



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Coup d'oeil, mai 2000, volume 6, numéro 2

**Les agences administratives
dans trois pays de l'OCDE**

Jacques Auger

Introduction

Dans la plupart des administrations publiques, il existe des tensions entre les unités responsables de l'élaboration des politiques et les unités responsables de l'offre de services. De façon générale, les premières, qui sont des organismes centralisés, ont tendance à interférer dans l'administration de l'offre de services et, par le fait même, à nuire à la gestion des programmes.

Au cours des dernières années, plusieurs administrations publiques se sont penchées sur ce problème et ont opté pour différentes approches susceptibles d'assurer aux gestionnaires de programmes la latitude et la flexibilité nécessaires pour gérer de façon efficace l'offre de services. Le développement des agences administratives fait partie de ces approches.

Ce *Coup d'œil* porte sur les systèmes d'agences mis en place dans trois pays de l'OCDE : la Suède, les États-Unis et le Royaume-Uni. Il se divise en trois parties : la première traite des tendances récentes en matière de prestation de service; la deuxième décrit le contexte, l'implantation et le fonctionnement des agences implantées dans chacun des trois pays; la troisième fait ressortir les principales ressemblances et différences entre les trois systèmes d'agences.

1. Les tendances récentes en matière de prestation de services

Au cours des dernières années, les fonctions des administrations publiques ont considérablement évolué. Les contraintes auxquelles elles sont confrontées les amènent à revoir leur gestion souvent rigide, bureaucratique et traditionnellement axée sur la conformité aux règles. Au cours des dernières décennies, en effet, les gouvernements ont concentré leurs efforts sur le contrôle du coût des intrants et sur la mise en œuvre de politiques et de programmes dont les objectifs étaient le plus souvent imprécis. Il en est résulté une prestation de services pas toujours bien adaptés aux besoins des citoyens. Les pressions budgétaires, technologiques, sociales et économiques des dernières années ont cependant forcé les administrations publiques à modifier la gestion de leurs programmes et à donner plus d'attention aux extrants et aux résultats.

Ford et Zussman⁽¹⁾ mentionnent que les gouvernements sont susceptibles de réagir de différentes façons aux pressions qui s'exercent sur eux. Ils peuvent :

- se libérer de leurs obligations en abandonnant ou en transférant leurs responsabilités à des tiers ou en recourant à la privatisation;
- faire plus avec moins, ce qui exige de la bureaucratie une production supérieure;
- développer de nouvelles méthodes pour améliorer la conduite des affaires publiques.

L'analyse des réformes de l'administration publique montre que les trois approches sont utilisées souvent en complémentarité. Cependant, la plupart des gouvernements ont mis beaucoup d'efforts sur le développement de nouvelles méthodes de prestation de services dont le transfert de responsabilités à de nouveaux organismes publics, tels les agences⁽²⁾, tout en conservant les responsabilités associées à l'élaboration des politiques.

L'idée d'organismes publics responsables de la prestation de services, mais indépendants totalement ou partiellement des ministères, n'est pas nouvelle. Depuis le début du siècle dernier, le gouvernement suédois⁽³⁾ a ainsi établi une importante séparation entre le pouvoir politique central (le gouvernement, les ministères et le Parlement) et le pouvoir administratif (les agences).

Cependant, il faut mentionner que la Suède constitue une exception et que ce n'est que récemment que les gouvernements ont instauré de tels organismes. C'est en 1980 que la Nouvelle-Zélande amorçait le mouvement avec la création des premières agences suivie, en 1988, du Royaume-Uni et par la suite de plusieurs autres administrations publiques dont le Canada, le Manitoba, le Québec, le Danemark, les États-Unis et les Pays-Bas.

La section suivante présente, de façon très succincte, le contexte, l'implantation et le fonctionnement des agences au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Suède⁽⁴⁾. Ces trois pays présentent un certain intérêt pour le Québec en raison de leur système de gouvernement, de leur proximité géographique ou encore de leurs caractéristiques démographiques et socioéconomiques.

2. Le Royaume-Uni

2.1 Contexte

La réforme de l'administration publique au Royaume-Uni trouve ses racines en 1968 dans le rapport de la Commission Fulton⁽⁵⁾. Ce rapport critique sévèrement la gestion gouvernementale et suggère d'implanter une nouvelle approche qui s'appuierait, entre autres, sur l'identification d'objectifs.

En 1987, le gouvernement britannique publie le Rapport Ibbs (*Improving Management in Government: the Next Step*). On y suggère une vaste décentralisation des services aux citoyens ainsi que la mise en place d'un système de gestion de la performance. En 1988, madame Thatcher fait l'annonce de la création des agences à la Chambre des Communes et nomme un haut fonctionnaire responsable de l'opération.

Les caractéristiques essentielles des agences sont, en plus d'une grande flexibilité, la gestion par objectif et le contrôle de leurs activités sur la base des résultats obtenus. Ce mode de gestion devient le pivot central de la réforme britannique.

2.2 Implantation

Peu d'orientations ont été données en ce qui concerne la structure que devraient adopter les agences. Le principal document d'orientation (*Improving Management in Government : the Next Step*), qui a donné naissance aux agences, ne fait qu'identifier les objectifs généraux. Il existe bien un concept désigné *framework*; cependant, ce dernier est très souple et permet aux organismes de s'adapter aux ententes particulières négociées entre le ministre et le responsable de l'agence.

La décision d'instaurer une agence est précédée d'une consultation pour savoir si le service doit demeurer public, être privatisé ou sous-traité. De plus, l'entité doit être une unité qui peut être affectée exclusivement à la livraison de services et permettre des progrès prévisibles.

2.3 Fonctionnement

Une fois sélectionnée, l'unité doit conclure avec le ministre une entente cadre qui précise la mission, les buts, les objectifs ainsi que les rôles et les pouvoirs du *Chief Executive*. Ces ententes sont revues sur une base régulière qui varie entre trois et cinq ans. Cependant, comme le souligne Greffe : " il est important de relever que ces documents n'ont pas de valeur contractuelle car aux yeux de l'extérieur il ne pouvait y avoir de différences entre l'administration et ses agences : ce n'est donc pas un contrat comme certains le pensent "⁽⁶⁾.

Les agences sont complètement indépendantes de l'administration du ministère et le *Chief Executive* peut, à l'intérieur du cadre négocié, gérer le plus efficacement possible pour atteindre les objectifs fixés. Cette approche lui assure une grande marge de manœuvre et beaucoup de flexibilité. Une fois l'entente cadre négociée et acceptée, l'agence prépare un plan d'entreprise (*Corporate Plan*). On y retrouve tout particulièrement les objectifs opérationnels, les indicateurs de performance ainsi que les stratégies d'opération.

À chaque année, l'agence rend publiques un certain nombre d'informations, entre autres, les objectifs à atteindre et les résultats obtenus. Cette approche assure ainsi la transparence du processus et une importante imputabilité de l'administration envers le public. En 1998, plus de 75 % des fonctionnaires travaillaient dans 110 *Executive Agencies*.

3. États-Unis

3.1 Contexte

À la suite du dépôt, en 1993, du rapport Gore intitulé *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, la réforme de l'administration fédérale s'est concrétisée en trois étapes. La première, qui débute en 1993, porte tout particulièrement sur l'amélioration de la gestion et de l'administration; la deuxième, amorcée en 1994 par le vice-président⁽⁷⁾, se penche principalement sur le rôle de l'État, alors que la troisième, amorcée par le Président en 1997, porte de façon prioritaire sur la gestion de la performance. Cette phase s'appuie, entre autres, sur l'implantation des *Performance Based Organizations*⁽⁸⁾.

3.2 Implantation

L'implantation des *Performance Based Organizations (PBO)* s'appuie tout particulièrement sur l'expérience des agences britanniques. C'est en 1997 que le Congrès adoptait le *Performance Based Organizations Bill*⁽⁹⁾. Cette loi fournit une description rigoureuse et détaillée des éléments associés à leur mise en place. Les principaux éléments couverts par cette législation sont :

- les pouvoirs du *Chief Operating Officer*;
- la flexibilité dans la gestion;
- la remise en question périodique de l'existence de l'organisme.

Pour être sélectionnée, une unité administrative⁽¹⁰⁾ doit avoir une mission claire et offrir un service mesurable. Elle doit démontrer sa capacité à évaluer les progrès accomplis vers l'atteinte des objectifs. Finalement, l'organisme doit être clairement imputable au Secrétaire du Département qui doit supporter de façon évidente sa transformation en *PBO*.

À la suite de l'adoption de cette législation, l'administration fédérale mettait en place un projet pilote, le *St-Lawrence Seaway Development Corporation*⁽¹¹⁾ qui a permis de dégager les problèmes associés à l'implantation des différents éléments spécifiés dans la législation.

3.3 Fonctionnement

La gestion des *PBO* se fait dans un cadre légal bien défini. Ainsi, tous les cinq ans⁽¹²⁾, le Secrétaire du *Department* et le *Chief Operating Officer (COO)*

responsable de la *PBO* doivent s'entendre sur un cadre qui porte sur les buts de l'organisme, la flexibilité et les limites de gestion accordées au gestionnaire.

De plus, chaque année, le *COO* doit préparer et faire accepter par le Secrétaire du *Department* les objectifs opérationnels que son organisme entend poursuivre au cours de la prochaine année budgétaire ainsi que les mesures de performance. Il est important de souligner que le *Chief Operating Officer* est directement imputable au Secrétaire de l'atteinte des objectifs et que son salaire est lié à la performance de son organisme. Son salaire peut donc diminuer ou augmenter selon l'atteinte des objectifs fixés. Finalement, la loi oblige le Secrétaire à transmettre, au plus tard cinq ans après la création d'une *PBO*, un rapport au Président recommandant ou non la poursuite des activités de l'organisme (*Sunset Clause*).

On compte actuellement deux agences (*St-Lawrence Seaway Development Corporation* et le *Department's Student Financial Aid*) dans le gouvernement fédéral américain. Le Président dans son Discours sur le budget de 1999 signifiait son intention d'en créer 15 autres avant la fin de l'année. Cependant, les frictions politiques avec le Congrès en ont ralenti le processus d'implantation.

4. Suède

4.1 Contexte

Le gouvernement suédois est caractérisé par une importante séparation entre le pouvoir central (le gouvernement, les ministères et le Parlement), et le pouvoir administratif (les agences). Cette autonomie des agences n'est pas récente, le gouvernement étant organisé sur cette base depuis le début du siècle dernier. On compte aujourd'hui 13 ministères responsables de l'élaboration des politiques et plus de 250 agences chargées de la mise en œuvre des programmes.

Depuis 1980, à la suite de différents problèmes économiques, l'administration suédoise a traversé deux périodes de réformes. La première, amorcée au cours des années 80, porte surtout sur l'amélioration de la gestion⁽¹³⁾. La seconde réforme, implantée depuis le début des années 90, se concentre principalement sur la productivité, l'autonomie et l'introduction de méthodes basées sur l'économie de marché. Cette seconde réforme vise notamment à transformer les agences, déjà autonomes mais axées sur les intrants, en organismes axés sur les résultats⁽¹⁴⁾.

4.2 Implantation

Pour implanter cette réforme, le Parlement a adopté le *Civil Service Ordinance* ainsi que la Loi sur l'Administration publique (*Public Administration Act*)⁽¹⁵⁾, ce qui a donné naissance au ministère de l'Administration publique. Ces deux lois ont allégé et simplifié les procédures administratives de façon significative et donné

aux responsables des agences une plus grande liberté dans la gestion interne de leur organisation et de leur structure ainsi que dans la gestion de leur personnel.

Cette rénovation du secteur public s'appuie aussi sur un allègement du contrôle politique sur les agences. Cet objectif se traduit par l'introduction plus fréquente de lois cadres qui, en ne spécifiant pas les actions concrètes à entreprendre, donnent aux agences une plus grande liberté pour mettre en œuvre les objectifs déterminés. De plus, à la suite de certaines modifications apportées à la Loi sur la gestion budgétaire (*Supplementary Finance Bill*), qui ont permis l'introduction d'un cycle budgétaire de trois ans, l'analyse de la performance a été intégrée au processus budgétaire.

4.3 Fonctionnement

L'autonomie des agences est protégée par la constitution. Ni le gouvernement, ni le ministre, en effet, ne peuvent intervenir dans les décisions des agences lorsque celles-ci exercent les pouvoirs que leur confère la loi. Ces dernières sont entièrement responsables de leurs propres politiques de personnel, de leur comptabilité, de leur gestion financière et de leurs décisions d'investissement. Cette approche assure la coordination des moyens, la transparence de la gestion ainsi que la comparabilité entre les organismes.

Par ailleurs, à la différence des États-Unis, les relations entre les ministères et les administrateurs des agences ne sont pas fondées sur des contrats officiels mais sur un dialogue régulier à propos des objectifs et des résultats. Ce dialogue, qui s'appuie sur l'intégration de l'analyse de la performance au processus budgétaire, se déroule en cinq étapes ([voir figure 1 en annexe](#)) :

1. le gouvernement détermine les objectifs à long terme;
2. les ministères transmettent les objectifs aux agences accompagnés de directives précises;
3. les agences soumettent leurs budgets au gouvernement;
4. le gouvernement autorise les dépenses et approuve les objectifs;
5. les agences déterminent leurs objectifs opérationnels, gèrent les programmes et rendent compte au gouvernement et au Parlement.

Le gouvernement de la Suède a aussi introduit différentes mesures comme le "versement cadre" ⁽¹⁶⁾ qui permet aux agences de réaliser une économie ou un dépassement annuel de 5 % de leur budget autorisé et d'utiliser des revenus provenant de différentes activités pour couvrir leurs frais de fonctionnement.

Finalement, il est important de souligner qu'en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, les gestionnaires ne peuvent être tenus responsables de leurs décisions que sur les matières sur lesquelles ils ont pleine autorité (c'est le cas, entre autres, des effectifs et de l'organisation du travail). C'est pourquoi le

gouvernement permet à chaque agence de développer le modèle de gestion qui répond le mieux à ses besoins⁽¹⁷⁾.

5. Éléments comparatifs

Dans les trois pays étudiés, on retrouve de nombreuses similitudes dont la principale est l'allégement des contraintes administratives traditionnelles afin de rendre les administrations imputables des résultats obtenus et de permettre aux gestionnaires de gérer comme s'ils œuvraient dans le secteur privé. Pour ce faire, les gouvernements ont accentué la séparation entre la fonction de conception des programmes, qui est réservée au pouvoir central (gouvernement, ministères et Parlement), et celle de leur mise en œuvre qui relève des agences.

La comparaison des trois pays montre qu'en dépit du fait que les trois approches poursuivent les mêmes objectifs, il subsiste des différences dans l'organisation et le fonctionnement des agences. Ainsi, dans son analyse des *Performance Based Organizations*, Roberts⁽¹⁸⁾ constate que, contrairement aux agences britanniques, les *PBO* sont obligées de consulter le Congrès, entre autres, sur le contenu des mesures de performance. L'approche américaine accorde au Congrès un rôle beaucoup plus important que celui donné aux politiciens au Royaume-Uni et en Suède où ni le gouvernement, ni le Parlement ne peuvent intervenir dans les décisions des agences à moins que ces dernières outrepassent leurs pouvoirs. Par ailleurs, en Suède, contrairement au Royaume-Uni et aux États-Unis, les relations entre les ministères et les administrateurs des agences ne sont pas fondées sur des contrats officiels mais sur un dialogue régulier.

Finalement, comme le souligne Tremblay⁽¹⁹⁾, aux États-Unis, contrairement au Royaume-Uni et en Suède, la création des agences n'est pas le pivot de la réforme, mais plutôt un des éléments d'une réforme beaucoup plus vaste.

Conclusion

Les agences sont des organismes publics qui ont été développés pour permettre une prestation des services qui soit le plus possible à l'abri des interventions politiques de l'administration centrale. Dans certains cas, les agences sont gérées de façon entièrement autonome alors que dans d'autres, elles jouissent de beaucoup moins de latitude par rapport à l'administration centrale.

Si l'objectif de départ est souvent le même d'un pays à l'autre, chacun développe une approche qui lui est propre en fonction de ses besoins et de son environnement politique et administratif. À cause de ces différences culturelles, politiques et administratives, il est donc difficile de généraliser et de dégager un modèle " idéal " d'agence qui puisse s'appliquer à l'ensemble des administrations publiques.

En somme, comme l'affirme Sylvie Trosa⁽²⁰⁾, l'idée de mettre en place une agence est bonne quand il s'agit d'une organisation dont la mission relève plus de la prestation de services que du conseil en politiques publiques et qui a besoin d'autonomie par rapport à une administration centrale ou au pouvoir politique. Mais l'idée n'est pas bonne quand l'organisation poursuit diverses missions sans base commune et quand l'autorité politique désire conserver un rapport très étroit avec celle-ci.

NOTES

¹ Ford, Robin, David Zussman. *La prestation de rechange des services : Transcender les frontières*. Dans *La prestation de rechange de services : pour une gouvernance partagée au Canada*, 1997. ([retour au texte](#))

² Trosa, Sylvie. *Moderniser l'administration : Comment font les autres*, les éditions d'organisation, Paris, 1995, p. 72. Trosa décrit les agences comme des organismes dont la philosophie de gestion consiste à accorder plus d'autonomie à un service moyennant plus de responsabilités. ([retour au texte](#))

³ OCDE. *La gestion des performances dans l'administration*, Paris, Gestion publique, étude hors série, 1996, n° 9. ([retour au texte](#))

⁴ Le tableau 1 en annexe donne un aperçu de la mise en place et du cadre de fonctionnement des agences au Canada (fédéral, Manitoba et Colombie-Britannique), au Danemark, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas. ([retour au texte](#))

⁵ Deschênes, Jean-Claude et Pierre Sarault. " White hall en ébullition : the next steps ", *Source ENAP*, volume 10, n° 3, 1994. ([retour au texte](#))

⁶ Greffe, Xavier. *Gestion publique*, Paris, 1999. ([retour au texte](#))

⁷ Executive Office of the Vice President. Vice Presidential Memorandum Announcing Phase II of NPR. (Page consultée le 3 janvier 1995). Adresse URL : <http://www.npr.gov/> ([retour au texte](#))

⁸ Performance-Based Organizations (PBO) (Page consultée le 21 juillet 1999). Adresse URL : <http://www.npr.gov/initiati/21cent/index.html> ([retour au texte](#))

⁹ Model Performance-Based Organization Bill (Page consultée le 17 août 1999). Adresse URL : <http://www.npr.gov/initiati/21cent/summary1.html> ([retour au texte](#))

¹⁰ Tremblay, Stanley. " Analyse comparée entre le modèle des Agences britanniques et la Performance Based Organization américaine ", *Atelier 22*, ENAP, p. 16, 1998. ([retour au texte](#))

¹¹ St-Lawrence Seaway Development Corporation Bill (Page consultée le 5 août 1998). Adresse URL : <http://www.npr.gov/initiati/21cent/slsbilr.html> ([retour au texte](#))

¹² Auger, Jacques. " La réforme de l'administration fédérale américaine après cinq ans ", *Coup d'œil*, Observatoire de l'administration publique, volume 4, n° 4, 1998. ([retour au texte](#))

¹³ Leslie, Seidle. *Rethinking the delivery of public services to citizen*, Institute for Research on Public Policy, 1995, 197 p. [\(retour au texte\)](#)

¹⁴ OCDE. *Études économiques de l'OCDE*, Suède, 1997, p. 69. [\(retour au texte\)](#)

¹⁵ Stuart, Wilks. " Reform of the national budget process in Sweden ", *The International Journal of Public Sector Management*, volume 8, n° 2, 1995, p. 38. [\(retour au texte\)](#)

¹⁶ OCDE. (1996), *op. cit.*, p. 41. [\(retour au texte\)](#)

¹⁷ Frieder, Naschold et Casten von Otter. *op. cit.*, p. 106. [\(retour au texte\)](#)

¹⁸ Alasdair, Roberts. 1997 " Performance-Bases Organizations : Assessing the Gore Plan ", *Public Administration Review*, 57: 6 (November/December), p. 46. [\(retour au texte\)](#)

¹⁹ Tremblay, Stanley. 1998, " Analyse comparée entre le modèle des Agences britanniques et la Performance Based Organization américaine " Montréal (Québec), *Atelier 22*, ENAP, p. 16 (non publié). [\(retour au texte\)](#)

²⁰ Trosa, Sylvie. (1999) *Quand l'État s'engage. La démarche contractuelle*, Paris, Éditions d'Organisation, p. 153. [\(retour au texte\)](#)

²¹ Stuart Wilks, *loc. cit.*, p. 37. [\(retour au texte\)](#)

Annexe 1

Tableau 1 - Implantation, fonctionnement et statut des agences administratives dans différents pays

| Pays | Implantation | Fonctionnement | Statut |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CANADA | En 1989, dans le cadre du programme " Fonction publique 2000 " le gouvernement fédéral a mis sur pied des organismes de service spéciaux (OSS). | Les agences sont régies par des accords cadres dans lesquels sont identifiés les normes de rendements. | En 1998, 3 à 4 % des fonctionnaires travaillaient au sein de 15 agences. |
| <i>Manitoba</i> | Le gouvernement du Manitoba a mis en place des <i>Special Operating Agencies</i> en 1992 suite à l'adoption d'une loi intitulée : <i>The Special Operating Agencies Financing Authority Act</i> (C.C.S.M. c. S185). | Les agences doivent identifier les objectifs à atteindre et définir les moyens et stratégies nécessaires pour atteindre ces objectifs. | Les Agences (SOA) sont rattachées aux ministères. Cependant, elles ont plus de responsabilités et de pouvoirs. |
| DANEMARK | En 1992, on a introduit les <i>Contract Management</i> entre les " agences contractuelles " et les ministères. | Ces agences se voient allouer, pour quatre ans, des crédits budgétaires assortis, aux termes d'un contrat, d'une obligation de résultats en matière de productivité et de performance. | Les agences sont libres de gérer leur budget et leur personnel. |
| NOUVELLE-ZÉLANDE | Les " entreprises d'État " existaient avant d'être transformées en agences par la <i>State Owned Enterprise Act</i> , en 1980. | Les directeurs exécutifs ont un mandat assorti d'un contrat de performance. | Les agences ont une grande autonomie financière et beaucoup de pouvoirs. |
| PAYS-BAS | Création d'agences inspirées du modèle développé au Royaume-Uni. Dix ont été créées depuis 1993. | Chaque agence doit développer des indicateurs de performance orientés sur l'atteinte des résultats et signer une entente avec le ministre responsable. | Les agences ont une grande autonomie financière et beaucoup de pouvoirs. Le ministre des Finances est responsable de leur gestion. |

| | | | |
|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------|
| | | | d'œuvre, définit un ensemble de mesures. publie une directive spécifique. |
|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------|

Annexe 2

FIGURE 1 - La procédure budgétaire en Suède⁽²¹⁾

