.

Bien que dans quelques situations, l'initiative et l'approbation juridiques du statut d'agence publique soient effectuées au sein du Parlement, elles sont généralement faites sous la compétence du gouvernement, en impliquant le Conseil des ministres. L'initiative principale appartient toujours au ministère intéressé, qui doit obtenir la participation et l'approbation du Ministère des finances avant la présentation d'une proposition législative au Conseil des ministres.

Les motivations principales pour la création des agences publiques peuvent être issues de la nécessité d'améliorer l'efficacité dans les entités publiques, d'assouplir les procédures et comportements de gestion ou d'assurer un rapport plus étroit avec les citoyens ou les usagers ; dans certaines situations, ces justifications sont simplement employées pour masquer l'objectif réel, à savoir réduire les formalités administratives ou éviter le contrôle financier, politique et parlementaire détaillé.

Les agences publiques avec autonomie administrative et financière reçoivent habituellement une personnalité juridique séparée et sont régies par le droit public.

La nomination des organes de gestion est une responsabilité du ministre de tutelle. Pour les agences avec autonomie administrative et financière, les nominations doivent également obtenir l'accord du Ministre des finances.

D'après la législation décrite plus haut, les agences publiques au Portugal, concernées par cette étude, sont celles disposant du statut d'autonomie administrative et financière (même s'il existe des différences mineures concernant leurs pouvoirs de gestion).

Une définition des classes dans cette catégorie peut être faite sur la base de trois critères : la nature de leurs responsabilités, de leur activité sectorielle ou de leur influence territoriale. Dans le premier cas, nous pouvons trouver des agences publiques avec des fonctions de réglementation ou exécutives ; dans le second, des établissements dans l'enseignement, la santé, la culture, les télécommunications, les transports et d'autres secteurs ; en termes de compétence territoriale, ils peuvent avoir l'un ou l'autre une influence nationale ou régionale.

Comme le Portugal reste un pays centralisé, il n'existe pas d'agences publiques régionales excepté aux Açores et à Madère. D'autre part, certaines agences de l'État central ont un secteur d'activité délimité au niveau régional.

En accord avec la tendance politique vers la décentralisation, y compris le transfert de pouvoir aux autorités locales accompagné du transfert des ressources financières correspondantes, certaines dispositions juridiques sont déjà en vigueur dans les municipalités, tandis que d'autres sont en préparation. Il convient de noter, dans

le cadre de ce rapport, que beaucoup de municipalités ont créé leurs propres agences publiques pour l'exécution de fonctions particulières, tels que la distribution d'eau ou le réseau d'égouts, qui opèrent selon des règles semblables à celles du niveau central. Cette tendance démontre la recherche continue de méthodes de gestion plus efficaces et de juridictions territoriales favorisant l'efficacité de l'exploitation.

3.2 Principales caractéristiques du bilan

La propriété de biens immobiliers et de bâtiments est étroitement liée à l'attribution d'une personnalité juridique distincte — à savoir que lorsque les actes de création déterminent cette qualité, l'agence publique peut enregistrer des titres de propriété au nom de l'agence, à moins qu'une disposition claire stipule le contraire.

Avec une personnalité juridique distincte, le pouvoir de décision sur l'acquisition de propriété immobilière et de bâtiments lui est lié, même si, en pratique, ces décisions sont habituellement prises seulement après consultation ou confirmation avec le ministre concerné. Des règles identiques s'appliquent aux décisions de cession de propriété immobilière et de bâtiments.

Les méthodes et les procédures pour l'acquisition et la cession de propriété doivent néanmoins être conformes à la loi-décret sur les marchés publics comme expliqué plus haut.

Les règles concernant les opérations d'endettement sont plus restrictives que celles applicables aux immobilisations.

Les agences publiques ont en principe l'autorité pour effectuer des opérations d'emprunt, à moins qu'on le leur interdise dans les actes de création. Toutefois, ces opérations sont soumises à une approbation préalable, quant au quantum et à l'étendue des garanties de l'État, par le ministre de tutelle concerné et par le Ministre des finances. En outre, toutes les opérations d'endettement sont également contrôlées par la Cour des comptes.

Une fois autorisées, les agences publiques peuvent établir des négociations d'emprunt avec l'établissement financier de leur choix, y compris sur les taux d'intérêt et toutes les garanties mobilières et/ou d'État exigées par l'établissement financier.

3.3 Budget

Les règles budgétaires des agences publiques exigent la préparation de budgets privés (un budget annuel d'agence couvrant toutes les dépenses, les propres recettes et les contributions du budget de l'État) au format et contenu standard comme spécifié par le Ministère des finances. Le budget privé doit être approuvé par le ministre de tutelle et le Ministre des finances.

La surveillance et l'audit de la gestion financière des agences publiques sont effectués par le Ministère des finances (Inspection générale des finances et Direction générale du budget) et également par la Cour des comptes. La plupart des ministères de tutelle ont également leurs propres services de contrôle, comme expliqué plus haut, avec l'autorité pour la performance et l'audit financier ou les examens opérationnels.

Les agences publiques doivent préparer des plans annuels et habituellement pluriannuels (qui incluent les investissements programmés), qui sont approuvés par le ministre de tutelle.

Les budgets annuels et les plans pluriannuels doivent inclure la définition des objectifs financiers.

Les budgets privés de l'agence sont compris — en tant que postes individuels — dans le chapitre du ministère de tutelle au budget de l'État, de sorte qu'ils sont publiés et en principe contrôlés par le Parlement. Cependant, les budgets privés détaillés ne sont habituellement pas publiés.

Les plans d'investissement annuels font partie de leurs budgets privés, ainsi que les dispositions de personnel (nombre, type, salaires, etc.). Cependant, les négociations salariales annuelles au sein des agences publiques suivent des orientations générales définies par le Ministère des finances et sont soumises au contrôle politique par le ministre de tutelle.

Les classifications de compte et les procédures applicables aux agences publiques sont celles définies par le plan officiel de comptabilité publique comme expliqué plus haut, qui incorpore beaucoup de caractéristiques de la comptabilité du secteur privé.

Dans les situations où les agences publiques livrent des marchandises ou fournissent des services, leurs organes de gestion fixent en principe les prix ou les droits. Cependant, le ministre de tutelle doit être consulté avant la mise en application des changements. Dans de nombreux cas, des lois donnent au gouvernement le

pouvoir de définir la politique et la méthodologie des prix, tout en laissant le détail de son application à l'agence.

Les budgets privés sont élaborés sur une base brute — dans le sens où elles déterminent les dépenses maximales, en tenant compte des transferts du budget de l'État (sous forme de subventions) et les recettes dérivées de leur propre activité. Si elles souhaitent dépenser les recettes supplémentaires qui dépassent le montant prévu à leur budget, elles doivent préparer une révision de budget pour approbation par le ministre de tutelle et le Ministre des finances.

Les budgets privés des agences doivent être en accord avec les dispositions budgétaires de l'État — à savoir que leur préparation peut seulement être finalisée après l'approbation du budget de l'État au Parlement. Dans certaines situations, le gouvernement établit la performance — contrats avec les agences publiques qui définissent les missions ou les opérations pluriannuelles spécifiques que les agences doivent mettre en application et qui engagent le montant des contributions financières à prélever sur le budget de l'État ; ces contrats de performance ont toujours besoin de l'approbation du Ministère des finances.

En règle générale, des excédents financiers de fin d'exercice issus des recettes propres peuvent être incorporés au budget privé annuel suivant. Néanmoins, dans quelques situations, les agences publiques doivent transférer ces excédents à la Trésorerie nationale. Les excédents dérivés des recettes du budget de l'État doivent dans tous les cas être transférés à la Trésorerie.

L'exploitation des agences publiques n'est pas censée produire des déficits — et le système de suivi et de contrôle vise à éviter ces situations. Quand ils se produisent, les organes de gouvernance des agences ont la responsabilité formelle de trouver des solutions. Néanmoins, dans des situations particulièrement complexes, le déficit est couvert par le budget de l'État.

3.4. *Gestion de la performance, contrôle et audit*

Au Portugal, la situation sur les objectifs de performance des agences publiques et l'audit et le contrôle correspondants n'est encore aujourd'hui pas très positive ou encourageante.

Les rapports annuels sur des activités et la gestion financière doivent inclure une présentation des réalisations de performance, mais les rapports sont rarement débattus en profondeur. D'ailleurs, comme les objectifs et buts de performance ne sont pas négociés et établis pendant le processus budgétaire de départ, l'efficacité du reporting *a posteriori* est évidemment incertaine.

Une situation semblable règne concernant le contrôle interne, où une loi le définit comme premier niveau du système de contrôle et le rend obligatoire pour toutes les entités.

Cependant, l'absence d'un cadre obligatoire pour le contrôle interne et le manque de normes générales contribuent à une sous-valorisation de son application effective. Les mêmes carences rendent le suivi presque impossible.

En revanche, le contrôle externe au Portugal est une pratique bien établie et efficace. En plus de la Cour d'audit, il est mis en application rigoureusement par l'Inspection générale des finances.

Cette Inspection générale, avec des pouvoirs sur les questions financières et de conformité juridique, effectue ses activités concernant les agences publiques par échantillonnage ou après un rapport ou une allégation d'action fautive. Elle mène un programme d'inspections annuel approuvé par le Ministre des finances, qui a également l'autorité pour ordonner des audits spéciaux.

3.5 *Secteurs sélectionnés*

Comme c'est le cas dans de nombreuses situations, les règles et les réglementations législatives s'appliquent aux réalités complexes de l'administration publique avec des degrés variables de conformité, souvent aggravées par le besoin de mécanismes transitoires ou par l'insuffisance et l'inadaptation des ressources (techniques, financières ou humaines).

De telles circonstances se produisent particulièrement quand, comme dans la situation actuelle du Portugal, les règles et procédures de la gestion des finances publiques sont au centre d'un processus fondamental de transformation et de modernisation.

Bien qu'une présentation approfondie de ces exceptions ne soit pas faisable ici, nous abordons brièvement ci-dessous les situations de trois secteurs : enseignement (universités), santé (hôpitaux) et culture (théâtres nationaux, musées nationaux et bibliothèques nationales).

Universités

La constitution portugaise attribue un haut niveau d'autonomie financière unique aux universités⁵¹ comprenant :

- la reconnaissance d'une personnalité juridique distincte et d'une autonomie statutaire dans les domaines de leurs activités scientifiques, pédagogiques, administratives, financières et disciplinaires ;
- l'autonomie d'élaboration de leurs propres lois et ordres qui, s'ils ne sont pas en conflit avec la législation nationale, sont soumis seulement à la confirmation par le Ministre de l'éducation ;
- l'autonomie pour l'approbation de leur organisation administrative et financière interne ;
- l'autonomie administrative et financière, qui dépasse celle des autres agences publiques dans les aspects suivants : (i) exemption de contrôle *a priori* par la Cour des comptes (bien que leurs comptes annuels doivent être examinés et jugés par cette cour), (ii) pouvoir de cession de leurs actifs, (iii) autorité pour la libre gestion des dotations financières annuelles du budget de l'État, (iv) capacité de modifier leur budget privé et d'élaborer des budgets privés supplémentaires, (v) capacité d'élaborer des programmes d'investissement pluriannuels, (vi) autorité pour louer des biens immobiliers et bâtiments justifiés par leurs nécessités opérationnelles et (vii) capacité d'augmenter leurs propres recettes et de les utiliser au moyen de budgets privés ;

Presque en même temps que l'adoption du nouveau plan officiel de comptabilité publique, le gouvernement a approuvé une loi-décret définissant des règles et procédures exceptionnelles applicables aux universités. Les caractéristiques principales de ces règles sont :

- en dehors des transferts financiers sur le budget de l'État, les universités sont libres de collecter d'autres recettes, de les déposer dans n'importe quel établissement financier et d'assurer leur gestion conformément à leurs propres budgets privés ;
- les universités sont exemptées de la règle générale exigeant le retour des excédents liés aux transferts sur le budget de l'État (en fait, l'utilisation de ces excédents est même exemptée de l'approbation par le Ministre de l'éducation) ;
- les universités sont autorisées à décider de tous les types de couverture d'assurance, sous réserve que le coût soit couvert par leurs propres recettes ;
- les dépenses en devises étrangères peuvent être directement payées par les universités, en utilisant l'établissement financier de leur choix ;
- les contrôles externes sur la gestion financière des universités sont effectués tous les deux ans, en utilisant les services des cabinets d'audit privés de leur choix (les rapports d'audit doivent être présentés aux ministres des finances et de l'enseignement) ;
- les actifs des universités comprennent tous les biens immobiliers et bâtiments acquis ou construits, même si le terrain appartient à l'État ;
- en cas de cession de biens immobiliers ou de bâtiments, 50 pour cent du produit de la vente revient à l'État, l'autre moitié étant conservée par les universités à des fins d'investissement.

Hôpitaux

Le gouvernement a approuvé en 1988 les principes généraux concernant l'organisation et la gestion des hôpitaux⁵², selon lesquels ils disposent d'une personnalité juridique distincte et de l'autonomie administrative et financière.

⁵¹ Nous nous intéressons seulement aux universités publiques dans ces paragraphes ; les universités privées sont gérées en tant qu'entreprises privées.

⁵² Comme pour les universités, nous nous intéressons seulement aux hôpitaux publics.

La gestion des hôpitaux doit être organisée et effectuée professionnellement, afin d'assurer la meilleure performance avec le coût minimum. Pour atteindre ces résultats, les hôpitaux doivent préparer des plans de gestion annuels et pluriannuels, qui sont approuvés par le Ministre de la santé.

Leurs recettes sont celles transférées par le budget de l'État et aussi celles dérivées de leur activité — en l'occurrence celles des prestations de soins de santé et services associés. Le Ministère de la santé approuve les prix des services de soins de santé.

Généralement, et en tenant compte de la législation récente sur la gestion des finances publiques décrite plus haut, la gestion et le contrôle des hôpitaux ne diffèrent pas de manière significative des autres agences publiques avec l'autonomie administrative et financière.

Théâtres nationaux

Les théâtres nationaux n'ont aucun régime spécifique qui définit des exceptions ou une spécificité ; ils font donc partie de la catégorie générale des agences publiques avec autonomie administrative.

Une exception est le théâtre national D. Maria. Elle a une personnalité juridique distincte et l'autonomie administrative et financière. Ses organes de gestion comprennent un conseil d'administration de trois membres (désignés par le Premier Ministre suivant une proposition du Ministre de la culture), une commission budgétaire de trois membres (l'un d'entre eux est nommé par le Ministre des finances) et un conseil consultatif (qui intervient sur les thèmes culturels et artistiques).

Sa gestion et son contrôle financier suivent le modèle horizontal : plans pluriannuels et annuels, budget privé (préparé conformément aux dispositions et transferts du budget de l'État) et rapports et comptes annuels. Le contrôle externe est fait par le Ministère des finances et la Cour des comptes.

Néanmoins, il existe des situations particulières : la plus exceptionnelle d'entre elles concerne le théâtre national S. Carlos, qui a reçu pendant quelque temps (de 1980 jusque récemment) le statut de société anonyme.

Sa gestion financière, ainsi que ses règles de contrôle correspondantes, étaient celles décrites ci-dessus au cours de cette période : personnalité juridique distincte et autonomie administrative et financière associée ; activité limitée à la promotion et à la diffusion de la culture artistique, à savoir art lyrique, musique et, particulièrement, opéra ; deux organes de gouvernance (conseil d'administration et commission budgétaire) désignés par le gouvernement.

Il est intéressant de préciser que certaines dispositions spéciales ont été ensuite définies pour ce théâtre national : le bâtiment utilisé par cette société anonyme appartenait à l'État ; ses comptes annuels étaient exemptés de jugement par la Cour des comptes ; tous les contrats, actes ou opérations étaient également exemptés de son contrôle *a priori* (et de l'enregistrement par le Ministère des finances) ; la gestion du personnel était régie par le droit privé.

En même temps, des responsabilités spéciales étaient conférées au ministre de tutelle, qui approuvait l'activité annuelle et pluriannuelle et les plans et programmes financiers, les budgets actuels et d'investissement, les rapports et comptes annuels, les opérations d'emprunt et les garanties associées, ainsi que la rémunération de personnel.

Après ces changements, le théâtre national S. Carlos n'est plus une société anonyme ; c'est une agence publique suivant l'organisation et les procédures générales présentées plus haut, qui sont très semblables à celles qui s'appliquent au théâtre national D. Maria.

Musées nationaux

Tous les musées nationaux portugais sont, à des fins de gestion et de contrôle, des entités intégrées et dépendantes de l'Institut portugais des actifs culturels. Cet Institut lui-même est inclus dans la catégorie générale de l'autonomie administrative et financière (dont les caractéristiques, règles et procédures sont présentées ci-dessus).

Conséquence de cette situation, la gestion financière des musées nationaux est centralisée et coordonnée par l'Institut selon les règles normales d'une agence publique.

Bibliothèques nationales

Il existe une seule bibliothèque nationale au Portugal, située à Lisbonne, qui a récemment⁵³ reçu une nouvelle définition statutaire identifiant son rôle culturel et son besoin d'adaptation aux nécessités de la société de l'information actuelle.

La bibliothèque aura une personnalité juridique distincte et l'autonomie administrative sous la tutelle du Ministre de la culture.

Elle sera gérée par le directeur (conjointement désigné par le Premier Ministre et le Ministre de la culture, avec le niveau de rémunération équivalent à un directeur d'université publique), un conseil administratif (responsable en particulier de la gestion financière) et un conseil technique consultatif (composé du directeur et de tous les chefs de service de l'établissement, avec des pouvoirs consultatifs).

La gestion financière est coordonnée au moyen du plan d'activité annuel (approuvé par le Ministre de la culture), du budget annuel et du rapport annuel. Les recettes de la bibliothèque nationale incluent les transferts sur le budget de l'État et d'autres recettes dérivées des services fournis.

À tout autre égard, la bibliothèque nationale suit les règles générales de la gestion et du contrôle applicables à la catégorie de l'autonomie administrative.

⁵³

En avril 1997.

BIBLIOGRAPHIE

- (1979), Decreto-Lei nº 513-Z/79 de 27 de Dezembro — Reestrutura a Inspecção-Geral de Finanças, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1980), Decreto-Lei nº 259/80 de 5 de Agosto — Transforma o Teatro Nacional de S. Carlos em Empresa Pública e Aprova os respectivos Estatutos, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1980), Decreto-Lei nº 404/80 de 26 de Setembro — Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Azulejo, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1982), Decreto-Lei nº 188/82 de 17 de Maio — Confere às Universidades do Estado mecanismos legais e administrativos adequados, em matéria de Gestão Administrativa e Financeira, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1982), Decreto-Lei nº 241/82 de 22 de Junho — Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Teatro, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1983), Decreto-Lei nº 81/83 de 10 de Fevereiro — Define o Regime Jurídico do Pessoal dos Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Educação, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar nº 17/87 de 18 de Fevereiro — Aprova a Orgânica da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar nº 40/87 de 2 de Julho — Aprova a Orgânica da Direcção-Geral da Administração Pública, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto-Lei nº 312/87 de 18 de Agosto — Aprova a Orgânica da Inspecção-Geral dos Serviços de Saúde, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto-Lei nº 94/87 de 2 de Março — Cria na Inspecção-Geral de Finanças (IGF) a Inspecção Patrimonial e Financeira das Autarquias Locais, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Portaria nº 682/87 de 8 de Agosto — Concede Autonomia Administrativa e Financeira à Universidade do Porto, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1988), Decreto-Lei nº 19/88 de 21 de Janeiro — Aprova a Lei de Gestão Hospitalar, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1988), Lei nº 108/88 de 24 de Setembro — Define a Autonomia das Universidades, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1989), Decreto-Lei nº 202/89 de 22 de Junho — Altera o Decreto-Lei nº 19/88 de 21 de Janeiro (Aprova a Lei de Gestão Hospitalar), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1990), Decreto-Lei nº 216/90 de 3 de Julho — Aprova o novo Estatuto Orgânico do Instituto Português do Património Cultural (IPPC) e Revoga o Decreto Regulamentar nº 34/80, de 2 de Agosto, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1992), Decreto-Lei nº 155/92 de 28 de Julho — Estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1994), Despacho Normativo nº 197/94 de 25 de Março — Homologa os Estatutos da Universidade Aberta, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1995), Decreto-Lei nº 55/95 de 29 de Março — Empreitadas e Fornecimentos de Obras Públicas, Locação, Prestação de Serviços e Aquisição de Bens, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1996), Decreto-Lei nº 170/96 de 19 de Setembro — Transfere para as Universidades diversas Competências de Âmbito Académico, revogando em simultâneo legislação vária cuja vigência na ordem jurídica se entende prejudicada pela entrada em vigor da Lei de Autonomia das Universidades (Lei nº 108/88, de 24 de Setembro), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1997), Constituição da República Portuguesa — 4ª Revisão, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei nº 242/97 de 18 de Setembro — Aprova a Orgânica do Teatro Nacional de São João, do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei nº 252/97 de 26 de Setembro — Disciplina e Desenvolve o Exercício da Autonomia Administrativa e Financeira das Universidades, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei nº 89/97 de 19 de Abril — Aprova a Orgânica da Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei nº 90/97 de 19 de Abril — Aprova a Orgânica do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Lei nº 98/97 de 26 de Agosto — Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1998), Despacho Normativo nº 11-A/98 de 21 de Fevereiro — Homologa a Nova Versão dos Estatutos da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

ANTÓNIO MIGUEL PINELA e JOSÉ MANUEL CARRETO (1996), Novo Regime Jurídico de Realização das Despesas Públicas, Rei dos Livros, Lisboa.

ANTÓNIO PIRES CAIADO e ANA CALADO PINTO (1997), Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública, Vislis Editores, Lisboa.

DIOGO FREITAS DO AMARAL (1987), Curso de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra.

DIOGO FREITAS DO AMARAL (1992), O Novo Código do Procedimento Administrativo, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

GIANDOMENICO MAJONE (1997), Le modèle d'agence : L'évolution des institutions de régulation et de réglementation dans l'Union européenne, Eipascopie, Maastricht.

ISABEL CORTE-REAL (1995), O Livro da Modernização Administrativa 1986-1995, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, Lisboa.

JOÃO CAUPERS (1992), Os Princípios Gerais do Procedimento e o Direito à Informação, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

JOÃO CAUPERS (1997), Leis da Organização Administrativa, Editorial Notícias, Lisboa.

JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU (1990), Definição de Empresa Pública, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.

MARCELO REBELO DE SOUSA (1995), Lições de Direito Administrativo, Pedro Ferreira — Editor, Rio de Mouro.

CHAPITRE 6. RAPPORT DE LA GRANDE-BRETAGNE

De M. Colin Talbot et M. Colin Morgan, université de Glamorgan, Pays de Galles, Royaume-Uni

1. Présentation du système britannique

Le Royaume-Uni se compose de quatre territoires — Angleterre, Écosse, Pays de Galles et l'Irlande du Nord — et à proprement parler, la « Grande-Bretagne » est composée seulement des trois premiers. En raison de l'histoire constitutionnelle et institutionnelle particulière de l'Irlande du Nord, elle est exclue de cette analyse, d'où la précision dans le titre de la « Grande-Bretagne ».

Même en Grande-Bretagne, il existe maintenant des différences en rapide évolution dans les dispositions de l'administration publique en raison de l'établissement du Parlement écossais et de l'assemblée du Pays de Galles, créant un aménagement quasi-fédéral. Du fait de ces dispositions en pleine mutation, ce chapitre porte principalement sur l'analyse des dispositions « anglaises », bien que dans certains cas il s'agisse des dispositions institutionnelles britanniques.

1.1 Agences publiques

Au cours des 10-15 dernières années, le Royaume-Uni a suivi probablement l'un des plus grands programmes de « déségrégation » des institutions publiques en unités plus petites de tous les pays de l'OCDE. Les nouvelles organisations créées (par la séparation de plus grandes structures) comprennent, par exemple :

- presque 500 nouvelles organisations de services de santé (*NHS Trusts*) fractionnées à partir des structures de la NHS ;
- environ 45 nouvelles universités (anciennes écoles d'enseignement technique), plus de 500 écoles supérieures (*colleges*) nouvellement indépendantes et 1 200 écoles subventionnées, toutes séparées du contrôle direct des autorités locales d'enseignement ;
- environ 140 agences exécutives de l'État central créées à partir des services de l'État central (mais toujours dedans).

Cette liste est presque sans fin. Dans certains domaines, il y a eu une diminution du nombre d'organisations, mais même ici il y a eu une hausse en pourcentage de la dépense publique. Les organisations non gouvernementales quasi autonomes (connus au Royaume-Uni sous le nom de « quangos ») ont diminué en nombre, mais augmenté leur part des dépenses publiques, de 3 milliards de livres sterling en 1979 à plus de 18 milliards en 1997.

Les « agences publiques » au Royaume-Uni couvrent une très large variété d'organisations. Celles-ci comprennent :

- les ministères centraux et régionaux sous le contrôle du Cabinet ou des gouvernements régionaux (Écosse et Pays de Galles) ;
- les agences exécutives, les organisations des services publics au sein des ministères ;
- les organisations non gouvernementales quasi autonomes (NDPB), organisations publiques hors fonction publique directement financées et contrôlées par les ministères ;
- les régies, principalement les sociétés anonymes contrôlées par l'État dans le secteur commercial ;
- les services locaux, des organisations principalement financées au niveau central mais organisées localement (par exemple la police, les pénitenciers et les pompiers) ;
- la NHS, service de santé nationale, dans une catégorie propre. Ce n'est pas un ministère, bien qu'elle fasse maintenant partie de plusieurs ministères à Westminster pour l'Angleterre et dans les assemblées régionales pour l'Écosse et le Pays de Galles. Elle n'appartient pas non plus à une autre catégorie (par exemple agence, NDPB, régie, services locaux).

Les autorités locales contrôlent ou participent également aux agences publiques locales. Elles fournissent des fonds et exercent certains pouvoirs sur certains services locaux, par exemple police, probation et pompiers. Elles peuvent créer leurs propres agences locales (par exemple des organisations d'emploi direct [DLO, *Direct*

Labour Organisation]) et ont souvent des liens étroits avec d'autres organisations semi-publiques (par exemple certains musées et galeries). La Grande-Bretagne a donc des systèmes extrêmement complexes et hétérogènes qui régissent les agences ciblées.

Ce rapport est consacré à trois domaines ou fonctions — enseignement supérieur (universités), santé (hôpitaux) et culture (musées nationaux, théâtres et bibliothèques).

Une analyse des diverses organisations en Grande-Bretagne qui relèvent au sens large de la santé, de l'enseignement supérieur et des établissements culturels montre à quel point ils sont divers et hétérogènes en termes de lieu et de statut (voir Figure 1).

Figure 1. Exemples de répartition des fonctions culture, santé et université

Ministère	Agences exécutives ⁵⁴	NDPB exécutives ⁵⁵	Régies et autres sociétés de capitaux	NHS	Enseignement supérieur
Enseignement et emploi		HEFC ⁵⁷ Angleterre			Institutions (135)
Culture, médias et sport (anciennement National Heritage)	Historic Royal Palaces Agency ; Royal Parks Agency	Arts Council for England ; English Heritage ; National Gallery ; British Museum ; Tate Gallery	BBC ; Theatres Trust ; Royal Fine Art Commission		700 bibliothèques dans l'enseignement supérieur universitaire et technique (HE et
Santé	Medical Devices Agency ; Medicines Control Agency ; NHS Estates ; NHS Pensions Agency ;	English National Board for Nursing ; Public Health Laboratory Service Board	Advisory Committee on NHS Drugs ; Medicines Commission	NHS Executive ; Special Health Authorities (13) ; Health Authorities (100) ; NHS Trusts (425)	
Commerce et Industrie		Conseils "recherche"			
Office écossais	Historic Scotland	Scottish Arts Council ; Scottish HEFC ; National Galleries ; Bibliothèque ; Museum of Scotland		Conseils sanitaires (15) ; NHS Trusts (47)	Institutions (21)
Office gallois	Cadw (monuments historiques gallois)	Arts Council of Wales ; HEFC Wales ;		Autorités sanitaires (5) ; NHS Trusts (29)	Institutions (14)
Gouvernement local	Gère beaucoup d'organisations culturelles (par exemple 1 700 musées, 5 000 bibliothèques publiques, etc.) directement et en finance davantage indirectement (par exemple des organisations artistiques). Il joue un certain rôle dans la santé (principalement santé environnementale et contrôle des normes dans les magasins d'alimentation) et un petit rôle direct avec les universités.				

Dans le cas des hôpitaux et des universités, il existe des règles et des contrôles spécifiques qui s'appliquent à ces organisations, avec quelques petites variations entre les trois juridictions britanniques (Angleterre, Écosse et Pays de Galles). Ce sont donc principalement des dispositions sectorielles ou « verticales » avec quelques variations régionales. Pour les musées (et quelques autres établissements culturels), les dispositions sont

⁵⁴ Les agences exécutives sont des organisations des services publics au sein des ministères.

⁵⁵ Les organisations non gouvernementales quasi autonomes sont des organisations hors fonction publique, contrôlées par un ministère particulier sans en faire partie. Les règles générales régissant les NDPB sont exposées plus loin.

⁵⁶ Les régies sont habituellement des organisations détenues pas l'État et/ou statutaires, mais là encore hors fonction publique. Elles sont habituellement rattachées à un ministre, mais seulement dans des contraintes législatives très spécifiques (contrairement aux agences et NDPB).

⁵⁷ Higher Education Funding Council (conseil de financement de l'enseignement supérieur).

toutefois « horizontales », ou générales. La plupart des musées nationaux sont des exemples « d'organisations non gouvernementales quasi autonomes » (NDPB). Il existe beaucoup de ces NDPB couverts par un ensemble de règles général, mais même là, certains détails propres au secteur s'appliquent aux musées⁵⁸.

1.2 Agences exécutives

La création d'agences exécutives (connues également sous le nom d'agences des « prochaines phases ») a commencé au Royaume-Uni en 1988, après un rapport au gouvernement intitulé « Amélioration de la gestion de l'État : les prochaines phases ». Depuis lors, trois quarts des fonctionnaires du Royaume-Uni ont été transférés à environ 140 agences. La plupart du personnel des agences est constitué de fonctionnaires pour lesquels les règles de la fonction publique sont appliquées, mais quelques agences contiennent des effectifs militaires et d'autres salariés non fonctionnaires.

Les agences n'ont aucune existence juridique distincte de leur ministère de tutelle et elles en font partie. Elles produisent des rapports et comptes (audités) distincts pour leurs activités, mais leurs comptes sont également incorporés aux comptes du ministère. En termes d'« agents comptables », chaque agence en a effectivement deux : le secrétaire permanent du ministère de tutelle et le directeur de l'agence elle-même.

Chaque agence a un document-cadre qui est établi par le ministre concerné et approuvé par la Trésorerie et le bureau du Cabinet : il définit la mission de l'agence, le cadre de politique, les dispositions de gouvernance pour l'agence et son régime financier.

En termes d'affectations financières, les budgets d'agence sont englobés dans les budgets des ministères pour le processus principal d'affectation des fonds public, bien que certains aspects du budget d'agence puissent être affectés séparément, selon la nature de l'agence.

Le cycle formel est que les agences participent aux discussions internes aux ministères sur le niveau de financement nécessaire pour le prochain cycle budgétaire, mais que dans la plupart des cas, les ministères sont les organes qui négocient avec le Trésor de S.M. (Il existe certaines exceptions, où les très grandes agences participent directement aux discussions avec le Trésor, par exemple l'agence des prisons de S.M. De plus, les agences avec d'importants budgets de « programme », par exemple l'agence des prestations de sécurité sociale, ont certains de « leurs » fonds déterminés dans le processus budgétaire formel parlementaire. Ce sont seulement ces fonds de « programme » qui apparaissent habituellement en tant que tels dans les évaluations ; les agences elles-mêmes n'ont pas (la plupart du temps) de votes qui leur sont spécialement destinés en tant qu'entités distinctes, mais sont couvertes dans les votes du ministère).

Les règles générales couvrant les finances des agences sont exposées dans un livre blanc intitulé « Le financement et la responsabilité des agences des prochaines phases », édité par le Trésor en 1989.

Une exception majeure au modèle général concerne les agences instaurées comme (ou transférées à) des agences de « fonds commerciaux » d'après la loi sur le commerce public de 1990. Nous n'entrerons pas dans les détails car aucune des organisations présentées dans ce rapport n'est une agence de « fonds commerciaux » mais pour l'essentiel, ce sont des agences dont les finances viennent des recettes dérivées des ventes de services ou de redevances ou prélèvements statutaires qu'elles collectent. Au lieu d'une limite de dépenses, les fonds commerciaux sont contrôlés par une limite sur leurs fonds de roulement. Bien qu'une discrétion beaucoup plus grande leur soit accordée sur leurs finances internes, il existe toujours des contrôles serrés ; par exemple les licences ou les prélèvements ne peuvent pas être modifiés sans approbation du Trésor et leur capacité à lever un financement externe est également étroitement contrôlée.

1.3 NDPB

Les organisations non gouvernementales quasi autonomes (NDPB ou « quangos »)⁵⁹ sont, comme leur nom l'indique, nettement en dehors des ministères. Leur personnel est en grande partie constitué d'employés non

⁵⁸ En raison de ces complexités, il a été décidé pour simplifier les choses de s'intéresser seulement aux musées nationaux et d'exclure les bibliothèques et les théâtres.

⁵⁹ Techniquement, les « quangos » (*QUasi-Autonomous Non-Governmental Organisation*) sont des organisations non gouvernementales quasi-autonomes. Les NDPB du Royaume-Uni ne sont pas strictement des « quangos » sous cette définition car ils sont « gouvernementaux », mais ils sont généralement connus en tant que « quangos », même dans les publications du gouvernement.

fonctionnaires (bien que quelques-uns comprennent quelques fonctionnaires) et ils ne sont donc pas directement soumis aux règles de la fonction publique (par exemple sur les questions de personnel).

Les NDPB couvrent une variété de fonctions, y compris organes consultatifs, commissions royales, tribunaux (organes quasi-juridiques) et organes exécutifs (prestations de service). Leur statut juridique varie :

- les organes consultatifs sont normalement instaurés par mesure (ministérielle) administrative ;
- les commissions royales sont établies par mandat royal envoyé aux commissaires ;
- les tribunaux sont des organes statutaires établis par la voie législative ;
- Les NDPB exécutifs sont normalement établis par la loi ou par la charte royale.

Les NDPB considérés dans ce rapport sont tous des NDPB exécutifs — organisations prestataires de service.

Les NDPB déjà existants peuvent également devenir des sociétés sous la législation sur les entreprises, qui fournit certains avantages juridiques et financiers. Ainsi, par exemple, la BBC est établie par charte royale comme corps constitué, mais est également enregistrée en tant qu'entreprise sous la législation sur les entreprises.

Ces organisations peuvent également être établis par la législation sur les entreprises qui prévoit les sociétés par actions (limitées par la part d'actions) ou par garantie (limitée par les garanties financières⁶⁰). Ils sont habituellement utilisés pour la création d'organisations très petites ou limitées dans le temps qui ne justifient pas de législation spécifique.

En pratique, presque tous les nouveaux NDPB exécutifs ont une base juridique, contrairement aux agences exécutives, qu'il s'agisse d'une législation spécifique, d'une garantie royale ou par les lois sur les entreprises. Les NDPB ne bénéficient habituellement pas du statut de Couronne (et des immunités correspondantes), là encore contrairement aux agences exécutives.

Les NDPB peuvent également être reconnues comme organisations caritatives (sous la législation des organisations caritatives), soit par candidature, soit en étant considérés comme organisations caritatives en incluant l'exemption dans leur législation de création. Ceci a beaucoup d'avantages fiscaux, mais un NDPB ne peut pas être établi par la législation des organisations caritatives. Il doit être installé d'abord.

En termes financiers, la plupart des NDPB exécutifs sont en position très semblable aux agences exécutives. Elles ont un ministère de tutelle qui négocie leur budget en leur nom avec le Trésor et affecte leurs finances. Les contrôles effectués par le Trésor sont largement semblables à ceux des agences exécutives. Les détails sont présentés dans « Organisations non gouvernementales quasi autonomes : guide pour les ministères (Office du Cabinet et Trésor de S.M., 1992). Comme avec les agences, en pratique, le degré de contrôle varie avec la taille et l'importance des NDPB exécutifs, mais dans tous les cas, il y a des contrôles substantiels.

Les musées sont un sous-ensemble de NDPB et ne diffèrent pas considérablement en statut juridique, dispositions financières ou structures de gestion de la plupart des autres NDPB exécutifs. Les variations viennent principalement d'accidents historiques : les musées sont souvent d'anciennes institutions et dans de nombreux cas, ils ont été initialement créés sous la forme d'organisations privées ou caritatives avant de devenir propriété de l'État. Cette histoire produit quelques petites variations, mais la plupart de ces exceptions se sont progressivement érodées au fil du temps. À l'époque moderne, par exemple, il est impensable qu'un nouveau musée financé par l'État soit établi sur autre chose qu'une base législative claire.

1.4 Constitution

Une partie de la raison des dispositions « désordonnées » du Royaume-Uni est l'absence d'une constitution formelle (écrite) et la particularité des « pouvoirs » résiduels de la monarchie. Même si ces derniers sont en pratique exercés seulement par le gouvernement du moment, l'existence de la « prérogative royale » et l'absence de constitution signifie que les institutions publiques existent souvent sur des dispositions constitutionnelles et juridiques très fragiles. Pour prendre un exemple simple : le Royaume-Uni a créé, dans la fonction publique, presque 140 « agences exécutives » depuis 1988. Pratiquement aucune de ces organisations

⁶⁰

La limitation d'une société par la garantie signifie simplement que les propriétaires (dans ce cas l'État) s'engagent à honorer toutes les créances, jusqu'à certains montants, engagées par l'organisation, contrairement à une société à responsabilité limitée par détention d'actions, où la responsabilité des propriétaires est limitée à leur investissement.

n'a une quelconque valeur juridique et n'existe que grâce au bon vouloir des ministres, qui peuvent les créer ou les supprimer à volonté sans référence au Parlement ou à la loi.

En dépit de cette « faiblesse » constitutionnelle et juridique apparente par rapport à d'autres juridictions européennes, le Royaume-Uni a un ensemble très solide de contrôles généraux sur les finances et la gestion de toutes les organisations publiques. C'est un système très complexe et nous allons mentionner ici seulement quelques dispositions centrales qui couvrent les organisations examinées dans ce chapitre.

1.5 Finances

Le financement de toutes les organisations publiquement financées vient principalement de l'approbation annuelle des dépenses par les Chambres du Parlement, sur un « projet de loi de finances » proposé par l'exécutif. Par tradition, des projets de loi de finances ne sont presque jamais amendés ou opposés (sauf lorsque l'opposition souhaite essayer de provoquer une élection générale).

Les « affectations » convenues dans les projets de loi de finances sont examinées avant et après accord par le Comité des comptes publics, le Comité permanent le plus puissant de la Chambre des communes, présidé par tradition par un député britannique du principal parti d'opposition.

Le financement ainsi approuvé par le Parlement est effectivement délégué aux ministères, qui a un « agent comptable » désigné (habituellement le secrétaire permanent) qui peut être littéralement « tenu responsable » des dépenses appropriées de l'argent public. (Ce système a été prolongé aux agences exécutives et aux NDPB, le directeur de chaque organisation étant également désigné en tant que comptable.)

Le Trésor exerce évidemment les vrais contrôles directs sur les finances des organisations publiques spécifiques, ce qui inclut une batterie de mesures comprenant les limites de trésorerie, les contrôles du personnel, les conditions de reporting, les mécanismes d'approbation (particulièrement pour les dépenses d'investissement et/ou importantes) et les règles procédurales. Le Trésor exige également un reporting détaillé sur les dépenses (souvent par trimestre).

1.6 Rôle du Trésor de S.M.

Le Trésor de S.M. du Royaume-Uni est relativement peu commun en étant un ministère économique et un Ministère des finances. Bien que certaines de ses fonctions macro-économiques aient été récemment retirées (par exemple le transfert de la politique des taux d'intérêt vers la Banque d'Angleterre), il joue toujours un rôle important dans la politique économique, ainsi qu'un rôle de gardien des finances publiques, notamment la fiscalité et les dépenses.

Dans les finances publiques, évidemment le rôle clé du Trésor concerne les décisions de fiscalité et de total des dépenses publiques. Avant 1997, son rôle d'approbation du total des dépenses publiques et de détermination de dépenses publiques spécifiques était exercé par le cycle annuel d'enquête sur les dépenses publiques (PES, *Public Expenditure Survey*), un processus du dialogue entre le Trésor et les ministères dépensiers. C'était un processus budgétaire annuel assez standard, la différence principale entre le Royaume-Uni et d'autres pays démocratiques avancés étant que le processus entier était conduit dans le secret et seulement dévoilé une fois que toutes les décisions principales avaient été prises. Les plans de dépenses publiques étaient alors remis au Parlement pour approbation, qui était par convention un processus acquis et en grande partie non contesté.

Depuis l'élection du gouvernement travailliste en 1997, la position a changé considérablement avec deux séparations importantes : d'abord le parti travailliste a séparé des dépenses de capital et courantes et, plus radicalement, a également séparé les « dépenses gérées annuellement » (AME, *Annually managed Expenditure*) et les « limites de dépenses par ministère » (DEL, *Departmental Expenditure Limits*). Les parts AME et DEL composent grossièrement la moitié de toutes les dépenses publiques, AME étant défini annuellement et DEL sur une période de trois ans par le processus d'examen détaillé des dépenses (CSR ou SR [*Comprehensive Spending Review*]).

(le CSR est en principe un cycle de trois ans mais en pratique, il s'est avéré être un cycle sur deux ans, mais avec des plans sur trois ans : le premier CSR était en 1998, le deuxième en 2000 et le troisième est prévu en 2002).

Une fois les budgets approuvés, le rôle du Trésor devient un rôle de suivi et de contrôle des dépenses. Les divers guides et codes établis par le Trésor, par exemple « Comptabilité publique » et « NDPB : guide pour les

ministères », sont en fait obligatoires même si, comme avec d'autres dispositions administratives du Royaume-Uni, leur autorité statutaire n'est pas claire. Ils régissent la conduite générale des organisations publiques pour les dépenses d'argent public et font partie de la base des audits, à la fois internes et ceux conduits par l'Office national d'audit (NAO) ou la Commission d'audit. (Le Trésor est toujours consulté par les organes d'audit dans la préparation, la réalisation et le reporting des audits).

Un contrôle « gestionnaire » plus détaillé des dépenses (par opposition au type de contrôle « réglementaire » mentionné ci-dessus) est exercé par une série de mécanismes de reporting. Les profils des dépenses du ministère particulier sont définis au début de chaque année (y compris affectations pour variations saisonnières) et suivis tout au long de l'année, permettant de prendre des mesures correctrices si nécessaire. Ces contrôles se prolongent aux organisations contrôlées directement par les ministères (par exemple agences et NDPB) et en total à d'autres organisations (par exemple les NHS Trusts et les forces de police). Les périodes et les niveaux de précision du suivi exigés par le Trésor varient considérablement, mais dans tous les cas, le suivi est détaillé. Ces dernières années, le Trésor a essayé de s'éloigner des contrôles très détaillés vers un reporting plus stratégique de suivi et d'« exception ». Le processus entier (affectation dans le processus budgétaire et suivi en cours d'année) est géré par des équipes de dépenses au Trésor, qui se consacrent à des domaines spécifiques de dépenses publiques.

Le Trésor de S.M. joue également une fonction clé dans l'établissement d'une organisation publique (agence exécutive, NDPB, organes de la NHS, etc.). Dans la plupart des cas, le Trésor doit approuver la décision d'établir de nouvelles organisations, soit individuelles (comme dans le cas des agences exécutives et des NDPB), soit en approuvant le cadre général (comme dans le cas des NHS Trusts). Dans le cas d'approbations individuelles, le Trésor de S.M. doit accepter la décision d'établir une nouvelle organisation (par exemple une agence ou un NDPB) et la gouvernance et le cadre financier pour l'organisation. Pour une agence exécutive, par exemple, le Trésor approuve le document-cadre. En particulier, le Trésor s'assurera qu'un régime financier satisfaisant est établi pour chaque nouvelle organisation.

1.7 *Audit*

Toutes les organisations publiques au Royaume-Uni sont sujets à l'audit, pour la probité (dépense appropriée des fonds public) et le rendement (rapport qualité-prix).

Le vérificateur des comptes, chef de l'Office national d'audit (NAO), effectue la fonction d'audit suprême. Il est responsable auprès de et financé directement par le Parlement plutôt que l'exécutif. Le vérificateur des comptes/NAO est responsable de l'audit de tous les ministères, agences, NDPB, régies et quelques autres organisations du gouvernement central. Ils audient les rapports et comptes annuels et effectuent environ 50 études de rendement-coût par an.

En outre, il existe la Commission d'audit pour l'Angleterre et le Pays de Galles, qui est en soi un NDPB. La commission d'audit a la responsabilité de l'audit des autorités locales et du service de santé (bien que certains domaines se chevauchent avec le NAO).

1.8 *Nominations publiques et gouvernance*

Depuis un certain nombre de scandales au début des années 1990 et une préoccupation publique répandue sur la conduite dans la vie publique, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour garantir des niveaux élevés.

Ceux-ci comprennent la nomination du Comité permanent sur la conduite dans la vie publique, avec un mandat pour suggérer des réformes et des normes pour les dispositions de gouvernance des organisations publiques et les nominations publiques, des normes pour les ministres, députés et autres représentants élus, ainsi que d'autres questions. Ils ont établi les « sept principes de la vie publique » qui soutiennent beaucoup d'autres règles et procédures maintenant en place.

Les gouvernements eux-mêmes ont également publié un large éventail de guides et de normes comprenant des règles pour les ministres, les députés, les hauts fonctionnaires, les membres des conseils de divers organisations publiques, etc. Par exemple, le « Code modèle de déontologie à l'intention des membres du conseil des organisations publiques consultatives non gouvernementales » forme la base des codes spécifiques que chaque NDPB consultative doit avoir en place avant le 1er janvier 1999.

1.9 Inspections

Il existe également un large éventail d'« inspections » statutaires d'un type ou d'un autre, couvrant une variété d'agences publiques (écoles, universités, prisons, services sociaux, services de police, etc.). Elles sont habituellement chargées de maintenir des normes professionnelles et/ou des normes de qualité dans les services concernés.

Le reste de ce chapitre est divisé par « secteur » et aborde consécutivement les musées, les hôpitaux et les universités en détail.

2. Musées

Il y a environ 2 500 musées et galeries en Grande-Bretagne, dont la plupart sont gérés par les autorités locales ou sont indépendants mais reçoivent une forme de soutien de la part de l'État.

Il existe également un certain nombre de musées « nationaux », qui sont directement soutenus et gérés par le Ministère de la culture, des médias et des sports (DCMS). Le financement du DCMS s'élevait à 200 millions de livres sterling environ en 1997/8.

(Certains des 17 musées directement parrainés par le DCMS ne sont pas « nationaux », par exemple les musées Geffrye et Horniman ou le musée de Londres).

Le financement aux musées indépendants et locaux est transmis par un NDPB, la Commission des musées et galeries ; en 1997/8, il s'élevait à 9 millions de livres sterling.

En outre, approximativement £200m supplémentaires par an sont donnés aux musées et aux galeries par le Ministère de la défense (pour les musées militaires), par le Ministère de l'éducation et de l'emploi (pour des musées d'université) et par l'Assemblée galloise et le Parlement écossais.

Les musées « nationaux » relèvent de la catégorie générale des « organisations non gouvernementales quasi autonomes » (NDPB), pour lesquels il y a des règles générales. Chaque musée a cependant une histoire constitutionnelle et juridique unique, et en conséquence les dispositions précises pour chacun peuvent être très idiosyncratiques. Dans ce chapitre, nous décrivons principalement les règles générales et nous donnons un aperçu des exceptions.

2.1. Statut juridique

Beaucoup de musées nationaux sont établis par une loi parlementaire, bien que les détails précis varient. Par exemple, le British Museum a été établi par une loi de 1753, plus tard remplacée par une nouvelle loi en 1963. C'est également une organisation caritative enregistrée. La nouvelle loi sur le British Museum de 1963 a également formellement créé le Muséum d'histoire naturelle comme entité séparée. Le musée impérial de la guerre (*Imperial War Museum*), comme son nom l'indique, a été fondé en 1917 pour commémorer la première guerre mondiale et il a été instauré par une loi en 1920. Le Victoria and Albert Museum, d'autre part, a été fondé en 1851, mais n'a obtenu un statut juridique qu'après le vote de la loi sur l'héritage national en 1983.

D'autres musées n'ont pas de base juridique dans une loi, mais en tant que sociétés à responsabilité limitée par garantie ou par capital, par exemple le Horniman Public Museum and Public Park Trust est une organisation caritative limitée par garantie.

En tant que « corps constitués » juridiques établis par la loi ou autoétablis en vertu des lois sur les sociétés et/ou organisations caritatives, ces entités sont intégralement responsables de leurs diverses obligations en matière de propriété, d'emploi et de finances.

Une caractéristique commune à toutes ces organisations est que, contrairement aux organisations de la fonction publique, ils ne bénéficient pas du statut de la Couronne et la plupart de la législation établissant les NDPB comprend une déclaration à cet effet. Étant donné les implications du statut de la Couronne, notamment l'immunité contre les poursuites criminelles, l'exemption de beaucoup d'aspects de la législation sur l'emploi, etc., il existe une différence importante entre par exemple les agences exécutives de fonction publique et les NDPB exécutifs.

En conclusion, le statut d'organisation caritative que la plupart des musées ont obtenu se répercute sur leur situation vis-à-vis de leurs actifs. Normalement, les NDPB avec des actifs complètement ou principalement créés par le financement public doivent retourner tout ou partie du montant aux fonds généraux du Trésor lorsque ces actifs sont vendus. Cependant, le statut d'organisation caritative signifie que c'est rarement le cas

concernant les actifs des musées. Ceci est renforcé par le fait que beaucoup d'objets appartenant aux musées ont été initialement donnés par des particuliers ou des sociétés et ne sont donc de toute façon pas couverts par les règles du Trésor sur les actifs.

2.2. Gouvernance

Presque tous les musées sont régis par des conseils de gestion établis par la loi ou par leurs statuts de constitution. Dans le premier cas, il revient habituellement au secrétaire d'État approprié de nommer les administrateurs. Pour les « corps constitués », les administrateurs se renouvellent habituellement eux-mêmes, bien que le secrétaire d'État puisse contribuer formellement ou non aux nominations.

Les nouvelles règles introduites récemment exigent que tous les NDPB soient ouverts, responsables et efficaces. Tous ceux qui siègent aux conseils d'organisations publiques, ou sont employés dans le secteur public, sont tenus de respecter la déontologie personnelle et professionnelle la plus élevée. Les organisations publiques sont tenues d'avoir en place des codes de conduite appropriés pour les membres du conseil. Ces codes définissent les normes prévues de ceux qui occupent une fonction publique et contiennent des dispositions pour gérer tous les conflits d'intérêt. Ils exigent également la gestion de registres d'intérêts et leur mise à disposition du public. Des codes semblables doivent être en place pour le personnel. (Les copies des différents codes doivent être accessibles directement auprès de l'organisation publique correspondante.)

Les codes de la plupart des musées reposent sur des codes modèles établis par l'Office du Cabinet et énumérés ci-dessous :

- Code de conduite et code de la responsabilité pour les membres du conseil de la NHS.
- Directives sur les codes de conduite des membres du conseil des organisations publiques.
- Code modèle pour le personnel des organisations publiques non gouvernementales exécutives.
- Code modèle de déontologie pour les membres du conseil des organisations publiques non gouvernementales consultatives.

2.3. Recettes et bilan

Le degré de financement public de ces organisations varie considérablement. Traditionnellement, l'entrée du public aux collections était gratuite, mais pendant les années 1980, quelques musées, menés par le Victoria and Albert Museum, ont commencé à recueillir des donations « volontaires » à l'entrée. Les musées recueillent également des recettes supplémentaires par des subventions de recherche, des commissions et des donations, la location d'installations et la vente d'autres biens et services. (Le V&A a été également sujet à controverse en se présentant lui-même comme un « café plaisant intégrant un musée ».)

L'essentiel des fonds viennent cependant de subventions du ministère de tutelle, habituellement de l'ordre de 75 à 95 pour cent. Ils sont donc en dehors du niveau généralement admis (50 pour cent) que ces organisations publiques peuvent emprunter. Cependant, la situation statutaire de beaucoup de musées signifie qu'ils peuvent intégrer des provisions pour obtenir des emprunts auprès du DCMS à des fins de trésorerie. Cependant, les règles signifient toujours que le Trésor doit être consulté à propos de tous les prêts faits par les ministères aux musées.

De même, les règles du Trésor fixent les directives sous lesquelles les droits et frais pour les services peuvent être prélevés (*Guide des droits et des frais*) et ces frais doivent être inclus dans le processus de planification d'entreprise. Toute proposition de prélèvement de frais en dehors des directives doit être discutée directement avec la Trésorerie. Cette disposition place une contrainte assez forte sur les organisations de services comme les musées pour ce qu'ils peuvent potentiellement facturer, par exemple les entrées.

Tous les musées concernés ici doivent produire un rapport et des comptes annuels publics conformes à la *comptabilité publique*. Avec l'introduction de la *comptabilité des ressources*, ces bilans sont élaborés sur la base de l'exercice.

2.4. Budget

Les conditions générales des systèmes budgétaires et financiers pour tous les NDPB, y compris la plupart des musées, sont présentés dans « Organisations publiques non gouvernementales : guide à l'intention des ministères ». Celles-ci comprennent :

- un système gestion comptable pour lui permettre de suivre et de contrôler ses dépenses par rapport au budget ;
- des systèmes de gestion et d'informations financières pour lui permettre de produire des comptes annuels ;
- un système de planification d'entreprise pour élaborer un plan d'entreprise annuel ;
- des systèmes d'indicateurs de gestion pour s'assurer qu'il y a une évaluation permanente de progrès vers les objectifs clés couvrant la performance financière, la qualité du service et l'efficacité ;
- des systèmes pour garantir l'utilisation optimale des ressources et du rendement-coût.

Les détails de ces dispositions sont généralement un sujet de négociation entre le ministère parrain et les différents musées, bien que naturellement, ces dispositions soient communes jusqu'à un certain degré. Récemment, le DCMS a signé des conventions de négociation et de publication avec ses NDPB, définissant des buts et des objectifs, des plans de dépenses et des objectifs de performance sur une période de 3 ans (en conformité avec le processus d'examen des dépenses sur 3 ans à l'échelle de l'État).

Généralement, le contenu détaillé des budgets annuels est également négocié entre le DCMS et les différents musées, mais le plan d'entreprise et/ou le plan d'exploitation annuel engendré par ce processus va au Trésor. Dans certains cas, le Trésor peut également exiger de consulter les plans préliminaires et intervenir directement dans les discussions lorsqu'il l'estime nécessaire.

En payant des subventions aux musées, le DMCS est couvert par les règles générales sur les dépenses publiques sous le système de « vote » et par les règles de comptabilité publique comme présenté dans la *Comptabilité publique*.

2.5. *Gestion de la performance, contrôle et audit*

Performance

Le « *guide des NDPB* » cité plus haut impose à ces organisations de définir des objectifs et indicateurs de réalisations et de performance qui doivent être incorporés dans le processus général de planification et budgétaire. Cependant, ces documents n'étaient pas nécessairement, ou jusque récemment même habituellement, publiés. Jusqu'en 1996, très peu d'informations étaient publiées sur la performance et il n'est pas clair de savoir les informations qui étaient recueillies et exploitées en interne. Depuis lors cependant, des objectifs de performance publiquement accessibles ont été fixés et des résultats ont été publiés pour une série croissante de NDPB exécutifs. Jusqu'ici, cela concerne environ la moitié de tous les musées financés au niveau national, mais cette proportion augmente tous les ans.

Contrôle

Le contrôle financier et de gestion des musées doit être exercé par le DCMS et le conseil de gestion de chaque musée. Le DCMS doit approuver une note financière et une déclaration de gestion pour chaque organisation, qui définit le fonctionnement des contrôles financiers et de gestion externes et internes et les cycles de reporting. Généralement, ces organisations doivent rapporter au moins une fois par trimestre à leur ministère de tutelle, bien que les dispositions précises puissent varier. Les musées plus « indépendants » peuvent ne pas rapporter avec autant de détail ou aussi fréquemment que des organisations plus étroitement contrôlés.

Audit

Tous les musées concernés ici sont soumis à un audit annuel par le vérificateur des comptes (Office national d'audit), au nom du Parlement. Le vérificateur des comptes peut également, s'il le souhaite ou s'il y est invité par le Parlement, effectuer des études spécifiques ou des audits de « rendement-coût » à tout moment ; par exemple, les rapports suivants de l'Office national d'audit couvrent des aspects de la gestion des musées :

- *Les Musées et galeries nationaux d'Écosse : qualité de service et préservation des collections* HC 14, session parlementaire 1995-96
- *Ministère de l'héritage national*, musées et galeries nationaux : qualité de service et préservation des collections* HC 841, session parlementaire 1992-93

(* le Ministère de l'héritage national est l'ancien nom du DCMS).

3. Hôpitaux

3.1. Statut juridique

Statut

Le livre blanc 1989 du gouvernement intitulé « Au service des patients », puis la loi sur la NHS et les soins à la communauté de 1990, ont présenté des propositions pour que des hôpitaux de la NHS et d'autres prestataires de soins de santé deviennent des NHS Trusts autonomes, établis d'après leurs statuts en tant que personnes morales distinctes de la NHS. Ceci a donné aux hôpitaux une liberté plus grande que ce qu'ils avaient connu jusqu'ici ; toutefois, des questions de probité, de responsabilité et de responsabilités ministérielles ont en pratique limité les pouvoirs des Trusts.

Dans le cadre des propositions, « un marché intérieur » dans les soins de santé a été créé, avec une séparation des rôles d'acheteur et de fournisseur :

- Acheteurs :
 - Services de santé de district (DHA) ;
 - Médecins généralistes autorisés à gérer leurs propres budgets (*fundholders*) ;
 - Privés : particuliers et compagnies d'assurance.
- Fournisseurs :
 - DMU (*Directly Managed units*) : Unités gérées directement par les DHA ;
 - NHS Trusts ;
 - Privés.

Il a été envisagé que les Trusts seraient la méthode privilégiée pour la prestation des soins de santé sous la NHS et que par la suite, toutes les DMU deviendraient des NHS Trusts.

Afin d'obtenir le statut de NHS Trust, les hôpitaux ont dû introduire de nouvelles structures de gestion, (en incorporant un conseil d'administration), produire des prévisions financières et des plans d'action et produire des systèmes de comptabilité financière suffisamment robustes pour soutenir le système contractuel introduit entre les prestataires de soins de santé et les acheteurs.

En 1997, pratiquement tous les prestataires de soins de santé de la NHS au Royaume-Uni avaient obtenu le statut de Trust. L'accord du statut de Trust a donné aux hôpitaux de la NHS la liberté de :

- acheter, posséder et céder des actifs afin d'en assurer l'usage le plus efficace ;
- monter des dossiers d'investissement en biens de production ;
- créer leurs propres structures de gestion ;
- employer leur propre personnel, déterminer la structure des effectifs et définir leurs propres modalités et conditions d'embauche ;
- soigner les patients privés ;
- générer des recettes (sous réserve qu'elles n'interfèrent pas avec d'autres obligations) dans le cadre de la loi sur la santé et des médicaments de 1988.

Cependant, le plus grand impact du statut de Trust sur le mode de gestion des soins de santé a peut-être été l'introduction des dispositions financières d'après lesquelles le Trust fonctionnait. En particulier :

- Les Trusts gagnaient leurs propres recettes.
- Les Trusts pouvaient emprunter des fonds (soumis à une limite de financement annuelle approuvée).
- Les Trusts avaient la liberté de conserver les excédents d'exploitation et d'accumuler des réserves.
- Les Trusts pouvaient conserver les amortissements et tous les excédents après avoir satisfait les obligations financières et pouvaient employer cet argent pour rembourser des emprunts, investir ou pour l'immobilisation de capitaux.

- Les Trusts doivent obtenir un retour de 6 pour cent sur leurs actifs et être à l'équilibre.
- Les comptes des Trusts doivent être présentés dans un style commercial (en conformité avec la loi sur les entreprises).

L'élection d'un gouvernement travailliste en 1997 a annoncé d'autres réformes de soins de santé, dont l'effet principal a été l'abolition du statut de médecin généraliste gérant son budget (*fundholder*). Les NHS Trusts sont restés, bien que leur nombre ait été réduit par la fusion des Trusts existants.

3.2. *Gouvernance*

Les NHS Trusts sont des organisations indépendantes, qui ont leur propre conseil d'administration. Le conseil se compose d'un Président non exécutif (désigné par le secrétaire d'État), jusqu'à cinq directeurs non exécutifs et jusqu'à cinq directeurs exécutifs, qui doivent inclure le Directeur général et le Directeur financier.

En termes de gestion, les NHS Trusts sont indépendants des services de santé et ont la liberté de gérer leurs propres affaires. Ils sont responsables envers le secrétaire d'État à la santé (par l'intermédiaire de l'exécutif de la NHS). Il existe quatre outils de responsabilité principaux :

- Le procédé de planification d'entreprise : destiné à assurer la prestation de services décisive et efficace et à démontrer la responsabilité publique des NHS Trusts et leur cohérence avec les plans des acheteurs. Dans le cadre du processus, les Trusts doivent : produire une orientation stratégique à intervalles triennaux, le document pour couvrir les cinq années suivantes ; produire un plan d'action annuel et rendre public un résumé du plan ; fournir une raison pour les investissements en capitaux prévus.
- Les comptes annuels : document intégré comportant trois déclarations : compte de recettes et dépenses, déclaration de bilan et flux de trésorerie, appuyés par trois sections : pratiques comptables, notes sur le compte de recettes et de dépenses et notes sur le bilan.
- Le suivi par le bureau régional : réalisé pour garantir que les Trusts ont des processus effectifs de planification d'entreprise, fixent des objectifs en conformité avec leurs stratégies de long terme et les stratégies de leurs acheteurs, ont des objectifs réalistes, abordables et appropriés.
- Le rapport annuel : document examinant la performance financière et non financière du Trust l'année précédente.

3.3. *Recettes et bilan*

Les Trusts ne reçoivent pas de dotations financières ; au lieu de cela, elles obtiennent leurs recettes de :

- contrats de prestations de services de santé à l'hôpital et dans la communauté pour les services de santé, les généralistes gérant leurs budgets (*fundholders*) et les patients ou compagnies d'assurance privés (habituellement 80 à 90 pour cent des recettes d'un Trust) ;
- références extracontractuelles (ECR, *extra-contractual referrals*) : services non couverts par des contrats ;
- contrats de formation de personnel médical et non médical et de services d'enseignement infirmier ;
- programmes de génération de recettes, par exemple facturation au personnel, visiteurs ou patients pour des services tels que la restauration et le logement.

Dans la tarification de leurs services, les Trusts doivent être conformes aux conditions suivantes :

- pour les contrats NHS, les prix doivent égaler des coûts ;
- les coûts doivent comprendre la dépréciation et un retour de 6 pour cent sur la valeur des actifs utilisés ;
- il ne doit y avoir aucune subvention croisée entre les contrats, et les coûts marginaux peuvent être facturés seulement lorsqu'il existe une capacité de réserve non planifiée ;
- pour les contrats avec le secteur privé, les prix pratiqués doivent être ceux supportés par le marché, sous réserve de la couverture des coûts.

En général, le contrôle financier dans les NHS Trusts est plus complexe que dans des services de santé et, par conséquent, les conseils de Trusts doivent s'assurer que :

- le Trust publie un document de planification stratégique tous les trois ans couvrant la période de cinq ans suivante ;
- le Trust publie un plan d'action récapitulatif avant le 31 mars chaque année, qui décrit ses plans pour l'exercice budgétaire suivant, et qui suit les conséquences financières pendant deux années de plus ;
- le budget des recettes et dépenses annuelles du Trust est réaliste et répond aux obligations financières du Trust, des plans de repli doivent être élaborés pour couvrir un déficit significatif de recettes et des dispositions adéquates doivent être prises pour l'inflation ;
- le conseil du Trust reçoit un rapport mensuel indiquant la situation financière à la fin du mois précédent, avec une prévision de la situation financière en fin d'exercice.

Les Trusts possèdent leurs actifs : terrains, bâtiments et matériel. La valeur de la situation nette comptable (actifs moins passifs) transférée au Trust sur son établissement est égale par une dette d'origine (due au Trésor) qui se compose de deux éléments :

- dette productrice d'intérêts, qui possède des intérêts et modalités de remboursement définis ;
- capitaux de participation publique, qui sont une forme de financement d'État à long terme, sur lesquels le Trust verse des dividendes au gouvernement.

Les Trusts sont libres de céder des actifs ; soumis seulement à l'intervention des pouvoirs de réserve du secrétaire d'État s'il est jugé que la cession serait contraire à l'intérêt public.

Si le Trust est liquidé, ses actifs retournent à la propriété du secrétaire d'État.

Afin d'entretenir et développer les installations et obtenir des fonds de roulement, les Trusts ont deux sources possibles de financement :

- fonds produits par le Trust lui-même par dépréciation et conservation d'excédents, ou par la vente des actifs ;
- emprunt externe auprès du secrétaire d'État ou du secteur privé (en pratique, il est peu probable que les Trusts obtiennent de meilleures conditions que celles fournies par le secrétaire d'État). L'emprunt est normalement sous forme d'emprunts productifs d'intérêts à taux fixe ou variable.

Les Trusts sont soumis à des limites externes de financement (EFL, *External Financing Limits*), qui sont en fait des limites de crédit sur le financement externe net. Le financement externe est la différence entre la dépense de capitaux convenue par le Trust et les sources générées en interne. Une limite EFL pour un Trust est donc :

- nouveaux emprunts contractés par le Trust ; moins
- remboursements des emprunts pendant l'année ; plus ou moins
- changements nets des dépôts et autres avoirs d'actifs liquides.

Les Trusts sont censés rester dans leur limite EFL.

3.4. Budget

Il était prévu que les Trusts aient la plus grande liberté possible pour gérer leurs propres affaires mais, comme ce sont des organisations publiques, le secrétaire d'État pour la santé a des contrôles sur l'exercice de leurs pouvoirs. Les Trusts doivent rester financièrement stables et doivent être en mesure de démontrer qu'ils le peuvent. Ils doivent informer le secrétaire d'État si, à tout moment, ils estiment que leur viabilité à long terme est en péril.

Le secrétaire d'État a une série limitée de pouvoirs de réserve destinés à un usage exceptionnel. Ceux-ci comprennent un pouvoir de réserve pour donner des orientations au NHS Trust et lancer des enquêtes en cas de motif de préoccupation à première vue.

3.5. *Gestion de la performance, contrôle et audit*

Les NHS Trusts doivent fonctionner dans un cadre de responsabilité et de contrôle financier. En tant qu'élément du secteur public et responsable de la dépense de grandes quantités d'argent public, il n'est guère étonnant que le cadre du contrôle financier et de la responsabilité soit beaucoup plus strict que dans des organisations commerciales.

Les Directeurs généraux des NHS Trusts sont les « dirigeants responsables » désignés de leurs organisations et, en tant que tels, ils ont la responsabilité générale de la conduite du contrôle de gestion et financier. En pratique, les responsabilités liées au contrôle financier sont gérées par le Directeur financier, qui est responsable de l'établissement et de la gestion des systèmes de contrôle financier et de rapporter les infractions du contrôle financier au conseil du Trust.

Le conseil du Trust, agissant par le Directeur général et le Directeur financier, est tenu de vérifier que le Trust :

- est équilibré sur son compte de recettes et dépenses, en prenant une année avec une autre ;
- atteint un taux de rendement réel de 6 pour cent sur ses actifs ;
- fonctionne dans sa limite de financement externe EFL définie annuellement par l'exécutif de la NHS.

Les éléments principaux d'un cadre de contrôle financier des Trusts sont :

1. Orientations financières : instructions générales émises par le secrétaire d'État par l'exécutif de la NHS, qui décrit en termes très larges les conditions du contrôle financier dans les trusts. Elles fournissent les exigences légales minimales du contrôle financier. Certaines des questions couvertes dans les orientations financières sont :
 - la nécessité d'approuver les budgets annuels ;
 - la nécessité du suivi de la performance financière ;
 - le besoin de garde-fous sur les ressources de l'organisation.
2. Résolutions : élaborées par le Trust, elles fournissent un cadre pour la conduite générale des affaires dans l'organisation. Ainsi, les résolutions d'un Trust couvrent un large éventail de sujets comprenant :
 - la nomination du vice-président ;
 - la conduite de l'activité du conseil ;
 - les dispositions pour la délégation aux agents ou à d'autres agences ;
 - la soumission d'offres et les dispositions contractuelles.

Les Trusts doivent examiner régulièrement leurs résolutions pour s'assurer qu'elles sont tenues à jour.

3. Instructions financières permanentes : rédigées par le Directeur financier et informées par les Directions financières et les résolutions, elles décrivent de façon générale la manière dont l'organisation contrôle et gère ses affaires financières. Elles couvrent des éléments tels que :
 - le rôle des directeurs et des administrateurs dans le contrôle financier ;
 - les pouvoirs de recruter et nommer le personnel ;
 - la garantie des actifs ;
 - les dispositions d'audit interne ;
 - les limites de dépenses déléguées pour les directeurs et les administrateurs.

Une fois les instructions financières permanentes rédigées par le Directeur financier, elles doivent être approuvées par le conseil du Trust avant leur mise en application.

4. Procédures financières : après les instructions financières permanentes, le Directeur financier est responsable d'élaborer et de mettre en application les procédures financières écrites qui fixent, dans un détail considérable, comment le contenu des instructions financières permanentes doit être appliqué. Elles indiquent les divers processus et systèmes à suivre, les enregistrements à conserver et

les personnes qui peuvent autoriser diverses transactions. Les exemples de types de notes de procédure nécessaires comprennent :

- commande des biens et des services ;
- paiements des créanciers ;
- rassemblement de recettes ;
- paiement des salaires ;
- contrôle des stocks ;
- immobilisations ;
- contrôle budgétaire.

C'est le rôle de l'audit interne d'évaluer la robustesse des systèmes de contrôle financier dans le Trust et de contrôler la conformité.

Dispositions d'audit

Les NHS Trusts sont soumis à quatre types d'audit :

- Audit interne ;
- Audit externe ;
 - Commission d'audit ;
 - Office national d'audit ;
 - Cour des comptes européenne.

Audit interne : il peut être fourni de deux manières principales :

- par le personnel directement employé par le Trust ;
- au moyen d'un contrat avec une organisation externe, tel qu'un cabinet comptable privé, une autre organisation NHS ou une forme de consortium d'audit interne NHS.

L'audit interne de la NHS doit fonctionner conformément aux normes professionnelles établies dans le manuel d'audit interne de la NHS, qui définit l'étendue et les objectifs d'audit interne comme l'examen, l'évaluation et le reporting à la direction sur :

- la cohérence, l'adéquation et l'application des contrôles financiers et autres contrôles de gestion ;
- l'ampleur de la conformité aux politiques, régimes et procédures établis ;
- La portée avec laquelle les actifs et intérêts des organisations sont représentées et protégées des pertes de toutes sortes provenant de :
 - fraude et autres délits juridiques ;
 - gaspillage, extravagance, administration insuffisante, faible rendement-coût.
- L'adéquation et la fiabilité des données financières et autres données de gestion élaborées dans l'organisation.

Il est important de noter que la fonction d'audit interne ne doit pas se limiter à l'efficacité des contrôles financiers du Trust, mais doit également examiner l'efficacité des contrôles de gestion non financière des organisations.

Contrôle externe : la Commission d'audit

Le contrôle externe des organisations NHS (y compris Trusts) est la responsabilité de la Commission d'audit, qui, bien qu'étant une organisation du secteur public, est en grande partie indépendante du gouvernement central. Alors que l'audit interne est un outil de gestion, le contrôle externe est indépendant de l'organisation et donne une vue externe de l'organisation. Bien que les auditeurs externes fournissent des copies des rapports à l'organisation, leur fonction principale consiste à faire du reporting au secrétaire d'État à la santé sur la gestion financière et la performance de l'organisation.

En pratique, ce contrôle externe peut être entrepris de deux manières :

- environ 70 pour cent des audits sont faits par le service d'audit de district, le bras opérationnel de la Commission d'audit ;
- le reste est effectué par des cabinets d'audit du secteur privé sous contrat avec la Commission d'audit.

Les deux types d'auditeur sont tenus de respecter le code de conduite de la Commission d'audit.

Les rôles principaux du contrôleur externe sont :

- d'examiner l'adéquation des systèmes et des procédures de contrôle financier dans l'organisation et le niveau de conformité à ces procédures. Ce faisant, le contrôleur externe souhaite compter sur le travail du contrôleur interne dans ce domaine ;
- d'examiner les comptes financiers annuels et les enregistrements financiers sous-jacents des organisations pour établir si ces comptes donnent une représentation juste de la performance et de la situation financières de l'organisation ;
- d'examiner comment l'organisation a employé les ressources à sa disposition pour obtenir le niveau d'optimisation des ressources réalisé.

Audit externe : Office national d'audit (NAO)

Le Chef de l'Office national d'audit (NAO), le vérificateur des comptes (CAG, *Comptroller and Auditor General*), a le rôle statutaire, au nom du Parlement, d'auditer les comptes de tous les ministères. Le CAG est un fonctionnaire du Parlement qui rapporte au Comité des comptes publics et est indépendant du bras exécutif du gouvernement. Le renvoi du poste peut seulement être effectué par résolution des deux chambres du Parlement.

Par le NAO, le CAG est chargé d'auditer les comptes d'affectation de la NHS dans le Ministère de la santé et finalement, de certifier l'exactitude de ces comptes quand ils sont présentés au Parlement. En remplissant ces fonctions, le NAO doit être satisfait de l'adéquation des systèmes du contrôle financier opérant à la NHS. Dans l'accomplissement de cette mission, le NAO comptera en grande partie sur le travail des commissaires d'audit en tant que contrôleurs externes à peu près de la même façon que le contrôleur externe compte sur le travail du contrôleur interne.

Audit externe : Cour des comptes européenne

Quand les organisations de la NHS reçoivent des fonds de la Commission européenne pour des projets spécifiques, ils sont tenus de préparer des états financiers et de certifier que ces fonds ont été dépensés pour les buts approuvés. Bien que l'événement ne soit pas commun, les organisations peuvent être l'objet d'une visite par un membre de la Cour des comptes Européenne dans le but de vérifier l'exactitude des états financiers soumis.

4. Universités

4.1. Statut juridique

Statut

Les institutions qui composent le secteur de l'enseignement supérieur actuel en Angleterre et au Pays de Galles ont des milieux et des traditions divers qui se traduisent dans leurs dispositions constitutionnelles et la structure et les pouvoirs de leurs organes de gouvernance. Ils peuvent cependant être divisés en deux grands groupes : les universités d'avant 1992 anciennement financées par le Conseil de financement des universités (UFC, *Universities Funding Council*) ou directement financées par le Ministère de l'éducation (en l'occurrence le centre national d'enseignement par correspondance et l'université de Cranfield), et les universités et écoles d'enseignement supérieur d'après 1992 anciennement financées par le Conseil de financement des écoles d'enseignement supérieur et technique (PCFC, *Polytechnics and Colleges Funding Council*) en Angleterre, et par l'Office gallois ou les autorités locales d'enseignement galloises au Pays de Galles.

Les universités avant 1992 sont elles-mêmes un groupe très divers, comprenant de larges catégories telles que les antiques universités d'Oxford et Cambridge, l'Université fédérale de Londres, les écoles fédérales de l'université du Pays de Galles, les universités « civiques » fondées à la fin du 19ème et au début du 20ème

siècle, les anciennes écoles (*colleges*) universitaires qui décernaient des diplômes de l'Université de Londres, le groupe d'universités fondées pendant les années 1960 et les *colleges* de hautes technologies qui ont obtenu le statut d'université après le rapport Robbins de 1963.

La plupart des universités après 1992 sont d'anciennes écoles d'enseignement technique (*polytechnics*), qui jusqu'en 1988 (ou 1992 au Pays de Galles) faisaient partie de, et étaient financés par, les autorités locales d'enseignement et décernaient des diplômes validés par le Conseil des distinctions universitaires nationales (CNA, *Council for National Academic Awards*). La loi de 1988 sur la réforme de l'enseignement les a transformées en sociétés indépendantes et a établi le PCFC, qui a pris la responsabilité de financer ces institutions en Angleterre. Ensuite, la loi de 1992 sur l'enseignement supérieur technique et universitaire (*Further Education and Higher Education*) a permis à ces institutions d'attribuer des diplômes de leur propre chef et d'acquérir le titre de l'université.

Les *colleges* d'enseignement supérieur, qui font partie du secteur de l'enseignement supérieur en Angleterre, étaient également financés par le PCFC après le vote de la loi de 1988 sur la réforme de l'enseignement. Au Pays de Galles, les *colleges* ont continué à être financés par leurs autorités locales d'enseignement jusqu'en 1992 ou, dans deux cas, 1993. L'Office Gallois a financé encore un autre *college* volontaire. Les églises fournissent un certain nombre de *colleges*.

Les *colleges* peuvent être divisés en *colleges* d'enseignement général offrant une gamme des cours éventuellement plus restreinte qu'en université, souvent avec un accent sur les affaires et la gestion, les sciences humaines et l'enseignement, et des *colleges* spécialisés avec plus de la moitié de leurs étudiants dans une seule discipline d'enseignement, comme la musique ou l'art et le design. Certains des *colleges* de l'enseignement supérieur ont le pouvoir d'attribuer leurs propres diplômes.

Les lois de 1992 sur l'enseignement supérieur technique et universitaire ont établi les Conseils de financement de l'enseignement supérieur universitaire pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Écosse, qui ont pris la responsabilité de financer toutes les institutions d'enseignement supérieur universitaire dans leurs régions respectives.

Bien que les établissements dans le secteur de l'enseignement supérieur actuel soient diverses en origine, taille et organisation, elles partagent les caractéristiques suivantes :

- établissements privés juridiquement indépendants ;
- organisations avec le statut d'action caritative ;
- responsables par un conseil de gouvernance qui porte la responsabilité finale de tous les aspects de l'établissement.

Le statut juridique d'établissements particuliers peut cependant prendre différentes formes, comme décrit ci-dessous.

Universités avant 1992 (Angleterre et Pays de Galles)

La plupart des universités avant 1992 ont été fondées par une charte royale accordée par le Conseil privé, avec un ensemble associé de statuts. Cette forme d'organisation est connue sous le nom de compagnie à charte.

Un très petit nombre d'universités avant 1992 ont aussi été fondées par une loi spécifique, dont la partie opérationnelle est un ensemble de statuts. Cette forme d'organisation est connue sous le nom de société statutaire.

La structure de gouvernance de chaque université est établie dans les instruments de sa constitution (c.-à-d. la loi ou la charte et les statuts). La charte et les statuts peuvent être amendés seulement par le Conseil privé.

Les universités d'Oxford et de Cambridge n'ont ni loi, ni charte, mais ont un ensemble de statuts, dont les changements les plus importants exigent l'autorité du Conseil privé. Une autre exception est la London School of Economics, qui est une société à responsabilité limitée par garantie.

Alors que les générations successives d'universités obtenaient leurs statuts, des variations importantes ont été introduites.

Universités et colleges d'enseignement supérieur après 1992 (Angleterre et Pays de Galles)

La loi de 1988 sur la réforme de l'enseignement a établi en tant qu'établissements d'enseignement supérieur (HEC, *Higher Education Corporation*) certains établissements d'enseignement supérieur en Angleterre

précédemment gérés par les autorités locales d'enseignement et en faisant partie. Les conditions préalables étaient qu'ils devaient avoir plus de 350 étudiants à temps plein à des cours d'enseignement supérieur non universitaire (*Further education*), qui constituaient au moins 55 pour cent des inscriptions totales ou qui avaient au moins 2 500 étudiants équivalents plein temps qui suivaient ces cours. La loi stipulait que n'importe quel HEC devait être géré conformément aux articles du gouvernement, à approuver par le secrétaire d'État. Des articles modèles ont été préparés par le Ministère de l'enseignement et des sciences pour guider les établissements dans l'élaboration de leurs propres articles.

La loi de 1992 sur l'enseignement supérieur universitaire et technique a prolongé les dispositions de la loi de 1988 au Pays de Galles. Il a également amendé la législation précédente et défini le format général pour un instrument du gouvernement, à réaliser par chaque HEC et approuvé par le Conseil privé, qui régit les membres et la constitution de l'organe de gouvernance. La loi demandait également aux HECs de faire ensuite de nouveaux articles de gouvernement à approuver par le Conseil privé.

Alors que la plupart des anciennes écoles d'enseignement technique sont régies par les HEC, cinq (anciennement administrées par l'autorité d'enseignement de Londres intra-muros) sont établis d'après les lois sur les entreprises en tant que sociétés limitées par garantie. Ces établissements sont fondés sur une note de service et des statuts, qui incorporent les dispositions des instruments et des articles de gouvernement exigés par les lois de 1988 et 1992. L'organe de gouvernance agit également en tant que conseil d'administration pour la société. D'autres sociétés limitées par garantie incluent un nombre restreint de *colleges* d'enseignement supérieur général et spécialisé, anciennement financés par le PCFC.

Quelques *colleges* sont fondés comme des fiducies de bienfaisance sous acte fiduciaire ou par un plan élaboré par les commissaires de l'organisation caritative. Ils sont sujets à la surveillance par les commissaires de l'organisation caritative et opèrent d'après des instruments et articles de gouvernement approuvés par le Conseil privé.

4.2. Gouvernance

Les établissements de l'enseignement supérieur sont des établissements privés juridiquement indépendants, qui ont un but commun de fournir un enseignement et d'entreprendre de la recherche. Le conseil ou conseil supérieur est l'organe de gouvernance exécutif de l'établissement et porte la responsabilité d'assurer la gestion efficace de l'établissement et de prévoir son futur développement. Il a la responsabilité finale de toutes les affaires de l'établissement.

La loi de 1992 sur l'enseignement supérieur universitaire et technique et les instruments du gouvernement stipulent que le conseil supérieur se composera d'au moins 12 et d'au plus 24 membres (plus le chef de l'établissement à moins qu'il/elle en décide autrement). Parmi les membres désignés :

- jusqu'à 13 doivent être des membres indépendants, à savoir des personnes qui, pour l'autorité de nomination, ont l'expérience et la capacité dans les sujets industriels, commerciaux et d'emploi ou la pratique d'une profession, et qui ne sont ni membres de personnel ou des étudiants de l'établissement, ni membres élus d'une autorité locale ;
- jusqu'à deux peuvent être des professeurs de l'établissement, nommés par le conseil pédagogique, et jusqu'à deux peuvent être des étudiants de l'établissement, nommés par les étudiants ;
- Au moins un et moins de neuf sont les membres cooptés nommés par les membres du conseil supérieur qui ne sont pas des membres cooptés.

Les sièges cooptés peuvent comprendre des membres du personnel, professeurs ou non, et au moins un des membres cooptés doit avoir l'expérience des prestations pédagogiques. Les membres élus d'une quelconque autorité locale sont exclus de siège au conseil supérieur autrement qu'en tant que membres cooptés.

Sous réserve des limites supérieures et inférieures ci-dessus, le conseil supérieur lui-même peut déterminer le nombre de membres dans chaque catégorie variable, mais doit s'assurer qu'au moins la moitié de tous les membres du conseil sont les membres indépendants.

La constitution et les pouvoirs de l'organe de gouvernance sont établis dans, et limités par, la charte et les statuts de l'établissement dans le cas des universités avant 1992, ou dans la loi de 1988 sur la réforme de l'enseignement (comme amendé par la loi de 1992 sur l'enseignement supérieur universitaire et technique) avec les instruments et les articles de gouvernement dans le cas des universités et des *colleges* après 1992. Dans le cas des sociétés limitées par garantie, la note de service et les statuts incorporent les dispositions des

instruments et des articles de gouvernement. Des organes de gouvernance sont exigés pour s'assurer que leurs établissements ne prolongent pas leurs activités au-delà de ceux autorisés par ces documents.

Les responsabilités principales de l'organe de gouvernance sont les suivantes :

Conduite appropriée des affaires publiques

Les organes de gouvernance gèrent des fonds, publics et privés, et ont donc une obligation particulière pour constater les niveaux les plus élevés de la gouvernance d'entreprise. Il s'agit notamment d'assurer et de démontrer l'intégrité et l'objectivité dans le fonctionnement de leur activité, et dans la mesure du possible suivant une politique de probité et de transparence dans la diffusion de leurs décisions.

Planification stratégique

L'organe de gouvernance a le devoir de permettre à l'établissement d'atteindre et de développer ses principaux objectifs pédagogiques et de recherche. Cette responsabilité comprend la prise en compte et l'approbation du plan stratégique de l'établissement, qui fixe les buts et les objectifs pédagogiques de l'établissement et identifie les stratégies financières, physiques et de personnel nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Les organes de gouvernance de certains établissements ont établi des comités de planification et de ressources pour contribuer à ces sujets.

Financement

Les responsabilités financières du conseil d'administration comprennent :

- l'approbation des plans annuels d'exploitation et des budgets de fonctionnement qui doivent traduire le plan stratégique de l'établissement ;
- le maintien de la solvabilité de l'établissement et la sauvegarde de ses actifs ;
- le contrôle que des fonds fournis par le Conseil de financement sont utilisés conformément aux modalités et conditions spécifiées dans la note financière du Conseil de financement ;
- la réception et l'approbation des comptes annuels ;
- le contrôle de l'existence et de l'intégrité des systèmes de contrôle financier.

Gestion immobilière

L'organe de gouvernance est responsable de la supervision de la gestion stratégique des terrains et bâtiments de l'établissement. Dans le cadre de cette responsabilité, il doit tenir compte, approuver et garder sous contrôle une stratégie immobilière qui identifie les besoins en biens immobiliers et en espace pour accomplir les objectifs du plan stratégique de l'établissement, et qui prévoit également un programme d'entretien.

Statut d'organisation caritative

Tous les établissements d'enseignement supérieur ont le statut d'organisation caritative d'après les lois de 1960 et de 1993 sur les organisations caritatives. Dans le cas des établissements qui sont des organisations caritatives exemptées ou exceptées d'après les lois ci-dessus, les membres de l'organe de gouvernance ne sont pas, au sens juridique, des administrateurs. Cependant, ils doivent s'assurer que les biens immobiliers et recettes de l'établissement s'appliquent seulement au soutien de buts de bienfaisance définis, comme présenté dans la charte ou d'autres instruments de gouvernance.

Personnel

L'organe de gouvernance endosse la responsabilité de la politique de l'emploi de l'établissement. Elle consiste notamment à s'assurer que les rémunérations et les conditions d'embauche sont correctement déterminées et mises en application.

Syndicat des étudiants

La loi sur l'enseignement de 1994 exige de l'organe de gouvernance de prendre les mesures raisonnablement praticables pour s'assurer que le syndicat des étudiants fonctionne d'une façon juste et démocratique et endosse la responsabilité de ses finances.

Santé et sécurité

D'après la loi de 1974 sur la santé et la sécurité au travail, l'organe de gouvernance porte la responsabilité finale de la santé et la sécurité du personnel, des étudiants et des autres personnes sur les lieux de l'établissement et dans d'autres endroits où ils peuvent être affectés par son fonctionnement. Ses obligations consistent à veiller à ce que l'établissement ait une déclaration écrite de la politique sur la santé et la sécurité et des dispositions pour l'application de cette politique.

4.3. Recettes et bilan

Les établissements d'enseignement supérieur attirent des recettes d'un grand choix de sources. Les proportions relatives des recettes fournies par ces sources traduisent la diversité des missions des établissements et des marchés qu'ils servent. Les sources principales de financement sont comme suit :

Frais de scolarité

Les droits pour la grande majorité des étudiants de premier cycle à plein temps résidents (*home students*) sont payés sur les fonds publics. Ce paiement est effectué indirectement par le Ministère de l'éducation par les autorités locales de l'enseignement. Les autorités locales de l'enseignement ont une obligation statutaire de respecter les droits des étudiants résidents qui suivent des cours d'enseignement supérieur à plein temps, s'ils remplissent certaines conditions. Depuis 1999 cependant, les étudiants doivent contribuer de £1 000 pour les frais.

Subventions du Conseil de financement

La subvention des Conseils de financement se classe dans quatre catégories principales :

- financement pour l'enseignement ;
- financement pour la recherche ;
- financement hors formule (ou financement non standard au Pays de Galles) ;
- financement des immobilisations.

Cependant, les financements pour l'enseignement et la recherche et certains financements hors formule, même s'ils sont alloués sous ces titres, sont tous disponibles sous forme de subvention globale. En d'autres termes, l'établissement peut distribuer les fonds en interne à sa propre discrétion.

Financement pour l'enseignement

Le niveau du financement pour l'enseignement est déterminé annuellement par les Conseils de financement. La méthode de financement doit fonctionner au niveau sectoriel et assurer la stabilité, favoriser l'efficacité et maintenir la diversité. Elle est basée sur une approche principal plus marginal, d'après laquelle les établissements obtiennent la garantie d'une proportion très élevée de financement principal d'une année sur l'autre, sous réserve que le nombre d'étudiants concernés convenu avec les Conseils de financement sont atteints. Le financement marginal est la voie permettant d'attirer un financement supplémentaire pour l'enseignement : il est distribué par les Conseils de financement selon leurs priorités du moment.

Financement pour la recherche

La politique des Conseils de financement pour le financement de la recherche est d'allouer ce financement sélectivement aux établissements qui ont démontré la qualité de leur recherche.

L'estimation de la qualité des réalisations de recherche des établissements est effectuée par les quatre organes de financement de l'enseignement supérieur tous les trois à quatre ans. L'évaluation est au niveau de sujets individuels ou de groupes de sujets (connus sous le nom d'unités d'évaluation). Elle est basée en grande partie sur la qualité de la recherche publiée (ou équivalent), mais prend également en considération, en tant qu'indicateurs auxiliaires, le nombre d'étudiants de troisième cycle universitaire (*postgraduate*) en recherche, des bourses étudiantes de financement de recherche, des recettes externes de la recherche et d'une déclaration des projets de recherche. Les sujets sont classés sur une échelle croissante de 1 à 5 : les sujets obtenant une note de 5 sont jugés d'importance internationale.

Un certain nombre d'activités qui ne peuvent pas être financées par les formules de financement pour la recherche et l'enseignement, peuvent obtenir un financement hors formule. Les principaux objectifs du financement hors formule sont le remboursement des passifs transmis et le financement qui reconnaît les frais

de fonctionnement supplémentaires à Londres. Le financement hors formule est également fourni en Angleterre pour soutenir les musées, galeries, collections et bibliothèques spécialisés à la disposition de tous les chercheurs du secteur, et pour s'assurer que certains sujets minoritaires, où la demande des étudiants est basse, sont maintenus dans l'enseignement supérieur. En plus, le financement hors formule est également employé pour soutenir les activités communes de trois Conseils de financement de l'enseignement supérieur universitaire, tels que le travail du Comité commun des systèmes d'information.

Financement des immobilisations

Les Conseils de financement ne sont plus les principaux fournisseurs du financement des immobilisations, et les établissements recherchent de plus en plus un financement en capital auprès des sources commerciales.

Le financement des immobilisations fourni par les Conseils de financement contribue à l'acquisition ou à la construction d'actifs, qui ont une durée de vie de plus de 12 mois. Il est divisé entre :

- Le financement de projets immobiliers (en Angleterre), qui peut être employé pour financer le coût de l'acquisition ou de la construction d'un bâtiment d'enseignement. Le HEFCE contribue typiquement de 25 pour cent du coût de ces projets, l'admissibilité d'un établissement à ce financement étant déterminé par le niveau de ses recettes. Le HEFCE fournit également un financement de projets immobiliers aux établissements pour contribuer au coût des arriérés de l'entretien à long terme. Les établissements sont invités à soumissionner annuellement pour le financement de projets immobiliers conformément à des critères spécifiques déterminés par le Conseil de financement.
- La formule de financement des immobilisations (en Angleterre et au Pays de Galles) fournit à tous les établissements un certain financement des immobilisations, qui contribue au coût des projets d'équipement et immobiliers. La formule de financement des immobilisations est déterminée par les Conseils et est payée mensuellement.

Bourses et contrats de recherche

En plus de l'aide du Conseil de financement en faveur de la recherche, les établissements obtiennent également un financement de recherche par des subventions et contrats de la part des Conseils « Recherche », des contrats d'entreprises industrielles et commerciales et de services gouvernementaux et des bourses d'organisations caritatives et de l'UE. Lorsqu'un contrat, par opposition à une subvention, est fourni, une organisation recherche normalement un retour spécifique sur son investissement.

Financement du Ministère de la santé

Le Ministère de la santé, par le service de santé nationale NHS, fournit un soutien fondamental substantiel directement et indirectement pour l'enseignement et la recherche dans la médecine, la dentisterie et d'autres sujets de soins de santé. Beaucoup de personnel clinique universitaire médical et dentaire employé par des universités est financé par la NHS. Le soutien indirect pour l'enseignement et la recherche cliniques est fourni par la NHS aux hôpitaux universitaires associés aux universités, pour leur permettre d'entretenir les installations et l'infrastructure pour l'enseignement et la recherche médicaux et dentaires. Ces dernières années, la NHS a transféré les *colleges* des métiers de la santé et les écoles de soins infirmiers à l'enseignement supérieur, et commissionne maintenant la formation et l'enseignement non médical aux professionnels de soins de santé des universités et des *colleges* par contrat.

Conseil et autres services

Les institutions fournissent de plus en plus des conseils et d'autres prestations de type commercial aux organisations externes. L'étendue de ces conseils et services est large, s'étendant du conseil en développement commercial jusqu'au contrôle des produits et marchandises, en passant par la location de logements universitaires. Beaucoup d'universités et de *colleges* ont établi des sociétés distinctes pour commercialiser leurs services.

Dotations, donations et autres sources de recettes

Les universités et *colleges* ont plusieurs autres sources de recettes, notamment :

- recettes issues de dotations et de « fondations » (qui collectent des fonds pour l'établissement, particulièrement par les anciens étudiants) ;
- donations ;

- parrainage des postes (en particulier chaires professorales — souvent dans les domaines d'intérêt immédiat pour la société marraïne et parfois pour une durée déterminée) ;
- intérêts gagnés sur les soldes de trésorerie et les investissements ;
- recettes de l'exploitation de résultats d'études ou inventions particulières qui ont des applications commerciales ;
- contrats d'enseignement pour des clients spécifiques (infirmier, autres professions liées à la médecine, formation continue, formation initiale des enseignants) ;
- recettes de stages courts.

L'importance de ces autres sources de recette varie d'un établissement à l'autre : les recettes des dotations investies, par exemple, tendent à être plus significatives dans les universités plus anciennes et les donations tendent à se concentrer sur les universités avec des Facultés de Médecine.

4.4. Budget

Les Conseils de financement de l'enseignement supérieur agissant au nom du Trésor placent un certain nombre de conditions pour la responsabilité financière sur les établissements comme condition d'obtention d'un financement. Ces conditions sont présentées dans une note financière fournie à chaque établissement. Les dispositions principales sont les suivantes :

- Les établissements doivent s'assurer qu'ils ont un système sain de gestion et de contrôle financier interne.
- L'organe de gouvernance est responsable de s'assurer que les fonds du Conseil de financement sont utilisés seulement conformément aux conditions de la note financière, de la loi de 1992 sur l'enseignement supérieur universitaire et technique, qui spécifie que des fonds du Conseil de financement doivent être dépensés seulement aux prestations d'enseignement et à la réalisation de recherches, ou aux installations et activités nécessaires à ces objectifs, et toutes les autres conditions que le Conseil de financement peut prescrire de temps à autre.
- L'organe de gouvernance doit désigner un administrateur général de l'établissement, qui est responsable de répondre devant lui que l'établissement se conforme entièrement aux conditions concernant l'utilisation des fonds du Conseil de financement. L'organe de gouvernance désigne invariablement le directeur de l'établissement comme administrateur général.
- Les établissements doivent conserver des enregistrements comptables corrects et soumettre les états financiers audités au Conseil de financement avant le 31 décembre suivant la fin de l'exercice budgétaire. Les états financiers doivent être conformes à la directive des comptes du Conseil de financement, qui est basée sur une déclaration de la pratique recommandée : Comptabilité dans les établissements d'enseignement supérieur admise par le conseil des normes comptables.
- Les établissements doivent s'assurer que les recettes totales pendant l'exercice budgétaire sont suffisantes pour couvrir la dépense totale en prenant une année sur l'autre. Cependant, dans le cadre des objectifs à plus long terme, les établissements peuvent engager un déficit prévu, sous certaines conditions spécifiées par le Conseil de financement.
- Les états financiers annuels doivent révéler toutes les rémunérations du chef de l'établissement, le nombre de personnes payées plus de £50 000, recensées par intervalles de £10 000, et toutes les rémunérations relatives à la perte de poste payées au chef de l'établissement ou au personnel gagnant plus de £50 000.

Les Conseils de financement exigent également que tous les établissements démontrent une planification à plus long terme en soumettant leur plan stratégique et leur stratégie immobilière. L'approbation de ces plans est un préalable au financement.

Les Conseils de financement spécifient également des procédures à suivre concernant l'utilisation des actifs financés par l'argent public comme garantie pour emprunter, les niveaux de l'emprunt sans garantie et l'acquisition et la cession de propriété foncière.

4.5. *Gestion de la performance, contrôle et audit*

Les universités doivent s'assurer qu'elles ont un système sain de gestion et de contrôle financier interne. Les éléments essentiels d'un tel système de contrôle sont :

- examen effectif par les membres non professionnels ;
- systèmes de contrôle de gestion qui comprennent la définition des politiques, des objectifs et des plans, le suivi du contrôle financier et toute autre performance ;
- systèmes et procédures de contrôle financier et opérationnel, qui comprennent les garde-fous physiques pour les actifs, la séparation des responsabilités, les procédures d'autorisation et d'approbation et les systèmes d'information ;
- fonction effective d'audit interne.

En termes formels, le contrôle financier est habituellement exercé par un système de comité. L'organe de gouvernance a habituellement la responsabilité des finances de l'établissement. Beaucoup d'établissements ont établi un comité de planification et de ressources pour envisager les plans stratégiques et l'affectation des ressources pour satisfaire ces plans. Le suivi détaillé de la situation financière et des systèmes de contrôle financier incombe normalement à une commission des finances ou équivalent.

En pratique, les dirigeants de l'établissement exercent un contrôle financier quotidien. Beaucoup d'établissements universitaires avant 1992 ont également un trésorier non professionnel (ou équivalent), souvent quelqu'un avec une expérience financière importante, qui a un rôle constitutionnel dans la présentation des états et rapports financiers à l'organe de gouvernance. Cependant, la responsabilité pratique d'administration des finances et de conseil sur les questions financières incombe habituellement à un employé à plein temps professionnel généralement désigné Directeur financier. Cette personne doit avoir accès chaque fois qu'il le juge approprié au chef de l'établissement.

L'élément essentiel de la gestion financière est le budget annuel. C'est un plan de recettes et dépenses, qui cherche à identifier et à quantifier les ressources de recettes disponibles à l'établissement et à relier les dépenses aux plans stratégiques et aux recettes disponibles.

Conjointement avec le budget de recettes, un budget d'investissement doit également être préparé, en donnant la priorité aux projets de construction approuvés et en identifiant les sources et stratégies de financement nécessaires pour financer ces projets.

Une fois des budgets approuvés, il est important que les chefs des unités budgétaires reçoivent des informations financières régulières pour les aider à gérer les ressources dont ils sont responsables. Les tendances actuelles portent sur une plus grande décentralisation des ressources vers les unités budgétaires pour leur permettre une souplesse de gestion et de virement dans les paramètres prescrits. Cependant, de telles dispositions budgétaires décentralisées exigent des systèmes d'information sains pour les soutenir.

Les établissements doivent avoir un manuel interne des procédures et réglementations financières. Le manuel doit présenter le rôle des comités, les responsabilités et les limites de l'autorité des dirigeants et les détails des procédures et règles financières à suivre dans les transactions financières quotidiennes. Il doit également y avoir des politiques claires sur la gestion de trésorerie, la gestion des investissements, la gestion du risque et l'assurance, le recouvrement des dettes et la demande de subventions. Elles doivent être périodiquement examinées pour s'assurer qu'elles sont à jour.

Dispositions d'audit

Bien que la responsabilité de concevoir, mettre au point et gérer des systèmes de contrôle incombe à la direction, l'audit interne a un rôle essentiel pour fournir un service à l'établissement et pour donner l'assurance de l'adéquation et l'efficacité du système de contrôle interne. En plus de son rôle d'assurer la probité, le service d'audit interne doit également contribuer à garantir un bon rendement-coût.

Les Conseils de financement exigent des établissements de nommer un comité d'audit et de prévoir un audit interne et externe conformément aux codes de pratique des audits publiés par le HEFCE et le HEFCW en 1993.

Le comité d'audit doit être un petit organe bien fondé, qui a l'expertise financière nécessaire et le temps d'examiner les affaires financières de l'établissement plus rigoureusement que l'organe de gouvernance dans son ensemble. Il ne doit pas se confiner aux systèmes et détails financiers, mais doit être préparé pour prendre

une position indépendante, examiner les points de manière critique et être vigilant sur les sujets de préoccupation potentiels (y compris fraude et négligence) qu'il doit porter à la connaissance de l'organe de gouvernance. Le comité d'audit doit également être en mesure de se forger une opinion sur les dispositions de l'établissement pour favoriser l'efficacité, l'économie et l'efficacité et pour optimiser le rendement-coût dans tous les domaines. Le comité est chargé de produire un rapport annuel pour l'organe de gouvernance.

Le Code de pratique des audits spécifie que le comité de contrôle doit se composer d'au moins trois membres de l'organe de gouvernance et que, pour préserver son indépendance, les membres du comité d'audit ne doivent avoir aucune responsabilité exécutive dans la gestion de l'établissement. Ils ne doivent pas siéger à la commission des finances de l'établissement ou au comité de planification et de ressources à moins que, exceptionnellement, l'établissement démontre que c'est inévitable pour des raisons pratiques ou statutaires, et obtient l'autorisation spéciale du Conseil de financement. Au moins un membre du comité doit avoir une expérience en finance, comptabilité ou audit ; le comité peut coopter des membres avec une expertise particulière.

Les responsabilités spécifiques des membres de l'organe de gouvernance en ce qui concerne l'audit sont :

- nommer le comité d'audit ;
- tenir compte d'un rapport annuel du comité d'audit, et, en cas de besoin, agir en conséquence ;
- prendre en compte et approuver le plan stratégique du service d'audit interne (à moins que ceci soit délégué au comité d'audit) ;
- nommer les auditeurs externes (à moins que cette fonction soit déléguée au comité d'audit) ;
- recevoir et approuver les états financiers annuels une fois audités par les auditeurs externes et transmettre la lettre de recommandations des auditeurs externes au Conseil de financement.

5. Office national d'audit (NAO)

L'Office national d'audit est responsable de l'examen des comptes des services de gouvernement et de certaines organisations publiques, et d'en rendre compte au Parlement. Il est dirigé par le vérificateur des comptes.

L'office national d'audit examine les comptes des Conseils de financement afin de s'assurer que les ressources à leur disposition ont été utilisées de manière économique, efficace et efficace. Cet examen couvre non seulement les ressources nécessaires aux coûts de fonctionnement des Conseils de financement eux-mêmes, mais également l'utilisation des fonds des Conseils de financement par chaque établissement.

Le directeur de chaque Conseil de financement est le comptable responsable de l'usage de ces fonds. Le directeur du HEFCE ou du HEFCW peut être appelé à paraître devant le Comité des comptes publics de la Chambre des communes pour donner des preuves et répondre aux questions. Le comptable du ministère peut accompagner le directeur de l'enseignement ou l'Office gallois comme approprié. Le Comité peut également demander aux chefs d'établissement, en tant qu'administrateurs, de donner des preuves.

Afin de s'assurer que les établissements prennent des dispositions appropriées pour la gestion financière et la comptabilité, et qu'ils utilisent les fonds du Conseil de financement de manière compatible aux buts pour lesquels ils ont été alloués, le HEFCE et le HEFCW ont établi chacun un service d'audit. Les services d'audit ont le droit d'accès à tous les enregistrements et informations financières détenus par leur Conseil de financement parent et par les différents établissements qu'ils financent. Pendant un cycle convenu, le service d'audit examine les systèmes de gestion financière des différents établissements et rapporte ses résultats au Comité d'audit du HEFCE ou du HEFCW et au directeur par l'intermédiaire du Comité d'audit. Ce processus comporte des visites du service d'audit aux établissements à l'étude.

RÉFÉRENCES

Department of Health (1989). *Working for Patients – Working Paper 1: Self-Governing Hospitals* London, HMSO.

Department of Health (1990). *Working for Patients – NHS Trusts: A working guide*. London, HMSO.

Healthcare Financial Management Association (1998). *Introductory Guide to NHS Finance in the United Kingdom*. London, HfM.

Prowle, M. and Jones, T. (1997). *Health Service Finance – An Introduction*. London, Association of Chartered Certified Accountants.

CHAPITRE 7. RAPPORT DE LA SUÈDE

De M. Åke Hjalmarsson

1. Secteur public étendu — Administration centrale réduite

Au tout début de la constitution suédoise, il est stipulé que les cours de justice gèrent l'administration de la justice et que l'administration publique est effectuée par des agences administratives du gouvernement central et local.

Les opérations administratives du gouvernement central sont effectuées dans un modèle d'agence publique plutôt uniforme, bien que les missions administratives diffèrent considérablement de l'une à l'autre. Les agences administratives du gouvernement central, les tribunaux, et le Parlement et ses agences, constituent ensemble l'entité juridique de l'État. Dans certains cas cependant, des fonctions administratives du gouvernement sont effectuées par des organisations qui ne font pas partie de l'État. Pour les activités de ce type, dans la plupart des cas, les personnes morales du droit civil sont utilisées, par exemple les sociétés par actions, les fondations ou les associations sans but lucratif. De plus, dans certains cas, des modèles uniques conçus pour un but spécifique sont utilisés.

Une caractéristique du secteur public suédois est que les gouvernements locaux effectuent de loin la plus grande partie des prestations des services publics.

Dans la section suivante, le modèle structurel de l'agence gouvernementale centrale est décrit. Ensuite, des exemples d'autres modèles sont donnés, qui ont été choisis pour des opérations à caractère public. Les institutions et opérations des gouvernements locaux sont aussi brièvement décrits. En introduction, une présentation courte est donnée sur la structure administrative du gouvernement central.

2. Structure administrative du gouvernement central

L'administration du gouvernement central suédois est sous le contrôle du gouvernement, excepté quelques agences très petites qui appartiennent au Parlement. En outre, la banque centrale appartient au Parlement, mais est considérée comme personne morale séparée de l'État.

Les bureaux du gouvernement appuient le gouvernement, ou plutôt le Cabinet. Ce dernier est en soi une agence du gouvernement dirigée par le Premier Ministre. Les bureaux du gouvernement comprennent le cabinet du Premier Ministre, 10 ministères et une division administrative. Le nombre d'employés de cette organisation s'élève à 3 700, dont le personnel du Ministère des affaires étrangères à Stockholm, au nombre de 1 000. Le ministère moyen a un effectif d'environ 200 personnes seulement. Ces petits organes, qui préparent l'organisation du personnel du gouvernement, préparent les propositions du gouvernement au Parlement, par exemple le projet de loi budgétaire, d'autres projets de loi et des lois, et aident également le gouvernement à transposer dans les faits les décisions prises par le Parlement. L'organisation et le fonctionnement des bureaux de gouvernement, qui est très différent de celui d'une agence publique ordinaire, sont établis dans une ordonnance décidée par le gouvernement.

Environ 300 agences publiques sont rattachées au gouvernement. Parmi elles figurent de grandes agences comme les forces armées, l'office national des impôts et l'office national du marché du travail, mais également des agences très petites comme l'inspection de la loterie et le conseil des marchés publics, avec quelques employés seulement.

Parmi les 300 agences figurent celles qui sont presque exclusivement financées par les crédits du budget de l'État et celles qui sont plus ou moins complètement financées par les droits payés par ceux qui se servent de leurs services. Le nombre d'employés des agences du gouvernement central s'élève à légèrement plus de 200 000⁶¹.

Les agences de gouvernement sont rattachées au gouvernement en tant qu'organe collectif et ne sont pas sous le contrôle direct d'un seul ministre. Mais naturellement, chaque ministre est responsable de domaines politiques bien définis et aussi des agences de gouvernement désignées dans ces domaines. Cette responsabilité consiste à s'assurer que chaque agence a des buts et objectifs réalisables, des ressources

⁶¹

La population suédoise s'élève à 9 millions et la population active à 4,3 millions.

financières équilibrées, une gestion fonctionnant correctement et qu'elle remplit ses fonctions d'une manière décisive et efficace. Quand le ministre responsable prépare une décision de Cabinet concernant une agence gouvernementale, il consulte avec d'autres ministères intéressés — et toujours avec le cabinet du Premier Ministre et le Ministère du budget au Ministère des finances.

Le gouvernement contrôle l'exploitation d'une agence d'une façon générale en fixant les objectifs et les cibles et en contrôlant les résultats, ainsi qu'au moyen du budget de l'agence et par des lois, des ordonnances et des décisions spécifiques. Le directeur de l'agence est le Directeur général qui prend des décisions opérationnelles sans participation gouvernementale. Ainsi, les agences de gouvernement ont une relation relativement autonome au gouvernement. Ceci signifie qu'en Suède, il n'existe pas d'organes ministériels gigantesques, avec des dizaines de milliers d'employés et des missions opérationnelles étendues sous la tutelle directe d'un ministre, correspondant à ce qui peut exister dans la plupart des autres pays européens.

Les dispositions du droit public qui forment le modèle suédois d'agence gouvernementale conjuguent fermeté et souplesse de telle manière que des opérations administratives qui diffèrent considérablement peuvent être effectuées dans ce modèle sans inconvénient. Dans une large mesure, il est devenu inutile d'utiliser d'autres modèles pour les opérations du gouvernement central. Le système peut être considéré comme hautement horizontal, c.-à-d. qu'un modèle uniforme est utilisé pour presque la totalité de l'administration centrale du gouvernement. Néanmoins, il y a des occasions où d'autres modèles ont été choisis pour d'autres types d'opérations. Des exemples illustratifs sont présentés ci-dessous.

En ce qui concerne les circonstances présentées maintenant, il existe une bonne raison de classer les agences suédoises du gouvernement central en tant qu'agences publiques autonomes ou semi-autonomes. La section suivante présente une description des caractéristiques du système de gestion et de contrôle des agences de gouvernement suédoises.

Il convient de mentionner au départ qu'en Suède, il n'existe pas de planification de personnel globale dans le secteur du gouvernement central ou un quelconque corps de la fonction publique identifiable par une formation spécifique ou des qualifications ou compétences professionnelles — probablement excepté le personnel juridique. Il appartient entièrement à chaque agence gouvernementale de recruter et développer les compétences dont elle a besoin. Il en va de même pour les gouvernements locaux — probablement à l'exception du personnel médical, qui est lié par des codes et normes professionnels.

3. Agences du gouvernement central

3.1. *Cadre juridique*

Le modèle d'agence de gouvernement central et les conditions des opérations administratives des agences sont établis dans quelques ordonnances décidées par le gouvernement. Les droits constitutionnels du gouvernement permettent de décider des règles de nature exécutive. L'ordonnance sur les agences de gouvernement (SFS 1995:1322)⁶² est d'une importance fondamentale : avec des exceptions mineures, elle s'applique à toutes les agences du gouvernement central. Cette ordonnance contient 35 articles avec des dispositions concernant principalement :

- l'autorité pour représenter l'État dans les tribunaux ;
- la structure de gestion ;
- les responsabilités du conseil et du Directeur général ;
- la façon dont le rapport d'audit est traité ;
- la façon dont les affaires doivent être préparées et décidées ;
- les nominations.

L'ordonnance commune sur les agences du gouvernement est complétée par une ordonnance spécifique contenant une instruction pour chaque agence du gouvernement. (Voir par exemple SFS 1996:148 avec l'instruction pour l'Office national de l'agriculture.) Dans les instructions, qui sont décidées également par le gouvernement, les dispositions concernent principalement :

⁶² fait référence au numéro dans le livre sur les statuts suédois (SFS).

- les missions générales et particulières pour l'agence ;
- l'applicabilité des articles de l'ordonnance sur les agences du gouvernement ;
- le conseil et la direction de l'agence ;
- l'organisation ;
- comment faire appel des décisions d'une agence.

La décision de création ou de dissolution d'une agence du gouvernement est prise par le Parlement après une proposition du gouvernement. Les changements importants des missions d'une agence de gouvernement sont précédés par l'information au Parlement. Il appartient exclusivement au gouvernement de nommer les membres aux conseils et les directeurs généraux des agences de gouvernement.

Un préalable général très important aux opérations administratives des agences de gouvernement est que toutes sont liées par la loi sur la procédure administrative (SFS 1986:223), la loi sur les marchés publics (SFS 1992:1528), la loi sur la liberté de la presse (SFS 1949:105) et la loi sur les secrets officiels (SFS 1980:100) qui sont toutes des lois décidées par le Parlement.

Il n'est guère possible de présenter une explication simple sur les raisons pour lesquelles le modèle d'agence de gouvernement en est arrivé à dominer la scène. Ses origines remontent à des siècles et il y a eu une évolution progressive au cours des années. Une circonstance importante peut se trouver dans le fait que les décisions de gouvernement sont collectives, ce qui a donné au Ministère des finances — ou au Ministère de l'administration publique quand ce ministère existait — l'opportunité de promouvoir une structure administrative unifiée. Si le contrôle avait été accordé aux ministres individuels, une évolution vers les modèles verticaux pourrait avoir été plus probable. Il convient également de préciser qu'en certaines occasions, les Commissions de gouvernement ont examiné différentes questions concernant la gouvernance et le contrôle des agences de gouvernement. (Voir par exemple les rapports de la Commission sur les agences de gouvernement dans SOU 1985:40 et 41)⁶³. Les décisions du Cabinet et du Parlement résultantes sur les différentes questions ont également contribué à une évolution unifiée.

3.2. Rapport annuel

Les agences de gouvernement font partie de la personne morale qu'est l'État. Mais elles ont une identité économique, qui est comparable à celle d'une filiale dans un groupe d'entreprises. Depuis 1992, chaque agence gouvernementale doit présenter un rapport annuel complet au gouvernement, contenant le compte de profits et pertes, un bilan et un compte des résultats réalisés.

Dans le bilan d'une agence gouvernementale sont enregistrés toutes sortes d'actifs matériels, immatériels et financiers et également des capitaux d'État résiduels. Une agence peut être enregistrée comme propriétaire des immeubles au nom de l'État. Dans des limites définies, une agence peut acheter et vendre des biens immobiliers. Certaines agences de gouvernement qui utilisent ou gèrent de grands actifs immobiliers sont autorisées à vendre des biens qui ne sont pas nécessaires si leur valeur ne dépasse pas 15 MSEK (1,8m US\$). Pour d'autres agences détenant des propriétés mineures, la limite est 5 MSEK (0,6m US\$). Des dispositions définissent la façon dont les recettes de ces ventes doivent être utilisées.

Les dettes d'une agence gouvernementale consistent presque exclusivement en des emprunts internes de l'État obtenus auprès de l'Office de la dette nationale afin de financer des investissements en immobilisations ou de parer à un besoin temporaire ou permanent de fonds de roulement. De plus, le prêt qui finance l'enseignement supérieur de la plupart des étudiants est refinancé par des emprunts internes avec l'Office de la dette nationale par le conseil national pour l'aide aux étudiants, qui est l'agence qui accorde les emprunts.

Sur proposition du gouvernement, le Parlement décide tous les ans des limites totales des emprunts internes aux agences de gouvernement. Le gouvernement alloue des limites de crédit à chaque agence. En outre, les agences de gouvernement ont des crédits normaux de leurs fournisseurs. Seules quatre agences de gouvernement à vocation principalement commerciale peuvent emprunter directement sur le marché

⁶³ Fait référence au numéro dans la série des rapports officiels de gouvernement (SOU).

jusqu'aux limites établies pour chaque agence⁶⁴. En fin de compte, le gouvernement est responsable de ces emprunts.

Le Parlement peut autoriser le gouvernement à émettre des garanties et le gouvernement peut transférer une telle autorisation à une agence gouvernementale. Les engagements de cette sorte sont indiqués dans le rapport annuel.

Les déclarations de profits et pertes et les bilans des agences de gouvernement sont annuellement consolidés en une déclaration de profits et pertes et un bilan pour la personne morale qu'est l'État, qui sont présentés au Parlement.

3.3. Gestion budgétaire

Les agences de gouvernement sont à divers degrés financées par des affectations budgétaires, des droits des usagers et dans certains cas également, des redevances de droit public⁶⁵. Les recettes de la vente de biens peuvent se produire. En outre, quelques agences, particulièrement universités et établissements culturels, reçoivent fréquemment des donations de particuliers, entreprises et fondations.

La taille du budget pour une agence gouvernementale est basée sur les informations contenues dans le rapport annuel et l'analyse des résultats réalisés dans différents domaines et du compte financier. Une grande importance est naturellement accordée aux décisions du gouvernement selon lesquelles des opérations d'une certaine sorte doivent changer en volume, qualité ou Direction générale et aux conséquences financières prévues de ces changements. Dans la préparation du budget annuel, les crédits sont ajustés sur un nouveau niveau de salaire et de prix. Cet ajustement est basé sur les statistiques officielles récentes, par exemple concernant les changements de salaire et de la productivité dans le secteur des services privé.

Le budget se concentre sur ces parties des opérations qui sont financées par les affectations budgétaires. En ce qui concerne les agences de gouvernement, où des opérations considérables sont financées par des droits, une attention est également prêtée à ces parties des opérations. Cependant, aucune véritable limite de dépenses n'est établie pour ces opérations, et généralement les effets de la répartition du marché sont acceptés. Le gouvernement peut fixer des objectifs de niveau de service, de niveaux de prix et de résultats financiers généraux. Habituellement, il appartient aux agences elles-mêmes de décider du niveau des droits, à condition que les recettes équilibrent approximativement les coûts. Généralement, les opérations financées par les droits des usagers doivent s'équilibrer. Comme la plupart des investissements dans les immobilisations sont financés par des emprunts internes, ceci signifie que les agences de gouvernement doivent payer des intérêts sur les capitaux utilisés. Les quatre agences à vocation commerciale et quelques autres agences, qui ont des capitaux propres sous forme de capital de l'État, sont tenues de payer des dividendes annuels au budget de l'État.

Quand le Parlement a décidé du budget de l'État, y compris les affectations, le gouvernement commissionne les différentes agences de gouvernement pour accomplir les opérations approuvées. Pour ce faire, une lettre de recommandations d'affectation et de performance est remise par le gouvernement à chaque agence. Cette lettre contient des buts et des objectifs d'exploitation, les résultats attendus, les rapports obligatoires, les missions spéciales et les autorisations financières. Les méthodes de contrôle sont fortement orientées vers les réalisations et les résultats. Les buts ou les objectifs sont entièrement individuels pour chaque agence gouvernementale ou groupe d'agences avec des missions semblables. Les objectifs contiennent souvent des aspects quantitatifs et qualitatifs, par exemple le nombre d'examens passés à différentes facultés, le nombre de doctorats attribués, le nombre et la qualité des unités militaires de différentes sortes.

Très peu de contrôle des entrées est exercé, voire aucun. Ceci signifie qu'il n'y a pratiquement aucune directive au sujet de la façon dont les dépenses doivent être réparties entre les différentes catégories de coût. Seul le montant total qui peut être engagé par rapport à l'affectation est énoncé, avec des limites concernant les engagements et les emprunts internes.

Pour les agences de gouvernement qui investissent beaucoup, le Parlement et le gouvernement établissent des plans d'investissement. Les investissements sont définis dans les règles de comptabilité.

⁶⁴ Les chemins de fer suédois de l'État, l'administration de l'aviation civile, l'administration maritime nationale et l'administration du réseau national.

⁶⁵ Des redevances de droit public sont facturés pour certains services, permis etc., qui sont obligatoires sous certaines conditions préalables. Des exemples de ce genre de frais sont les frais de passeport, les frais de permis de conduire, les frais de brevet et les frais d'inspection de véhicule.

Il n'existe aucune disposition au sujet du nombre d'employés ou des montants de salaires pour les différentes agences. Il incombe à chaque Directeur général de décider du nombre d'effectifs et de négocier la rémunération avec les syndicats dans les limites imposées par l'affectation. Ces négociations sont dans une certaine mesure coordonnées par l'agence pour les employeurs du gouvernement. Cependant, ni le gouvernement, ni le Ministère des finances n'est impliqué dans les négociations.

Les agences de gouvernement effectuent leur comptabilité selon des conditions figurant dans l'*ordonnance de comptabilité* (SFS 1979:1212) et l'ordonnance sur les rapports annuels (SFS 1996:882), chacune des deux décidées par le gouvernement. Ces ordonnances contiennent des dispositions qui correspondent pour tous les objectifs pratiques à celles figurant dans la loi sur la comptabilité (SFS 1976:125) et la loi sur les rapports annuels (SFS 1980:1103) qui s'appliquent aux sociétés commerciales. Les quelques exemptions concernent les rapports financiers entre une agence de gouvernement et le budget de l'État et la façon dont les bilans non financiers doivent être rapportés et analysés. Les agences gouvernementales appliquent la comptabilité d'exercice, bien que le budget de l'État et ses affectations sont sur une base de comptabilité d'exercice modifiée. La modification la plus importante est que les dépenses d'investissement ou les dépenses pour les intérêts et l'amortissement des emprunts internes d'investissement — pas la dépréciation — sont engagées par rapport aux affectations et au budget de l'État. La déclaration de profits et pertes de l'État *a posteriori* et le bilan consolidé sont sur une base de comptabilité d'exercice. La déclaration des affectations *a posteriori* est sur la même base de comptabilité d'exercice modifiée que le budget de l'État approuvé.

Les agences de gouvernement ont quelques possibilités de reporter les crédits non dépensés à l'exercice suivant. En fait, il existe même une possibilité limitée d'emprunter à l'affectation de l'année suivante. Puisqu'il n'existe pratiquement aucune contrainte sur la façon dont l'argent est affecté entre les différentes catégories de coût, il n'y a aucune nécessité de redistribuer l'argent entre les différents postes. Pour la gestion de trésorerie, l'État a un seul système de comptes, contenant environ 5 000 comptes, géré par une banque d'État de chèques postaux. Les agences de gouvernement ordonnent et reçoivent les paiements sur leurs comptes dans ce système.

3.4. Reporting, contrôle et audit

Les agences de gouvernement financées par les affectations budgétaires de l'État rapportent mensuellement les montants engagés par rapport à leurs affectations et les Offices de gouvernement exécutent un suivi mensuel. Après six mois, chaque agence de gouvernement présente un rapport financier pour le premier semestre. Le rapport comprend également une prévision pour le reste de l'exercice. À la fin de l'exercice, toutes les agences gouvernementales présentent des rapports annuels contenant un compte des résultats réalisés non financier ou de stratégie corroborative, la déclaration de profits et pertes, le bilan, et l'analyse de compte d'affectation et de flux de trésorerie. Le gouvernement présente à son tour au Parlement à un niveau général les résultats réalisés dans les différents domaines de la politique.

Un élément très important du système de gestion et de contrôle s'appelle le « dialogue entre objectifs et résultats ». Chaque année, une discussion structurée a lieu entre le ministre ou le secrétaire d'État responsable et le Directeur général à la tête d'une agence gouvernementale. Dans ce dialogue, une liste de contrôle rédigée par les Offices du gouvernement discute les résultats obtenus et les résultats prévus. D'autres aspects de la situation du Directeur général sont également discutés. Le rapport annuel complet de chaque agence de gouvernement est audité par l'Office national d'audit (institution suprême d'audit en Suède) selon les bonnes pratiques d'audit. Les rapports d'audit sont présentés au gouvernement. L'audit des agences de gouvernement est externe et comprend l'audit financier, l'audit de conformité et l'audit des résultats non financiers. La déclaration des auditeurs contient une certification stipulant si le rapport annuel donne une image fidèle et juste de la situation financière et si la comptabilité a été effectuée selon les règles. L'Office national d'audit exécute également des audits d'efficacité ou « d'optimisation des ressources ».

Les observations importantes faites par les auditeurs, c.-à-d. les déclarations contenant des avis qualifiés, sont rapportées au Parlement par le gouvernement. Il est arrivé que les observations faites par les auditeurs mènent à des mesures administratives disciplinaires et même des actions en justice. Cependant, l'Office national d'audit n'a pas les pouvoirs d'un tribunal.

Afin de renforcer le contrôle interne dans les agences de gouvernement, le gouvernement a ordonné à 40 grandes agences d'établir leurs propres unités d'audit interne et a prescrit les normes générales pour ce faire (voir SFS 1995:686). Les auditeurs internes rapportent au conseil de gestion ou, en l'absence de conseil, au

Directeur général. De plus, dans l'ordonnance sur les agences de gouvernement, un article stipule que le Directeur général est tenu de s'assurer que le contrôle interne de son agence est satisfaisant.

4. Autres modèles

En Suède, il n'existe aucun autre modèle structurel conçu spécialement pour des secteurs particuliers des activités du gouvernement. C'est le cas même pour les secteurs comme les universités et les établissements culturels, où des modèles sectoriels existent dans plusieurs pays européens. Cependant, il n'est pas inhabituel que d'autres modèles structurels, comme les fondations, les sociétés par actions et les associations sans but lucratif, soient utilisés pour des fonctions à caractère public ou étatique. En outre, il arrive parfois qu'un modèle unique d'organisation soit créé pour un but spécifique. Comme mentionné dans le paragraphe 3, les gouvernements locaux produisent de loin la partie la plus importante des biens et services publics directement consommés par les citoyens. Dans les paragraphes suivants, le modèle structurel représenté par le gouvernement local est donc abordé et des exemples sont donnés sur les activités publiques exercées dans les modèles structurels autres que l'agence de gouvernement. Les modèles respectifs sont décrits dans le cadre concerné et les raisons invoquées pour le choix des différents modèles sont présentées.

4.1. Fondations

Au cours des années, le gouvernement a participé à l'établissement et à l'utilisation des fondations pour les opérations à caractère public. Un exemple est l'Institut national des concerts, dont le but est la promotion de la vie musicale, par exemple par la production musicale gratuite. D'autres exemples sont l'Institut de l'environnement de Stockholm, l'Institut pour les études du futur et l'Institut international de Stockholm des études sur la paix. Les fondations comme celles-ci manquent habituellement de leurs propres fonds d'importance et dépendent des contributions annuelles des fondateurs. Auparavant, le modèle de fondation était assez peu réglementé et a pu être adapté librement aux circonstances dans les cas particuliers. Les fondations étaient alors employées souvent dans les opérations impliquant la coopération entre l'État, une autre partie intéressée et un financier.

En 1996, une loi sur les fondations est entrée en vigueur et le modèle institutionnel de la fondation a été défini en détail. La nouvelle loi sur les fondations (SFS 1994:1220) ne reconnaît pas les nouvelles fondations qui, pour leurs opérations, dépendent des contributions annuelles du fondateur ou de quelqu'un d'autre. Une fondation doit posséder des capitaux raisonnables par rapport à sa mission. Cependant, les fondations existantes dépendantes des contributions actuelles sont autorisées à poursuivre leurs activités.

En raison de la nouvelle législation, les fondations ne seront pas employées à l'avenir par le gouvernement pour les fonctions qui dépendent des contributions actuelles de l'État. (Voir les rapports d'une Commission de gouvernement dans le SDU 1994:147 et 1995:93.) De plus, un certain nombre de fondations existantes seront réorganisées en agences de gouvernement, sociétés par actions ou associations sans but lucratif. Quelques réorganisations ont été déjà mises en application. Parmi les exemples figurent l'Institut suédois, qui informe au sujet de la Suède à l'étranger, et le Service des expositions de voyage, qui organise et produit des expositions culturelles. Dans les deux cas, le modèle d'agence de gouvernement a été choisi. Pendant un temps considérable, cependant, il restera quelques fondations qui dépendent plus ou moins entièrement des contributions annuelles sur le budget de l'État.

Une fondation est une organisation de droit civil autonome, régie par la loi sur les fondations et la charte de la fondation. Le conseil d'une fondation peut ne pas prendre de mesures en l'absence de soutien de, ou en contradiction avec, la loi sur les fondations ou la charte. C'est le cas que ce soit l'État ou quelqu'un d'autre à l'origine de la fondation. Une fondation a tous les pouvoirs et obligations qui incombent aux personnes morales en général, par exemple acquérir des actifs, des droits, assumer des obligations, signer des contrats. Après l'entrée en vigueur de la loi sur les fondations, une fondation n'est presque jamais un modèle structurel faisable pour la coopération entre plusieurs parties.

Le gouvernement n'est pas autorisé à employer les fonds publics pour créer des fondations sans accord du Parlement.

Le but de la création d'une fondation est de s'assurer que des ressources sont mises de côté et utilisées pour un but spécifique pendant une longue période. L'indépendance, par rapport à l'État par exemple, est également un objectif. Une conséquence de l'aspiration à l'indépendance est qu'il est naturellement très difficile pour le

fondateur ou le conseil de la fondation d'ajuster le but d'une fondation à de nouvelles circonstances. Les actifs d'une fondation sont liés à la mission et les possibilités de contrôle public sont limitées.

Ces caractéristiques du modèle de fondation ont été délibérément utilisées quand, il y a quelques années en Suède, des fonds de salariés fortement contestés ont été liquidés et des fonds considérables ont été distribués à un certain nombre de nouvelles fondations dont la mission était par exemple de soutenir la recherche scientifique.

À la même période, deux universités, auparavant agences de gouvernement, ont été pour des motifs idéologiques réorganisées en fondations. Cependant, ces deux universités dépendent de subventions sur le budget de l'État pour leur exploitation. Les subventions sont estimées de la même manière que les affectations aux autres universités. Il convient de noter que les deux universités fondations opèrent par le biais de sociétés par actions entièrement détenues par les fondations correspondantes.

Quelle que soit son importance, une fondation est tenue de détenir des comptes et de présenter un rapport annuel selon les règles de la loi sur la comptabilité et la loi sur les rapports annuels. La comptabilité, le rapport annuel et les opérations doivent être contrôlés annuellement par un auditeur agréé ou autorisé. Une conséquence typique du caractère autonome de la fondation est que le rapport des auditeurs est présenté au conseil de la fondation.

Le gouvernement contribue annuellement à un certain nombre de fondations établies par l'État ou par d'autres, qui accomplissent des missions à caractère plus ou moins public. Dans ces cas, le Parlement décide de l'affectation concernée et il revient alors au gouvernement de mettre en application cette décision. Une estimation grossière indique que le gouvernement contribue annuellement environ 6,5 milliards de SEK (785 millions d'US\$) aux fondations et établissements semblables. L'essentiel va au soutien de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'autres activités pédagogiques, établissements culturels et activités sportives.

Une contribution annuelle du gouvernement à une fondation est habituellement une aide financière à l'exploitation et comprend très rarement des conditions sur la façon dont l'argent doit être dépensé et le reporting exigé. Cependant, dans certains cas, des subventions sont fournies avec des conditions explicites sur leur usage et leur reporting. Dans ces cas, le transfert de l'argent peut être considéré comme le paiement de services à rendre.

4.2. Sociétés par actions

L'État possède des actions dans un certain nombre de sociétés par actions. La plupart de ces sociétés ne dépendent pas de subventions directes du gouvernement ; en revanche, elles payent des dividendes considérables au budget de l'État. Les exemples des sociétés de cette sorte sont certaines sociétés de jeu, des sociétés d'investissement immobilier, des établissements financiers, des commerces de détail d'alcool et de produits pharmaceutiques, la société des télécommunications suédoises et la société d'électricité de l'État. Ce sont des entreprises commerciales en concurrence sur le marché qui, dans quelques cas seulement, bénéficient d'un monopole ou d'une position de quasi-monopole. Ces sociétés ne sont pas approfondies ici.

Plus intéressantes sont certaines activités à caractère public qui sont effectuées sous la forme d'organisation de sociétés par actions.

Un exemple est la Société suédoise d'inspection des véhicules à moteur, qui effectue les contrôles de tous les véhicules à moteur. L'État possède 52 pour cent des actions de la société. Les actions restantes sont détenues par des organisations de professionnels et d'industriels et par des compagnies d'assurance. Ses fonctions impliquent l'exercice de l'autorité publique sur les citoyens. Le Parlement a doté la société de cette compétence. L'exploitation est financée par des droits, dont le niveau est décidé par le gouvernement. Le motif invoqué pour le modèle structurel choisi était d'obtenir une exploitation rationnelle et efficace et un assouplissement de la capacité de production. Le modèle de société par actions a également permis de partager la propriété avec d'autres parties intéressées.

Un autre exemple est la société Samhall, dont la mission consiste à fournir de l'emploi aux personnes professionnellement handicapées. Auparavant, l'exploitation était effectuée dans le modèle organisationnel de la fondation, mais elle a été réorganisée en société par actions il y a quelques années. Toutes les actions sont détenues par l'État. La société est de loin le plus grand bénéficiaire de subventions sur le budget de l'État. La bourse ou la subvention correspond approximativement à la moitié du chiffre d'affaires. La partie restante se compose des recettes de la vente des biens et des services produits. Des conditions sont attachées à la subvention, par exemple concernant le volume d'heures de travail et la fréquence de passage à un emploi

ordinaire. Il y a des conditions détaillées pour le reporting. Le motif le plus important invoqué pour réorganiser Samhall en une société par actions était la réception de meilleures opportunités pour ses opérations et que celles-ci pourraient devenir plus efficaces. Le modèle de société par actions a été également considéré avantageux parce que la répartition de la responsabilité et de l'autorité dans un tel modèle est bien connue par les partenaires et concurrents, facilitant ainsi leurs relations de travail.

Un troisième exemple concerne les deux théâtres royaux, l'opéra et le théâtre dramatique, qui sont des sociétés par actions complètement détenues par l'État. Les subventions sur le budget de l'État à ces deux établissements s'élèvent à approximativement 80 pour cent de toutes les recettes. Bien que le modèle de société par actions n'ait pas été créé pour satisfaire aux nécessités artistiques, il s'avère en pratique que les règles claires concernant la division de l'autorité, la comptabilité, etc. sont bien adaptées aux exigences de la production dans les établissements culturels. L'administration des opérations peut être rapide et souple, ce qui est important dans une activité concurrentielle.

En conclusion, on peut mentionner que récemment, le gouvernement a proposé au Parlement d'établir un Institut de recherche technique sous forme de société par actions. Brièvement, les raisons indiquées pour ce modèle sont qu'il est bien connu dans l'industrie et qu'il permet à l'industrie de participer directement à la propriété.

Le gouvernement a besoin de l'approbation du Parlement pour établir une société par actions. Il en va de même si les opérations d'une agence de gouvernement doivent être réorganisées en une société par actions, que la société soit détenue par l'État ou une partie privée.

Les sociétés par actions sont des personnes morales autonomes et les règles de leurs opérations administratives sont établies dans la loi sur les sociétés par actions (SFS 1975:1387) et la charte de la société. En outre, il peut exister une convention ou un contrat entre l'État et la société. Les subventions peuvent être associées à des conditions.

Chaque société détenue par l'État est rattachée à un ministère. Concernant les sociétés à vocation commerciale plutôt claire, la responsabilité du ministre — au sein du gouvernement — correspond grossièrement à celle d'un propriétaire. Concernant les sociétés destinées à rendre des services publics, en principe, le ministre a la même responsabilité que pour une agence de gouvernement. Cependant, le contrôle formel d'une société par actions doit être exercé par les institutions de la société, notamment l'assemblée des actionnaires.

La comptabilité et l'audit sont effectués selon des règles dans la loi sur les sociétés par actions, la loi sur la comptabilité et la loi sur les rapports annuels.

4.3. Associations sans but lucratif

Pour certaines fonctions publiques, le modèle de l'association sans but lucratif est utilisé. Contrairement à la situation des sociétés par actions et des fondations, il n'y a aucune législation qui contient les dispositions fondamentales pour le modèle organisationnel de l'association sans but lucratif. Par conséquent, toutes les règles essentielles doivent être établies dans la charte de l'association. Cependant, il existe une pratique assez bien établie pour la façon dont la charte d'une association sans but lucratif doit être rédigée. En plus d'une charte, il peut être nécessaire que les fondateurs signent un contrat au sujet des questions clés telles que les contributions financières.

Une association sans but lucratif est établie par un certain nombre de personnes dans le but de promouvoir l'intérêt des membres pour un domaine spécifique. Le modèle est particulièrement utile quand il y a plusieurs membres fondateurs et que de nouveaux membres doivent être admis ultérieurement. Puisqu'il n'existe aucune règle bien définie et uniforme pour la répartition de la responsabilité et de la comptabilité, le modèle est irréalisable pour les opérations commerciales.

Le modèle de l'association sans but lucratif est en service depuis longtemps pour le Comité de la langue suédoise. Il y a 20 membres dans cette association. Il est également utilisé pour l'association nationale d'information sur l'alcool et les drogues. Les membres sont un certain nombre de mouvements populaires. En outre, une association sans but lucratif avec un nombre considérable de membres désignés par l'association gère l'Institut suédois des affaires internationales. Récemment, une entité existante avec un statut juridique quelque peu douteux, l'Institut des personnes handicapées, a été réorganisée en association sans but lucratif. L'État, la fédération des conseils de comtés suédois et la fédération des municipalités suédoises établissent cette association.

Il est rare que le gouvernement doive contribuer avec des fonds considérables quand une association sans but lucratif est établie, car le besoin de capitaux propres est habituellement insignifiant. Cependant, il est souvent nécessaire pour le gouvernement et d'autres parties de prendre des engagements pluriannuels de subventions futures annuelles à l'association. Ces engagements peuvent seulement être pris avec l'approbation du Parlement.

4.4. Modèles spéciaux

En plus des modèles structurels généraux décrits, il existe également quelques modèles uniques avec leurs origines propres et souvent antiques.

D'abord, il y a les sociétés de chômage. Ces associations sont chargées de l'administration de l'assurance chômage. Aujourd'hui, le modèle structurel est entièrement réglementé (création, gouvernance, membres, comptabilité, audit, etc.) dans la loi sur des sociétés de chômage (1997:239 de SFS). Les sociétés sont des entités de droit public et leur nombre est approximativement 40. Les sociétés, qui sont étroitement liées aux syndicats, administrent l'assurance chômage conformément aux dispositions établies dans l'acte sur les indemnités de chômage. Des indemnités d'un montant d'environ 45 milliards de SEK (5,5 milliards US\$) sont déboursées. L'État finance la totalité des coûts des indemnités. Les cotisations couvrent juste les coûts administratifs des sociétés ; elles s'élèvent à 750 MSEK (90 millions US\$). Le conseil du marché du travail supervise les opérations. La comptabilité doit être effectuée conformément aux conditions générales de la loi sur la comptabilité. Les auditeurs sont élus par l'Assemblée générale de chaque société. Au moins un des auditeurs doit être un comptable certifié.

Les sociétés de sécurité sociale sont également d'une grande importance. Ces entités sont formellement indépendantes de l'État et sont considérées en tant que corps spéciaux de droit public. Il existe approximativement 20 sociétés, et chaque société opère régionalement dans un domaine qui correspond à celle d'un Conseil de comté. Le personnel s'élève à environ 15 000 personnes. Dans la loi sur la sécurité sociale (SFS 1962:381), des dispositions sont incluses concernant ce modèle structurel. Le conseil national de sécurité sociale supervise les opérations des sociétés. Par ce conseil, le gouvernement peut établir des objectifs et surveiller les résultats dans l'administration de sécurité sociale. Les sociétés administrent les indemnités conformément à la loi sur la sécurité sociale, principalement les prestations de maladie, allocations familiales et retraites d'État de base. L'État finance la totalité des coûts des indemnités — se montant à environ 300 milliards de SEK (36 milliards US\$) — et 90 pour cent des coûts administratifs. La subvention de l'État pour les dépenses administratives s'élève à 4,3 milliards de SEK (520 millions US\$). Les sociétés d'assurance sont soumises à un audit de l'Office national d'audit.

On peut également mentionner que la banque centrale, qui est une agence qui appartient au Parlement, a une forme structurelle unique qui est strictement définie dans la loi sur la banque centrale (SFS 1988:1385).

4.5. Gouvernements locaux

Une caractéristique importante de la forme de gouvernement suédoise et de son administration publique est l'autonomie locale.

Comme mentionné plus haut, les gouvernements locaux sont les prestataires prédominants des services publics en Suède. Il existe deux genres de gouvernements locaux, à savoir presque 290 municipalités et 20 conseils de comté. Les municipalités sont chargées d'assurer les crèches, l'enseignement primaire et secondaire, les prestations aux personnes âgées, les services techniques, etc. La mission principale des conseils de comté est de fournir des soins de santé, mais elles s'engagent souvent dans des opérations de transport régional et urbain. La plupart des conseils de comté sont également impliqués dans des établissements culturels régionaux comme les théâtres et les musées.

Dans une certaine mesure, les gouvernements locaux emploient des fondations pour effectuer une partie de leurs missions. Il existe des fondations dont la mission est de promouvoir les activités culturelles, le commerce et l'industrie, le tourisme et l'environnement, etc. Cependant, le volume total de ces opérations est faible. Les sociétés par actions sont souvent employées pour les services à vocation commerciale, par exemple les services de transport, les services techniques et les services de logement. Le nombre de personnes employées le gouvernement local s'élève à approximativement 1 000 000⁶⁶.

⁶⁶ La population suédoise s'élève à 9 millions et la population active à 4,3 millions.

Les dépenses du gouvernement local sont financées par les impôts sur le revenu locaux, les droits des usagers et les subventions du gouvernement central. De nos jours, il existe une subvention générale, qui est payée au même taux de capitation (SEK par résident) à l'ensemble des municipalités et conseils de comté. Les subventions de l'État composent approximativement 20 pour cent de toutes les recettes des gouvernements locaux. En outre, il y a un système de péréquation qui redistribue des ressources entre les gouvernements locaux.

Dans le passé, le Parlement et le gouvernement contrôlaient les activités du gouvernement local en distribuant des subventions affectées et par des réglementations étendues. En outre, les agences de gouvernement supervisaient la conformité aux règles. Cette ambition de contrôle s'est maintenant dissipée. Aujourd'hui, le Parlement et le gouvernement définissent des objectifs pour différents domaines, par exemple les crèches, les écoles, les prestations de santé et médicales. Il appartient alors à chaque gouvernement local d'utiliser ses ressources financières, impôts et subventions comme il le juge nécessaire. Le contrôle des activités et de la performance du gouvernement local est finalement exercé par l'électorat.

Les membres des assemblées décisionnaires des gouvernements locaux sont élus dans des élections générales. Les gouvernements locaux ont le droit de prélever des impôts pour financer leurs opérations. Les gouvernements locaux sont soumis à la loi sur les gouvernements locaux (SFS 1991:900), qui fournit le cadre pour la démocratie, l'organisation, les opérations et l'administration au niveau local. Cette loi comprend également des règles concernant le budget et l'audit. Cependant, le gouvernement central ne définit pas de règles formelles pour la création d'agences par le gouvernement local. La comptabilité dans les gouvernements locaux est effectuée conformément aux dispositions de la loi sur la comptabilité des gouvernements locaux (SFS 1997:614). Avec quelques adaptations, les règles correspondent aux règles comptables courantes. Les assemblées élisent les auditeurs qui contrôlent toutes les opérations des municipalités et des conseils de comté. Aucune qualification professionnelle n'est prescrite pour ces auditeurs.

À cet égard, il y a bonne raison d'accorder une attention particulière sur les conseils de comté, dont la mission principale concerne les prestations de soins de santé. Les conseils de comté gèrent et financent presque tous les hôpitaux et centres médico-sociaux de district. Ils achètent également les soins médicaux fournis par les hôpitaux et cliniques privés. Approximativement 85 pour cent des dépenses des conseils de comté sont destinés au domaine des soins de santé. Après les recettes d'exploitation, seuls 15 pour cent des dépenses totales des conseils de comté sont financés par des subventions de l'État. Le reste est financé par les impôts sur le revenu décidés par chaque conseil de comté. Les conseils de comté emploient approximativement 250 000 personnes.

Les membres d'un conseil de comté sont élus par des élections générales et directes tous les quatre ans. L'assemblée élit dans ses propres rangs un conseil exécutif qu'il charge de coordonner les opérations du conseil de comté. Souvent, le conseil exécutif est directement responsable du domaine des soins de santé, alors que des comités subordonnés sont chargés d'autres activités comme le transport et la culture. Dans certains conseils de comté, il existe également un comité pour le domaine des soins de santé. Sous la direction du conseil exécutif — ou du comité des soins de santé —, la gestion des hôpitaux et des districts de soins de santé primaires est effectuée par un certain nombre de conseils de direction habituellement apolitiques.

Les unités de production, par exemple hôpitaux, sont partie intégrante des conseils de comté et leurs activités et financements sont habituellement étroitement contrôlés ou gérés par le conseil exécutif ou le comité des soins de santé. Ainsi, les unités de production ne bénéficient pas d'une relation de semi-autonomie semblable à celle des agences du gouvernement central. Les questions structurelles, par exemple la fermeture d'un hôpital, sont toujours décidées au niveau politique.

Sur la base d'une proposition du conseil exécutif, le conseil de comté décide du budget annuel. Habituellement, ce budget est très consolidé et divisé seulement en quelques domaines, où les soins de santé sont prédominants. Le conseil exécutif — ou le comité des soins de santé s'il en existe un — répartit les ressources aux différents hôpitaux et districts de soins de santé primaires. Plusieurs systèmes ou mécanismes sont utilisés dans le transfert combiné des missions et des fonds à partir des acheteurs politiques des soins de santé vers la direction professionnelle des unités de production.

Dans certains conseils de comté, une affectation budgétaire à caractère incrémentiel prononcé est utilisée, alors que dans d'autres, elle est basée sur les variables sociales et démographiques des différents districts. Dans d'autres conseils de comté, des systèmes plus ou moins sophistiqués sont basés sur les réalisations ou la performance prévue ou atteinte. Quand un conseil de comté achète des services de soins de santé auprès de

producteurs privés, il existe souvent des contrats basés sur un paiement en fonction de la performance jusqu'à une certaine limite.

Les établissements de soins de santé et les personnels de professionnels sont supervisés par une agence du gouvernement central, à savoir le Conseil national de la santé et des prestations sociales.

La mission la plus importante pour les conseils de comté est de fournir et de financer des soins de santé. Bien que le modèle structurel soit typique du gouvernement local en Suède, on peut prétendre qu'il représente un modèle d'organisation sectorielle spécial utilisé pour les hôpitaux et les soins de santé en général ; en tous cas, il s'agit d'un autre modèle de prestations de services publics que le modèle d'agence de gouvernement.

5. Observations

La Suède appartient aux pays d'Europe avec le plus grand secteur public et le rapport le plus élevé entre recettes fiscales et PIB. En conséquence, on pourrait s'attendre que le secteur du gouvernement central soit également très étendu. Cependant, ce n'est pas le cas.

Les municipalités et conseils de comté autonomes effectuent la majeure partie de la production des services publics. Ces gouvernements locaux prélèvent des impôts pour financer la grande majorité de leurs dépenses. Les subventions sur le budget de l'État, qui ont un caractère forfaitaire sans affectation, comptent environ pour 20 pour cent des recettes des gouvernements locaux. En d'autres termes, il existe un système décentralisé basé sur un rapport étroit entre les citoyens qui utilisent les services publics, par exemple les soins de santé, et les élus locaux qui, en fin de compte, sont responsables du volume et de la qualité des services fournis.

Il convient également de constater que l'administration des grands systèmes de prestations sociales est confiée à des organisations de droit public distinctes de la personne morale qu'est l'État. Ceci concerne les sociétés de chômage et les sociétés de sécurité sociale. Ces deux organisations, qui trouvent leur origine dans des associations antiques, ont réussi à préserver un caractère démocratique particulier.

La Suède est également une société avec beaucoup d'organisations influentes. Les plus manifestes à cet égard sont naturellement les différentes fédérations d'employeurs et syndicats. Les municipalités et les conseils de comté sont également eux-mêmes des organisations influentes. En outre, il y a les organisations commerciales et industrielles d'un poids variable. Le syndicat des agriculteurs en est un exemple ; l'association des locataires en est un autre exemple. De plus, il y a des organisations influentes pour la protection de l'environnement. Toutes ces organisations traduisent les opinions de leurs membres et leur fournissent des informations. L'existence de ces organisations facilite l'échange d'informations mutuelles entre les groupes d'intérêt importants et le gouvernement.

Ce genre de circonstances — un grand secteur de gouvernement local autonome et des organisations d'intérêts fortes — explique en partie pourquoi il est possible d'avoir un État providence fort et un grand secteur public sans grande organisation de gouvernement central.

Le caractère décentralisé du secteur public et de ses missions se distingue également dans le secteur de gouvernement central. La grande organisation ministérielle européenne typique n'existe pas, remplacée par de petits ministères et agences de gouvernement relativement autonomes. Bien que presque aucun contrôle des entrées, excepté au niveau global, ne soit exercé, la gouvernance prend la forme de définitions d'objectifs et de suivi des réalisations et de la performance. Le modèle structurel d'agence de gouvernement conjugue fermeté et souplesse de telle manière qu'elle peut être utilisée pour presque tous les types de fonctions de gouvernement. Par conséquent, il n'y a aucun besoin urgent de créer d'autres modèles pour les différents secteurs de l'administration du gouvernement central. Dans ces cas, quand une agence de gouvernement a été considérée comme un modèle moins faisable, le choix s'est habituellement porté sur les modèles structurels de droit privé comme les sociétés par actions, les fondations et les associations sans but lucratif.