

N° 004981-01

novembre 2006

La gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement



Rapport n° 004981-01

La gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement

Rapport établi par

**le groupe permanent d'inspection
de l'Inspection générale des organismes scientifiques et techniques**

Novembre 2006

Destinataire

Le Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Sommaire

| | |
|---|--------------|
| Résumé..... | p. 5 |
| 1. But du rapport et plan..... | p. 7 |
| 2. Cadrage du sujet..... | p. 9 |
| 3. Présentation des organismes | p. 13 |
| 4. Définitions..... | p. 15 |
| 5. Les constats..... | p. 19 |
| 6. Interprétation et propositions..... | p. 33 |
| 7. Conclusion..... | p. 45 |
| Annexes..... | p. 47 |

RÉSUMÉ

Le premier cycle d'inspection des organismes scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement a mis en évidence des insatisfactions récurrentes portant sur leur gouvernance.

Elles sont exprimées par toutes les catégories d'acteurs impliquées dans la gouvernance. Le rapport contient une analyse des dysfonctionnements faite en mettant l'accent sur l'interaction entre trois acteurs ou instances : la « tutelle », « l'instance de gouvernance » et « l'exécutif ».

Les dysfonctionnements constatés sont de natures très variées, sans que l'un quelconque atteigne en lui-même une gravité alarmante. Cependant, un grand nombre d'entre eux ont une caractéristique commune. Elle consiste en un manque de cohérence des actes, par rapport au modèle souhaité de fonctionnement de la gouvernance des organismes.

Le modèle souhaité est en partie caché car il n'est pas complètement explicité dans les textes et comporte une part d'implicite. Sa caractéristique fondamentale est la nécessité d'équilibre entre l'autonomie des organismes au plan stratégique et l'impératif de cohérence de leur stratégie avec les politiques de l'État.

Il apparaît par ailleurs que les dysfonctionnements sont auto-entretenus, dans un cercle de rétroaction qui fait qu'une anomalie de comportement d'un des acteurs a une influence négative sur le comportement d'un autre et vice-versa.

Le rapport fait un certain nombre de propositions (récapitulées dans l'annexe 5) pour remédier aux dysfonctionnements. Mais l'élément déterminant pour leur succès est que l'ensemble des acteurs s'engagent simultanément dans leur mise en oeuvre, ce qui permettrait de briser le cercle de rétroaction actuel.

1. BUT DU RAPPORT ET PLAN

La Mission d'inspection des organismes scientifiques et techniques (MIOST) du ministère de l'Équipement, devenue récemment Inspection générale des organismes scientifiques et techniques (IGOST) est en train d'achever le premier cycle d'inspection des quatorze organismes qui relèvent de sa responsabilité. Ces organismes ont des fonctions assez variées et les diagnostics que nous avons faits reflètent aussi la variété.

Un problème a cependant émergé de manière quasi systématique. C'est celui de l'insatisfaction d'une grande partie des acteurs, envers les conditions de fonctionnement du dispositif de gouvernance des organismes. En annexe 1 nous avons rassemblé quelques citations de nos rapports d'inspections qui illustrent les difficultés rencontrées.

Cette répétition d'un même problème nous a incité à faire une analyse transversale à l'ensemble des organismes, dans l'espoir de mieux comprendre le problème et de pouvoir faire, le cas échéant, des propositions pour y remédier.

Le présent rapport présente les investigations que nous avons engagées, nos constats, notre interprétation et quelques propositions.

Pour bien cadrer la question traitée dans ce rapport, nous rappelons d'emblée le contenu que nous mettons derrière le terme de gouvernance.

La gouvernance d'entreprise (ou de toute autre institution) est l'ensemble des organes et règles de décision, d'information (transparence) et de surveillance permettant aux ayants-droits et partenaires d'une institution, de voir leurs intérêts respectés et leurs voix entendues dans le fonctionnement de celle-ci. La gouvernance comprend le gouvernement proprement dit, mais aussi la contribution d'autres acteurs pour autant qu'ils jouent un rôle dans les orientations politiques stratégiques et les options de politique publique : acteurs politiques non gouvernementaux, composantes de la société civile, parmi lesquelles les entreprises, les syndicats, les associations ou les acteurs individuels.¹

Plan du rapport

Nous commencerons par cadrer plus précisément le sujet (chapitre 2) et par présenter brièvement les organismes auxquels notre réflexion est appliquée (chapitre 3).

Il nous a semblé utile, avant d'aller dans le vif du sujet, de clarifier, à titre préalable, le cadre juridique relativement hétérogène qui s'applique à ces organismes. Ceci est fait dans le chapitre 4.

C'est avec le chapitre 5 que nous entrons dans le coeur du problème. Nous y présentons, en les ordonnant, les constats que nous avons faits, soit au moment de l'inspection des organismes, soit dans les investigations complémentaires faites à l'occasion de ce rapport.

¹ Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, 2003

Dans le chapitre 6, nous avons interprété les constats bruts du chapitre précédent et, en fonction de cette interprétation, nous avons proposé les mesures qui nous paraissent les plus appropriées pour améliorer les choses.

Dans une brève conclusion (chapitre 7), nous nous plaçons sur un plan différent et faisons des propositions sur la manière de diffuser ce rapport, dans le but de faciliter sa compréhension, l'adhésion aux propositions, et donc leur mise en application et un progrès dans la gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement.

Le « groupe permanent d'inspection » de l'IGOST qui a élaboré le rapport était composé par :

Alain BAUDOIN
Claude BONNET
Jean DENEGRÉ
Wanda DIEBOLT
Jean-Claude DIQUET
Jean-Louis DURVILLE
Jean-Marc GAROT
André LAUER, coordonnateur
Élisabeth RINIE
Michel ROCHAS
Mireille SEGRETAIN-MAUREL
Yves TREMPAT
Nicole ZEISSER

En outre, avant de quitter l'IGOST, Marc PREVOT a également participé aux premiers travaux d'analyse et Jean DURAND a assuré une relecture critique du premier texte complet.

2. CADRAGE DU SUJET

2.1. LES RAPPORTS SUR LA GOUVERNANCE DES « ENTREPRISES » PUBLIQUES NE VISENT PAS LES ORGANISMES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Dans la période récente, le problème de la « gouvernance » a donné lieu à un bouillonnement intense de réflexions et recommandations dont les étapes les plus marquantes sont :

- rapport « René Barbier de la Serre » : « L'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques » (février 2003)
- rapport « Douste-Blazy » sur la « Gestion des entreprises publiques » (juillet 2003)
- rapport « Gressier » sur les relations de l'État avec les entreprises ou établissements publics du secteur des transports et la gouvernance des entreprises (septembre 2003)
- création de l'Agence des participations de l'État (septembre 2004)
- « lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques (avril 2005)

On peut donc se demander si après toute ce bouillonnement intellectuel et les mesures qu'il a suscitées, il est bien utile d'avoir une réflexion spécifique pour nos organismes scientifiques et techniques.

La réponse est positive. En effet, toutes les réflexions que nous venons d'évoquer concernent des « entreprises » publiques, c'est-à-dire des organismes qui opèrent dans le champ concurrentiel (EDF, France Télécom ou SNCF en sont des illustrations). L'esprit général des recommandations qui en découlent est de faire mieux jouer à l'Etat son rôle « d'actionnaire » et de le faire moins s'immiscer dans la gestion.

Or, de ce que nous avons constaté dans nos inspections, les insatisfactions vis-à-vis de la gouvernance des OST ne s'analysent pas, dans la plupart des cas, comme un besoin de distanciation de l'État mais, au contraire, comme un souhait d'une meilleure implication de l'État dans l'orientation des organismes, mais souhait qui se concrétise mal.

Les analyses que nous ferons se limiteront aux organismes scientifiques et techniques sous tutelle du ministère de l'équipement et il faudra être conscient que le problème de la gouvernance des organismes publics peut être de nature fort différente pour eux, par comparaison avec les « entreprises » publiques.

2.2. LES OST ACTUELS SONT DES ORGANISMES « NATIONAUX »

Les OST que nous inspectons sont des organismes créés par l'Etat, qui ne peuvent vivre que parce que l'Etat les alimente régulièrement en ressources et qui sont placés sous sa « maîtrise » même si l'Etat a souvent voulu leur donner une certaine autonomie.

On a, là aussi, une situation qu'il faut bien distinguer des problèmes de gouvernance qu'on rencontre souvent dans le monde privé, lorsque deux « puissances » partenaires s'allient pour faire quelque chose ensemble, à travers une filiale partagée.

Il faut cependant être conscient que cette situation n'est pas forcément éternelle. Avec la décentralisation et en particulier l'article 18 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales (13 août 2004)² on peut très bien imaginer, au moins sur un plan théorique, qu'il y ait des montages dans lesquels l'Etat ne serait plus le maître absolu mais partagerait le pouvoir avec le monde des collectivités territoriales.

Cependant, dans notre démarche basée sur l'observation, nous ne pouvons analyser que ce qui existe. Nous évoquerons éventuellement des situations alternatives, mais ce ne seront que des évocations ou ouvertures de questions dont les réponses appelleraient une démarche plus prospective que celle de ce rapport.

2.3. LA GOUVERNANCE S'EXERCE À TRAVERS UN JEU ENTRE TROIS ACTEURS

Tous les OST que nous avons inspectés respectent le schéma classique d'une gouvernance assurée par le jeu entre trois « acteurs » de nature différente :

- l'Etat, tutelle ou autorité hiérarchique, généralement une direction d'administration centrale,
- une "instance de gouvernance" dont le nom et les pouvoirs sont variables (conseil d'administration, conseil d'orientation,...), où se conjuguent les intérêts multiples concernant l'organisme,
- un organe exécutif (directeur, directeur général, président-directeur général).

Le partage des responsabilités entre eux n'est cependant pas le même selon les organismes. Une distinction majeure est à faire entre les organismes qui ont le statut d'établissement public et ceux qui sont des services de l'Etat³. Pour les premiers, l'instance de gouvernance a une responsabilité juridique de décision sur les questions considérées comme essentielles alors que pour les services de l'Etat l'instance de gouvernance ne donne qu'un avis au directeur qui a, lui, la responsabilité de décision effective sous le contrôle de son supérieur hiérarchique à savoir, selon les cas, le ministre ou un directeur d'administration centrale.

Notre analyse vise ce système complet de gouvernance. Cependant, l'entrée dans le sujet que nous avons privilégiée est celle de l'instance de gouvernance qui se trouve être le lieu où les trois « acteurs » se rencontrent et discutent, même s'il y a par ailleurs des dialogues en aparté.

2.4. LES FONCTIONS ASSURÉES PAR LA GOUVERNANCE

Il est nécessaire à ce stade de préciser ce que recouvre le terme de gouvernance des organismes. Celle-ci doit à notre sens assurer six fonctions principales :

- Élaboration de la stratégie

La première fonction de la gouvernance est d'élaborer avec efficacité la stratégie la plus apte à l'accomplissement de la mission de l'organisme.

2 Cet article dit notamment « ...les collectivités territoriales... définissent conjointement avec l'Etat les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques... »

3 et qui devraient avoir le statut de service à compétence nationale (voir annexe 4).

- Dosage du soutien financier

Comme les missions des organismes scientifiques et techniques ne peuvent pas, en général, être financées par des ressources propres, il est indispensable que des moyens financiers venant du budget de l'Etat leur soient affectés. Il y a d'évidence une interdépendance forte entre missions, moyens financiers et stratégie.

- Expression d'orientations particulières de l'Etat

La mission de l'organisme est nécessairement définie dans des termes suffisamment généraux pour qu'ils restent valides dans le temps. Par ailleurs, l'Etat mène des politiques qui s'adaptent sans cesse à une réalité en évolution. Il serait absurde que les orientations d'un organisme se mettent en déphasage avec la politique de l'Etat qui finance cet organisme. Il est donc nécessaire que l'Etat donne périodiquement des orientations qui viennent en sus de la fixation des missions⁴.

- Cohérence des orientations de l'Etat

L'Etat mène une multitude de politiques dont les orientations générales sont fixées par le gouvernement mais qui sont ensuite détaillées dans les diverses branches de l'administration. Il est normal que, dans les mises en application faites par divers ministères ou diverses directions, apparaissent des contradictions. Si les instances de gouvernance ne comportent pas un seul représentant de l'Etat mais le plus souvent plusieurs, c'est pour permettre d'assurer plus de cohérence à l'action de l'organisme, par une meilleure identification des problèmes mais aussi par le dialogue entre les parties prenantes.

- Prise en compte d'intérêts de tiers

Les instances de gouvernance des organismes scientifiques et techniques comportent, en dehors des représentants de l'Etat, d'autres personnes apportant soit une compétence particulière, soit les préoccupations d'intérêts tiers, par exemple les intérêts d'un milieu professionnel ou d'autorités publiques autres que l'Etat.

L'intérêt général qui doit être le point de mire de la stratégie des organismes est en fait un compromis ou une synthèse d'intérêts divers. Dans ses grandes lignes, cette synthèse est faite par le gouvernement puis mise en application par l'appareil d'Etat. Mais on a souvent jugé utile de représenter (formellement ou indirectement) des intérêts tiers dans les instances de gouvernance, afin d'améliorer, à un niveau plus proche de l'action, la synthèse qui doit se poursuivre à ce niveau.

- Contrôle de l'exécution

Tous les manuels de management s'accordent pour dire qu'un management qui ne fixerait que les objectifs sans vérifier leur exécution serait inefficace. Il nous paraît donc indispensable d'inclure, dans les fonctions de gouvernance, celle du contrôle de l'exécution, même si ce contrôle se fait largement par des canaux autres que ceux que nous avons cités jusqu'à ce point.

Dans certains de nos organismes (les établissements publics), l'instance de gouvernance a des fonctions de contrôle *a priori*. En effet, certains actes (création de filiales par exemple) ne

⁴ En sus de ces orientations particulières, il peut exister des situations où l'Etat a un besoin de prestation parfaitement identifié. L'Etat peut alors passer une « commande » dans des termes suffisamment précis pour pouvoir être exécutée par l'organisme dans une logique client – fournisseur, sans qu'il y ait nécessité d'avoir un contrôle (de type actionnaire ou tuteur) sur l'organisme en question.

peuvent être faits qu'avec son approbation. Le contrôle *a posteriori* prend des formes très variées qui vont de la prise de connaissance du rapport annuel par l'instance de gouvernance jusqu'aux inspections de l'IGOST.

3. PRÉSENTATION DES ORGANISMES CONCERNÉS

Ce qui est généralement désigné par l'appellation « réseau scientifique et technique » (du ministère de l'Équipement) se compose d'organismes de compétences nationales et d'organismes de rayon d'action géographiquement plus restreint, les CETE. Seule la première catégorie est couverte par ce rapport. Ce sont en effet ces organismes qui forment le domaine pour lequel l'IGOST a principalement mission d'inspection⁵.

Il s'agit au total de 14 organismes que l'on peut regrouper en 4 catégories.

3.1. LES ORGANISMES DE RECHERCHE

Deux organismes exercent de manière quasi exclusive une activité de recherche : il s'agit du LCPC (Laboratoire Central des Ponts et Chaussées) qui fait de la recherche dans le domaine du génie civil et de l'INRETS (Institut National de Recherche sur les Transports et la Sécurité) qui fait de la recherche sur l'organisation des transports et leur sécurité.

On trouvera en annexe 2 un tableau récapitulatif des organismes, qui donne des informations plus complètes sur eux et notamment sur l'organisation de leur gouvernance.

3.2. LES ÉCOLES

Trois écoles assurent, pour les besoins du ministère mais aussi, en partie, pour les besoins plus larges de la nation, des formations diplômantes d'ingénieur et de techniciens supérieurs. Il s'agit de l'ENPC (École Nationale des Ponts et Chaussées) et de l'ENTPE (Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat) qui forment les ingénieurs et de l'ENTE (Ecole Nationale des Techniciens de l'Équipement) qui forme des techniciens supérieurs et aussi des cadres administratifs de catégorie B.

Les deux écoles d'ingénieurs ont par ailleurs des activités de recherche similaires à celles du LCPC et de l'INRETS.

3.3. LES ORGANISMES DE CAPITALISATION DE CONNAISSANCES

Il s'agit du CERTU (Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques), du CETMEF (Centre d'Études Techniques Maritimes et Fluviales), du CETU (Centre d'Étude des Tunnels) et du SETRA (Service d'Études Techniques des Routes et Autoroutes).

Ces organismes font peu de recherche par eux-mêmes. Ils font principalement du transfert de

⁵ (a) L'IGOST participe aussi aux inspections des CETE, mais ce sont les MIGT qui en ont la responsabilité en principal. Il se pourrait que certaines recommandations faites plus loin soient également valables pour les CETE, mais ceci serait à vérifier au préalable.

(b) Le service technique de l'aviation civile et l'école nationale de l'aviation civile font partie du RST mais ce n'est que depuis la récente réorganisation du ministère et de la DGAC et du CGPC que l'IGOST participe ou participera à leur inspection. De ce fait ces deux organismes ne font pas partie du champ de l'étude

connaissances et de la «capitalisation» de connaissances et de savoir-faire. Les connaissances capitalisées ne sont pas seulement les connaissances bien structurées dans les champs disciplinaires construits par la recherche, mais aussi la connaissance empirique qui est une partie importante de la pratique professionnelle.

3.4. LES ORGANISMES AYANT UNE ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE IMPORTANTE EN DEHORS DU CHAMP STRICTEMENT COGNITIF

L'IGN (Institut Géographique National) et Météo-France ont une activité principale de production d'informations d'intérêt général (les cartes et référentiels géographiques, les prévisions météorologiques respectivement).

Chacun de ces deux organismes a, à titre secondaire, des activités de recherche de haut niveau ainsi qu'une activité d'école diplômante, sous les appellations ENSG (Ecole Nationale des Sciences Géographiques) et l'ENM (Ecole Nationale de la Météorologie) respectivement.

Le CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment) et l'IFREMER (Institut Français de Recherches sur l'Exploitation de la MER) ont une palette d'activité particulièrement large, chacun dans un champ spécifique (le bâtiment et la mer respectivement). Au CSTB, par exemple, la recherche ne représente que 20% de l'activité et les activités dominantes sont l'ingénierie, la normalisation et la certification.

Du fait de l'étendue de leur champs d'activité, ces organismes sont les plus importants par leur effectif à l'intérieur du RST.

Mais, à moins d'en faire une catégorie à part, il convient de compléter cette liste par un petit organisme, atypique à bien des égards, le STRMTG (Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés). Sa fonction principale est le contrôle et la sécurité des remontées mécaniques et des transports guidés urbains.

4. DEFINITIONS

Ce chapitre est un extrait très bref de l'annexe IV qui présente un grand nombre de concepts utilisés en relation avec la notion d'organisme public et comporte une analyse juridique de l'ensemble.

4.1. LES DIFFÉRENTS STATUTS DES ORGANISMES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT.

Les organismes scientifiques et techniques relevant du ministère de l'Équipement ont des statuts assez variés qu'il est nécessaire de connaître.

Il convient d'abord de distinguer deux grandes catégories :

- les services de l'État sans personnalité morale propre,
- les établissements publics.

4.2. LES SERVICES DE L'ÉTAT

4.2.1. Les services à compétence nationale

Ils ont été définis par un décret du 9 mai 1997. Ils ont vocation à remplacer les services techniques centraux au fur et à mesure de la rénovation réglementaire.

Les services à compétence nationale sont créés au sein d'un ministère par un arrêté ministériel.

Sont services à compétence nationale de plein exercice : le STRMTG, le CETMEF, l'ENTE.

A été requalifié service à compétence nationale lors du décret du 19 mai 2005 portant organisation du ministère des transports : le CERTU.

Le SETRA et le CETU sont des services de la direction des routes, n'ayant pas formellement le statut de service à compétence nationale.

L'ENTPE n'a pas de statut clairement affiché (mais est sur le point de devenir établissement public).

4.2.2. Les services déconcentrés

Les CETE sont des services déconcentrés.

Les arrêtés d'organisation des services de l'État définissent les acteurs de la gouvernance : autorité hiérarchique, direction, instances consultatives.

Les différentes situations que l'on peut rencontrer sont plus le reflet d'un héritage historique que la volonté délibérée de marquer des différences de gouvernance.

Dans la suite de ce rapport, tous les services objet de l'étude, qui ne comprennent pas les CETE, seront dénommés « services centraux ».

4.3. LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Il n'y a pas de texte définissant génériquement les règles applicables à l'ensemble des établissements publics. Cependant, la doctrine s'accorde sur le fait que l'établissement public n'existe qu'en fonction de la double subordination à laquelle il est assujéti : la volonté extérieure qui l'a créé, la mission qui lui a été confiée. Deux éléments apparaissent de manière constante : la spécialité et l'autonomie, sous des degrés et des formes variées.

Les établissements publics exercent au moins partiellement une mission de service public. (Il n'y a pas de définition explicite réglementaire du concept de service public ; ce sont l'usage et la jurisprudence qui fournissent la catégorisation évolutive des activités concernées).

Les établissements publics sont créés par décret spécifique comportant la mission dévolue à l'établissement, les acteurs de la gouvernance (direction, instances délibératives et consultatives), les règles financières, le statut du personnel ...

4.3.1. Les Établissements Publics à caractère Administratif (EPA) ont principalement des missions de service public, un financement majoritairement public, des personnels de droit public... L'IGN et Météo-France sont des EPA.

4.3.2. Les Établissements Publics à caractère Scientifique et Technologique (EPST) se distinguent des EPA par des missions dédiées essentiellement à la recherche. Le LCPC et l'INRETS sont des EPST.

4.3.3. Les Etablissements Publics à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel (EPSCT) sont des établissements d'enseignement définis par le code de l'éducation. L'ENPC est un EPSCP.

4.3.4. Les Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC) ont normalement des activités sur ressources propres importantes. Leur mission de service public est en proportion restreinte. Ils sont de droit privé, le personnel est de droit privé. Le CSTB est un EPIC, l'IFREMER aussi.

4.3.5. La notion d'« opérateur de l'Etat » a été introduite en 2005 dans le sillage de la Lolf. Sont reconnus comme opérateurs de l'État : Météo-France, IGN, LCPC, INRETS, ENPC, IFREMER. Ils ont l'obligation de présenter leur budget suivant les principes de la Lolf.

4.3.6. La « tutelle » est un concept peu défini en termes généraux. Les décrets portant statut des établissements publics placent ceux-ci sous la tutelle d'un ministère. Ces mêmes statuts déterminent les modalités d'exercice de la tutelle. En pratique, le ministère de tutelle désigne un représentant, généralement un directeur d'administration centrale. Ce représentant est un membre important du conseil d'administration, il représente le lien fort de l'organisme avec l'administration « de tutelle ». Certains organismes (LCPC) peuvent être placés sous une double tutelle (Equipement et Recherche).

4.3.7. Les contrats d'objectifs définissent les attentes de l'Etat à l'égard de l'organisme, ils actualisent et affinent les missions contenues dans les statuts. Ils planifient à grands traits l'activité pluriannuelle. En regard des obligations imposées à l'établissement, l'Etat affiche de manière plus ou moins précise les moyens qu'il consacra à l'établissement. Les contrats d'objectifs n'ont aucun

caractère réglementaire. Leur rédaction se construit dans un dialogue entre la tutelle et l'établissement public.

4.3.8. Les établissements publics sont dotés d'un conseil d'administration, dont le décret de création fixe la composition et les attributions. C'est une instance délibérative décisionnelle. Pour les services centraux, les instances de gouvernance n'ont pas de rôle décisionnel ; elles sont souvent appelées « conseil d'orientation », ou encore « conseil de perfectionnement » dans le cas des écoles.

4.3.9. D'autres instances de gouvernance consultatives peuvent exister. Certaines sont définies dans le décret de création portant statut, par exemple un conseil scientifique. Le directeur peut encore créer d'autres structures de consultation de la « société civile ». Ces instances-là ont alors une pérennité plus incertaine, et une moindre renommée.

5. LES CONSTATS

La présentation des constats se fera en deux temps :

- d'abord, à titre préliminaire, une présentation du fonctionnement des instances de gouvernance (5.1) et une analyse de l'organisation de la tutelle (5.2),
- ensuite une analyse plus approfondie des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre d'une bonne gouvernance.

Pour cette deuxième étape, nous avons considéré que la gouvernance des organismes publics devait assurer trois fonctions, qui nous serviront d'angles d'analyse successifs :

- la fixation des orientations de l'organisme (5.3),
- le bon dosage des financements publics attribués à l'organisme (5.4),
- le contrôle de la bonne exécution des orientations (5.5).

5.1. LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DE GOUVERNANCE

5.1.1. Remarques sur la composition des instances de gouvernance

Les instances de gouvernance comprennent de 18 à 43 membres selon les organismes (on peut penser que les réunions de CODOR du CERTU, à 43 membres, sont bien difficiles à conduire...). Les membres de ces instances se rangent dans diverses catégories (cf. l'annexe III) :

- membres de la direction de l'organisme (le directeur, et parfois d'autres),
- représentants de l'État : directeurs d'administration centrale du ministère de l'Équipement, directeurs de services déconcentrés, représentants d'autres ministères,
- représentants des intérêts des tiers : collectivités locales, maîtres d'ouvrages publics ou semi-publics, fédérations d'entreprises ou de bureaux d'études, usagers,
- personnalités nommées *intuitu personae*, experts scientifiques notamment,
- représentants du personnel (et, pour les Écoles, des élèves).

Le président peut appartenir à l'une ou l'autre de ces catégories.

Dans le tableau qui suit nous avons, dans un but de simplification, fait des regroupements en quatre familles autour de quatre profils centraux :

- la famille « tutelle » dans laquelle nous avons regroupés tous les représentants d'administrations centrales,
- la famille « utilisateurs ou bénéficiaires de la production » des organismes : nous y incluons les services déconcentrés de l'État (État qui est parfois le bénéficiaire principal, presque unique à l'ENTE), les collectivités territoriales et autres maîtres d'ouvrage, la profession du BTP, les usagers (une question subsidiaire serait aussi de distinguer les cas où ces « utilisateurs » sont aussi potentiellement des clients payeurs directs de prestations),
- les « experts » qui apportent leur compétence personnelle,
- les élus représentants catégoriels (personnel des organismes, élèves des Écoles, syndicats).

Nous pouvons noter que la « tutelle » est faiblement représentée dans les instances des Écoles : 7 % des membres à l'ENTE, 10 % à l'ENTPE, 25 % à l'ENPC. Elle est mieux représentée dans les établissements publics tels que le LCPC (37 %), l'IFREMER et le CSTB (38 %), l'IGN (45 %) ou

Météo-France (50 %).

Les bénéficiaires directs de la production, qu'ils soient de l'Etat ou non, ont relativement peu de poids (10 % Météo-France, 11 % à l'ENTE, 15 % à l'IGN), sauf à l'INRETS (28 %) et surtout au CERTU (42 %) et au SETRA (58 %, tous de l'État). Parmi ces bénéficiaires, on peut signaler que les collectivités territoriales, qui ne sont représentées ni au SETRA, ni au CSTB, le sont à l'IGN, au CETMEF et à l'ENTPE, et surtout au CERTU (21 %).

Les représentants élus des personnels sont absents au SETRA ; ils représentent de 7 % (CERTU) à 60 % (ENTE et ENTPE, y compris élèves et syndicats de corps) des membres.

On s'aperçoit aussi que le conseil de perfectionnement de l'ENTPE, par exemple, comporte 58 % de membres internes à l'Ecole (direction, enseignants, élèves) ; la proportion est de 56 % à l'ENTE. Alors que d'autres instances n'incluent en leur sein que le directeur de l'établissement, éventuellement sans droit de vote. Les proportions citées pour les deux écoles nous paraissent très élevées, s'agissant d'une instance délibérant très souvent de sujets intéressants les « bénéficiaires » de l'organisme.

| <i>Organisme</i> | <i>Total</i> | <i>État-tutelle</i> | <i>Bénéficiaires</i> | <i>Experts</i> | <i>Représentants élus des personnels</i> | <i>Membres de l'organisme (hors élus)</i> |
|------------------|--------------|---------------------|----------------------|----------------|--|---|
| CERTU | 43 | 15 | 18 | 3 | 3 | - |
| CETMEF | 31 | 11 | 14 | 2 | 4 | - |
| CSTB | 18 | 4 | 4 | 1 | 6 | 1 |
| ENPC | 24 | 6 | 6 | 2 | 10 | - |
| ENTE | 27 | 2 | 3 | 1 | 16 | 5 |
| ENTPE | 32 | 3 | 5 | 1 | 19 | 3 |
| IFREMER | 21 | 8 | 2 | 3 | 7 | 1 |
| IGN | 20 | 9 | 3 | 2 | 6 | - |
| INRETS | 21 | 8 | 6 | 3 | 4 | - |
| LCPC | 19 | 7 | 6 | 2 | 4 | - |
| Météo-France | 18 | 9 | 2 | | 6 | 1 |
| SETRA | 24 | 6 | 14 | 3 | - | 1 |

Tableau : Une répartition possible des membres des instances de gouvernance (hors membres avec voix consultative seulement)

5.1.2. La production

Pour 11 parmi les 14 organismes inspectés par l'IGOST⁶, nous avons analysé la « production » des instances de gouvernance en nous basant sur un échantillon de procès verbaux de séances.

Nous avons considéré que la production des instances était composée de décisions et d'avis, et nous en avons fait une analyse quantitative selon une double grille :

⁶ Les 3 organismes laissés de côté sont le CETU et le STRMTG qui ne sont pas dotés d'une instance de gouvernance et le CSTB pour lequel les comptes-rendus du conseil d'administration de forme différente ne permettent pas la même exploitation.

- nature du sujet (sujet stratégique ou gestion courante)
- nature de l'expression (décision, avis explicite, avis implicite, report, absence d'expression)

Il s'est dégagé de cette analyse une typologie en deux composantes :

- les établissements publics (IGN, Météo-France, IFREMER, INRETS, LCPC, ENPC)
- les services centraux (ENTPE, ENTE, CERTU, CETMEF, SETRA).

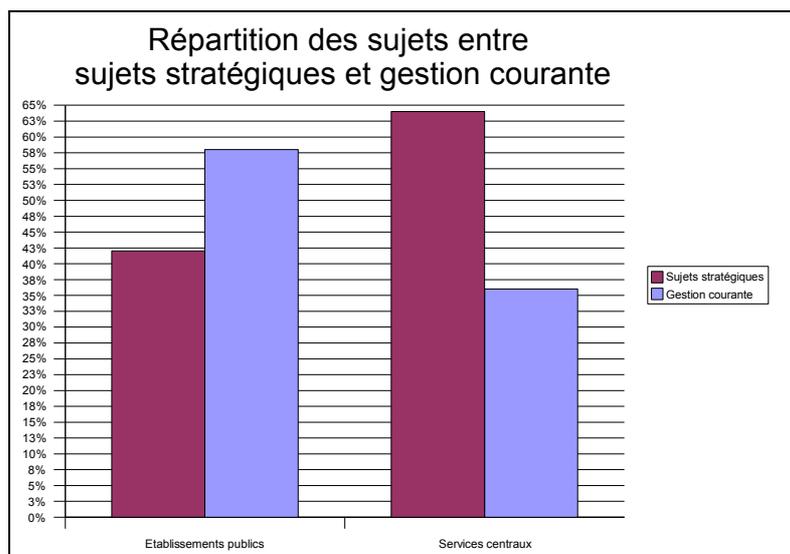
Les résultats les plus significatifs que nous présentons avec d'évidentes réserves d'usage, au regard de certaines approximations et de la difficulté d'affecter telle ou telle intervention des membres de l'instance à une catégorie donnée⁷, nous paraissent être les suivants :

a) Répartition entre décisions et autres formes d'expression

Il apparaît un premier résultat qui n'a rien pour surprendre : dans les établissements publics, près d'un sujet abordé sur deux est conclu par une décision, alors que dans les services centraux il n'y a pratiquement jamais de décision, ce qui est normal puisque l'instance de gouvernance n'y a qu'un rôle consultatif

⁷ Précision technique : dans les pourcentages figurant dans cette partie du rapport on a neutralisé les approbations de comptes rendus et les reports à une séance ultérieure.

b) Répartition des sujets entre sujets stratégiques et de gestion courante



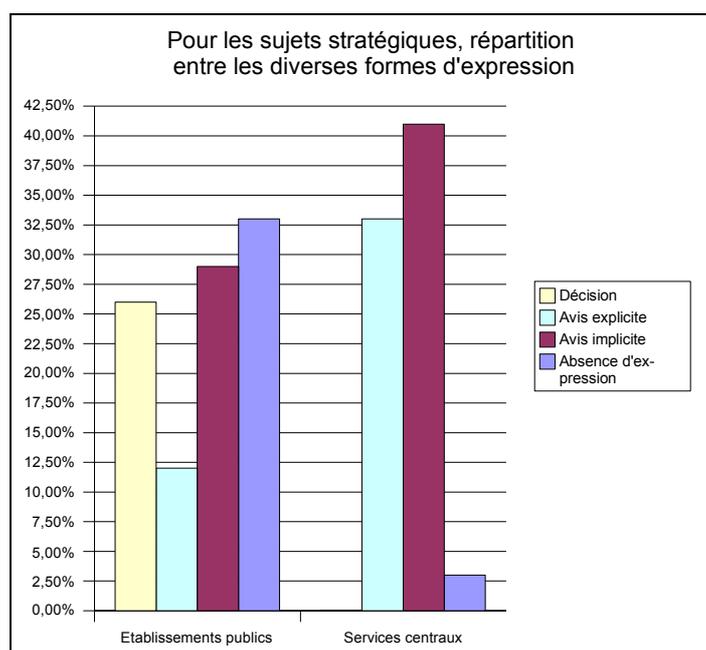
Dans les instances de gouvernance des établissements publics, ce sont les sujets de gestion courante qui sont les plus nombreux, alors que pour les services centraux, ce sont les sujets stratégiques qui l'emportent nettement.

Ce constat peut être attribué au fait que les statuts des établissements publics réservent certaines décisions au Conseil d'administration, ces sujets doivent donc être traités même s'ils sont d'intérêt secondaire (à l'ENPC, le Conseil d'administration a ainsi consacré un temps appréciable à débattre de la construction d'un gymnase, temps que les administrateurs ont jugé disproportionné par rapport à l'intérêt du sujet).

Pour les services centraux, il y a moins de formalisme et les sujets stratégiques prennent spontanément la première place.

Cette interprétation est confirmée par l'observation de la répartition des décisions, au sein des établissements publics, entre décisions stratégiques et décisions de gestion courante. Leurs décisions portent, pour les $\frac{3}{4}$ des décisions recensées, sur les sujets de gestion courante.

c) Mode d'expression sur les sujets stratégiques



Il apparaît que, pour les deux catégories d'organismes, les sujets stratégiques sont ceux pour lesquels l'instance de gouvernance s'exprime le moins clairement. Ce sont nettement l'expression implicite et l'absence d'expression qui dominent.

5.1.3. Le mode de fonctionnement

En utilisant le même échantillon de procès-verbaux de séances, nous avons fait une analyse quantitative du mode de fonctionnement des instances de gouvernance selon une double grille :

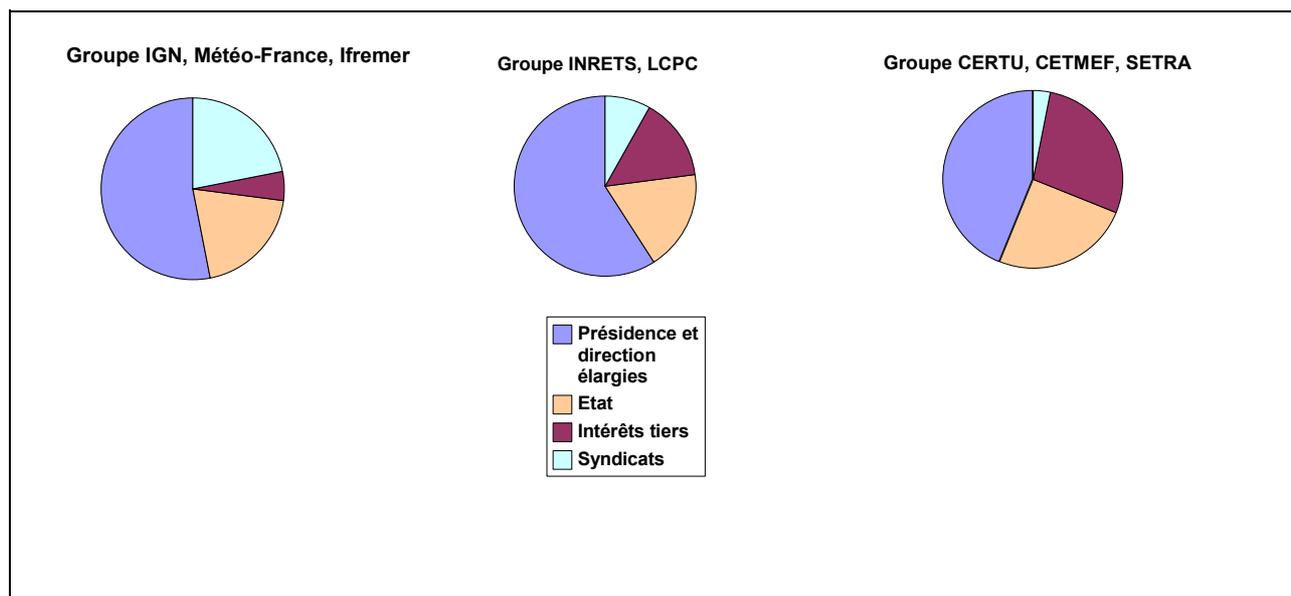
- catégorie des intervenants (président, directeur général, représentants de l'Etat, représentants de collectivités locales, privés et professionnels, représentants d'organismes partenaires, syndicats, autres membres de l'instance, non membres).
- nature d'intervention (information factuelle, opinion, question, ...).

L'analyse a été faite à la fois en nombre d'interventions et en durée d'intervention. Les résultats sont assez similaires et les graphiques mentionnés plus loin sont ceux de la quantification en nombre d'interventions. Ils doivent être regardés comme reflétant des tendances et non marquer des répartitions parfaitement exactes.

La typologie qui s'est dégagée est davantage une typologie par type d'activité, avec une partition en quatre catégories :

- organismes à activité opérationnelle (IGN, Météo-France, IFREMER),
- organismes de recherche (INRETS, LCPC),
- organismes de capitalisation de connaissances (CERTU, CETMEF, SETRA),
- écoles (ENPC, ENTPE, ENTE).

La participation au débat des diverses catégories d'intervenants est assez différente.



Participation aux débats des diverses catégories d'intervenants

Pour les organismes à activité opérationnelle, on note plus particulièrement la faible participation de représentants d'intérêts tiers et la plus forte participation des syndicats. Cette faible participation des représentants d'intérêts tiers s'explique en partie par leur faible ratio de représentation dans l'organisme (ratio déclaré parfois comme *intentionnel*, afin que l'Etat garde le contrôle) mais peut aussi renvoyer à l'explication relative à l'existence d'autre(s) instances où s'expriment les tiers de manière parfaitement formalisée (exemple à Météo-France avec le CSM, voire le CNIG pour l'IGN). Le taux d'intervention élevé des syndicats est critiqué en aparté par les autres administrateurs qui estiment que le dialogue social devrait se tenir dans d'autres instances.

Pour les organismes de recherche et les organismes de capitalisation de connaissance, les débats paraissent relativement équilibrés⁸. On peut également souligner deux points. (1) Les organismes de capitalisation de connaissance sont des services centraux sous contrôle plus fort de l'Etat que les établissements publics. Pourtant les représentants de l'Etat y interviennent moins dans le débat que pour les organismes de recherche (qui sont établissements publics). (2) De manière générale, on peut s'étonner de l'importante place prise dans le débat par le Président et le directeur général. Cela conduit à s'interroger soit sur la qualité des dossiers préparatoires, soit sur le sérieux de la préparation et des lectures avant séance, par les membres de l'instance.

La catégorie des écoles n'a pas été représentée sur le schéma comparatif de la figure. Elle est en effet trop disparate pour être représentée par une moyenne.

5.1.4. Constats complémentaires

Les instances de gouvernance jouent un rôle majeur dans la vie des organismes. Il est surprenant de voir que leur fonctionnement est souvent géré avec un défaut de rigueur préjudiciable. Comme souligné plus haut, l'analyse même fine des procès verbaux ne permet, que fort rarement de savoir quel a été l'avis de l'instance. On peut parfois interpréter qu'il y a un avis implicite mais ce n'est qu'une interprétation. On ne peut bien souvent pas non plus savoir quelle a été l'opinion de chaque

⁸ Le taux très bas d'intervention des syndicats dans les instances des services centraux est biaisé par le fait qu'ils ne sont pas membres du conseil d'orientation du SETRA. Cependant même si on corrigeait les résultats pour éliminer ce biais le taux d'intervention resterait le plus faible dans la comparaison de la figure ci dessus.

membre de l'instance. Même lorsqu'il y a un vote, on n'arrive pas toujours à savoir qui s'est exprimé et quelle a été la position des uns et des autres.

La question doit être posée de la qualité de principe à attendre d'un compte-rendu de ce type d'instance, certains étant à ce point elliptiques qu'ils sont sans portée sérieuse ni opposable.

5.2. L'ORGANISATION DE LA TUTELLE

5.2.1. La répartition des responsabilités relatives à la tutelle entre les services du ministère

Il n'est pas rare que les instances de gouvernance comportent plusieurs représentants du ministre de l'Équipement. Ceci se justifie par la multiplicité des responsabilités du ministère et le souci d'assurer la meilleure transmission de l'information. Mais lorsqu'il faut que l'État fasse un choix sur un sujet majeur, il va de soi qu'il ne doit parler que d'une voix. Il faut donc qu'existe une fonction de coordination et d'organisation des arbitrages éventuels. Et il y a une certaine logique à ce que le service qui exerce cette fonction communique également à l'organisme les positions de l'État ainsi arrêtées et veille à leur application ; en d'autres termes il faut qu'il joue le rôle de « tutelle ».

Dans la plupart des cas, les textes et dispositions d'organisation du ministère permettent de percevoir clairement à quel service du ministère échoit ce rôle. Trois situations recouvrent la grande majorité des cas.

Établissements publics

Pour les établissements publics, le décret fondateur précise toujours que l'établissement est placé « sous l'autorité du ministre chargé de ...⁹ ». Et le décret d'organisation du ministère précise qu'au sein du ministère c'est le secrétariat général qui assiste le ministre pour l'exercice de la tutelle, à l'exception du CSTB pour lequel cette fonction est dévolue à la DGUHC. Enfin dans la majorité des cas, le secrétaire général s'appuie pour l'exercice de cette responsabilité sur la DRAST où sont localisés les moyens humains correspondants. Seul l'ENPC fait exception dans une certaine mesure ; nous en reparlerons plus loin.

Services à compétence nationale rattachés au ministre

Pour les services à compétence nationale rattachés au ministre, c'est le ministre qui exerce le pouvoir hiérarchique et donc la fonction d'arbitre. Néanmoins, dans la pratique, son arbitrage n'est à requérir qu'après instruction du dossier et tentative de recherche de consensus. Ce travail est tout à fait similaire à celui fait dans le cas des établissements publics et est là aussi exercé par la DRAST.

Services à compétence nationale rattachés à une direction et autres services centraux

Ces deux catégories sont ici regroupées car elles présentent le caractère commun que le directeur de l'organisme dépend d'un directeur d'administration centrale bien identifié. La logique d'organisation générale de l'administration implique que ce soit lui qui, dans les situations délicates, donne les consignes au directeur de l'organisme (quitte à en référer le cas échéant au ministre).

⁹ chargé de l'équipement (ou des transports ou d'une autre activité d'un des ministres au service desquels le CGPC est placé, le logement par exemple)

Cependant dans tous les cas réels, les organismes ainsi rattachés à un directeur d'administration centrale, travaillent aussi pour d'autres directions. On pourrait craindre que le rattachement à un directeur parmi les autres, fût-il principal, introduise un biais. Ce risque est sensiblement atténué par le fait que la DRAST assure un suivi de l'ensemble des organismes même lorsqu'elle n'a pas de responsabilité de premier rang. Elle exerce, dans le domaine du développement scientifique et technique, la fonction de veille sur la cohérence transversale, comme cas particulier de la fonction exercée par le secrétariat général à un niveau plus global.

Le schéma d'ensemble avec ces trois situations n'appelle pas d'observation, si ce n'est que la DRAST joue un rôle clé dans le dispositif et qu'il est donc important que son fonctionnement soit optimisé, et si ce n'est qu'il y a quelques déviations au schéma de principe qui posent, elles, des problèmes. Examinons ces exceptions de plus près.

5.2.2. La tutelle des écoles

En décalage avec le schéma simple qui vient d'être décrit, plusieurs zones de flou apparaissent au sujet de la tutelle des écoles.

Pour l'ENTPE qui, en attendant sa transformation en établissement public, a statut de service d'Etat, on n'arrive pas aujourd'hui à savoir qui est le supérieur hiérarchique du directeur. Ni l'ENTPE ni l'ENTE n'apparaissent dans un organigramme quelconque du ministère. En ce qui concerne l'ENTE, elle a, au moment de sa création, été rattachée à la DPSM. La DPSM n'existe plus aujourd'hui et le partage de son « héritage » entre le SG et la DGPA n'est pas parfaitement clair, comme on va le voir ci-après.

Le décret fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère¹⁰ stipule que le SG fixe les orientations de l'activité de l'ENTPE et de l'ENTE. Cette terminologie laisse plutôt supposer que la responsabilité hiérarchique proprement dite soit ailleurs, mais dans les faits les deux écoles domicilient tous leurs échanges avec l'administration centrale au SG et plus précisément à la mission des cadres dirigeants et des écoles (distincte de la DRAST). Cette mission, comme l'appellation le suggère, est plutôt une unité à effectif restreint. Et il semble qu'il en résulte des problèmes d'engorgement et de délais de réponses.

5.2.3. Le cas du CSTB

Pour le CSTB le décret d'organisation situe la tutelle de manière totalement explicite: c'est le DGUHC qui a qualité de commissaire de gouvernement. Mais ceci conduit à une conséquence paradoxale, c'est que le ministère le plus concerné par les activités du CSTB à savoir le ministère du logement n'a pas voix délibérative à son conseil d'administration. Ceci correspond bien à la genèse juridique de la notion de tutelle que nous avons décrite dans l'annexe IV mais est peu compatible avec l'esprit partenarial entre tutelle et organisme, qui est aujourd'hui souhaité. Cependant force est de constater que, dans la pratique, la qualité de relation au CSTB entre tutelle et organisme serait plutôt supérieure à la moyenne. Néanmoins s'il y avait un jour à revenir sur les statuts du CSTB, nous recommanderions d'envisager soit de donner voix délibérative au commissaire du gouvernement, soit de supprimer cette fonction et de faire exercer la tutelle du CSTB dans des formes similaires à celles utilisées dans les autres organismes.

Il y a également lieu de noter que le président du CSTB est qualifié de « représentant de l'Etat ». Ceci paraît d'autant plus surprenant qu'il s'agit d'un président exerçant cette activité à plein temps et faisant donc vraiment partie de l'exécutif.

10 N° 2005-471 du 16 mai 2005

5.3. LA FIXATION DES ORIENTATIONS

La contribution à la fixation des orientations est sans doute la responsabilité majeure des instances de gouvernance. Trois éléments remontent de manière récurrente de nos inspections :

- un problème de représentativité,
- une dominante de flou,
- les contrats d'objectifs avec leurs bons côtés et leurs insuffisances.

5.3.1. Un problème de représentativité

L'instance de gouvernance fait l'objet de critiques contradictoires, et souvent pour le même organisme.

D'un côté on lui reproche d'avoir trop de membres pour permettre un débat constructif où chacun dispose du temps nécessaire à l'exposé de sa pensée, à la critique et à la comparaison des arguments. (Au CERTU, le comité d'orientation comporte 40 membres ce qui conduit pour des séances de 4 heures à un temps moyen de 6 minutes).

D'un autre côté, on estime que certains intérêts n'y sont pas représentés et que, de ce fait, l'instance n'est ni en capacité ni en légitimité pour élaborer les orientations les plus judicieuses (en 2001, le CODOR du CERTU est ainsi passé de 34 membres à 40).

Une autre critique s'y ajoute : c'est celle du niveau des personnes. Elle s'exprime plus particulièrement pour les représentants de l'Etat, ils sont parfois d'un niveau hiérarchique élevé, ont une vision large des problèmes mais n'ont pas le temps d'analyser la situation spécifique de l'organisme. Plus souvent ils sont d'un niveau hiérarchique plus modeste et sont, à tort ou à raison, considéré comme ayant une vision trop partielle des choses.

Dans certains organismes, la composition trop restreinte du Conseil d'administration se trouve compensée par l'existence d'une autre instance beaucoup plus ouverte aux intérêts tiers mais n'ayant qu'un rôle consultatif (Conseil national de la météorologie pour Météo-France, Conseil national de l'information géographique pour l'IGN, Conseil consultatif pour le CSTB).

Cependant, le bénéfice de cette démultiplication est en partie perdu par le manque d'une articulation organisée entre l'instance consultative et le Conseil d'administration.

5.3.2. Une dominante de flou

Nous avons déjà évoqué plus haut, un certain flou qui fait qu'on n'arrive pas à savoir clairement ce qu'exprime l'instance de gouvernance.

Il y a encore un autre niveau de flou qui est de savoir où se prennent les décisions stratégiques.

Les membres des instances de gouvernance, fussent elles des conseils d'administration (donc juridiquement décisionnels), ont la conviction que la stratégie de l'organisme ne s'élabore pas dans leur instance mais ailleurs.¹¹

11 Cette conviction peut expliquer en partie le flou qui apparaît dans l'expression de leurs avis.

Ils considèrent sans ambiguïté que le vrai lieu de décision se trouve dans la sphère de l'Etat. Par contre, sa localisation plus précise dans cette vaste sphère paraît hors d'atteinte. Les mécanismes de la décision sont obscurs, on ne sait généralement pas qui a décidé ni pour quelles raisons telle décision a été prise.

Cependant une pratique particulière fait l'objet d'appréciations généralement positives. C'est celle des « pré-CA », c'est-à-dire des réunions préalables au conseil d'administration, entre les administrateurs représentant l'Etat, pour débattre et arrêter éventuellement une ligne de conduite commune.

Elle ne suffit cependant pas, dans les faits, à abolir les insatisfactions citées plus haut. Cette pratique pourrait même comporter un risque inverse qui serait de vider de son intérêt un débat au conseil d'administration, du fait que les décisions de l'Etat auraient été prises en amont.

Pour le moment cependant, les avantages d'un « pré-CA » paraissent l'emporter sur les inconvénients.

5.3.3. Les contrats d'objectifs : du bon et des insuffisances

La pratique des contrats d'objectifs fait l'objet d'appréciations globalement positives de l'ensemble des acteurs impliqués. L'avantage perçu est que leur échéance pluriannuelle oblige à avoir une réflexion à moyen terme et conduit naturellement à traiter des questions de stratégies. Cette pratique aujourd'hui généralisée pour les établissements publics¹² est dorénavant aussi préconisée pour les services centraux.

Cependant, l'examen plus attentif de la pratique conduit à faire deux critiques :

- a) Leur élaboration résulte avant tout d'un dialogue approfondi entre la tutelle et l'organisme. Et l'instance de gouvernance a un rôle plutôt formel. Elle est certes consultée, généralement deux fois, une fois en début de processus et une fois en fin. Il ne nous est pas apparu que les instances de gouvernance aient pesé significativement sur les orientations incorporées dans les contrats.
- b) Le contenu des contrats d'objectifs laisse souvent de côté des enjeux réellement stratégiques comme les activités à créer ou à abandonner, ou encore les partenariats à établir. Ils traitent trop souvent des enjeux de gestion. De plus, ils vont souvent, sur les points abordés, à un niveau de détail qui ne paraît pas justifié au stade d'un contrat d'objectifs.

5.4. DOSAGE DU SOUTIEN FINANCIER

L'étape clé d'attribution des moyens financiers se fait au moment de la préparation de la loi de finances.

Les organismes évaluent leurs besoins en fonction de leurs activités prévisionnelles, et expriment une demande budgétaire. Celle-ci est confrontée aux moyens globaux de l'Etat. La résultante est inscrite dans le projet de loi de finances de l'année suivante, débattu au Parlement. Le budget de l'Etat voté, les moyens financiers mis à disposition de l'organisme, que ce soit par l'intermédiaire d'une subvention ou par l'attribution de crédits, valent allocation de moyens financiers.

¹² Parmi les établissements publics, seul l'ENPC, au moment de l'inspection, n'avait pas encore établi de contrat d'objectifs, mais a entrepris la démarche ultérieurement.

Le ministère de tutelle assure la négociation avec le ministère du budget. Dans le cadre de la procédure Lolf, la négociation du programme est menée par le directeur de programme. Seules les subventions versées à IGN et Météo France constituent un programme et sont de ce fait examinées directement par le Parlement. Pour les autres organismes, le directeur de programme assure le montage financier global du programme, et répartit les allocations entre les différents organismes et unités.

En pratique, que ce soit suivant les procédures comptables antérieures ou suivant les procédures Lolf des premières années de fonctionnement, la négociation est assez contrainte, et les moyens alloués sont à peu près ceux des années antérieures, indépendamment des activités prévisionnelles de l'organisme.

Ce constat brut doit néanmoins être assorti de commentaires.

Pour les établissements publics

Les établissements publics ont, de plus en plus, signé des contrats d'objectifs avec leur tutelle. Ces contrats affichent une déclinaison concrète pluriannuelle des missions de l'établissement. Si les contrats sont muets sur l'engagement financier pluriannuel de l'Etat, ils ont une valeur implicite plus ou moins suivie de maintien de l'enveloppe.

Les conseils d'administration s'attardent volontiers sur les baisses de subvention, qu'elles soient en euros courants ou en relatif par rapport au budget global, ou en gel budgétaire en cours d'année. Les variations de montant sont sensibles car les dépenses étant essentiellement des dépenses de personnel sur lesquelles il y a peu de moyen d'action à court terme, elles pèsent essentiellement sur les moyens de fonctionnement. Particulièrement dans le cas des régulations budgétaires en cours d'année, la réadaptation des activités aux moyens est rendue difficile une fois les programmes engagés. Ainsi, même si les volumes sont grossièrement respectés, les écarts à la prévision entraînent de vraies difficultés de fonctionnement.

Il y a une vraie difficulté à discuter des moyens financiers, en conseil d'administration. La difficulté a plusieurs origines.

Les administrateurs représentant l'Etat tiennent une réunion préparatoire au conseil délibérant sur le budget de l'année suivante, où les arbitrages nécessaires à la présentation d'un budget équilibré sont faits. Le poids de ces administrateurs sur l'ensemble du conseil est tel que les autres administrateurs, impressionnés, n'interviennent que timidement dans les questions budgétaires, d'autant plus qu'ils ne disposent pas des ressources budgétaires de l'Etat.

Les administrateurs externes aux établissements publics disent avoir des difficultés à comprendre les règles comptables applicables à ces établissements. Ayant souvent des charges importantes hors ce conseil d'administration, ils n'ont pas la capacité d'investiguer les dossiers préparatoires qui permettrait d'interroger à propos sur l'adéquation missions/financement public/ressources propres. L'absence de questionnement conduit à maintenir les problèmes dans l'obscurité.

Ainsi la participation au conseil d'administration de personnes extérieures au système administratif de l'Etat perd beaucoup de son intérêt par l'attitude de retrait que ces administrateurs adoptent.

Pour les services centraux,

les constats sont semblables concernant l'attribution des crédits : il y a peu de discussion sur le fond

entre l'activité et les moyens. L'absence d'une instance délibérative retire l'opportunité d'un débat sur les moyens. On pourrait dire que la situation était pire avant la Lolf, car l'absence de budget global pour le service ne permettait pas d'anticiper le recalibrage des activités. La discrétion sur le niveau de financement des activités était de règle. Il en découlait une gestion parcellisée par ligne budgétaire plutôt que par objectif conjuguée à une absence de culture économique dans les services.

La mise en place de la Lolf devrait combler ce vide par l'obligation d'établir des budgets opérationnels de programme, et par le dialogue de gestion qui devrait s'instaurer entre le directeur de programme et les services. Les exercices 2005 et 2006 n'ont pas encore permis de constater l'amélioration souhaitée.

Pour l'ensemble des organismes, un problème d'optimalité dans l'allocation des ressources.

La prévisibilité des ressources est un enjeu majeur pour l'établissement de la stratégie d'un organisme. Cependant le fait qu'elles soient prévisibles ne garantit pas pour autant qu'elles soient de niveau optimal. Or une bonne gouvernance d'un organisme public impliquerait que cette exigence soit également satisfaite.

Il est clair que ce n'est pas l'instance de gouvernance propre à un organisme qui détient les clefs pour y parvenir. Il s'agit en effet avant tout de faire le meilleur arbitrage entre les utilisations possibles des deniers publics. Les logiques qui doivent y contribuer relèvent de l'analyse coût/bénéfice et plus encore d'une pratique d'analyse comparative pragmatique.

Tout porte à croire que cette fonction soit mal assurée. L'observation indirecte qu'on peut avoir, à travers les inspections, des négociations budgétaires suggère plutôt un débat entre un ministère des finances qui pousse à la baisse et un ministère de tutelle qui pousse à la hausse. Les principales considérations repérées qui semblent influencer sur le point d'équilibre sont le degré de consommation des crédits, l'intensité des protestations ou la capacité à se couler dans les discours porteurs du moment. Quoi qu'il en soit la décision prise n'est étayée par aucun argument de fond dont on puisse ensuite trouver trace dans la communication avec les organismes.

On peut là aussi espérer que le développement de la culture LOLF puisse faire évoluer les choses dans un sens favorable mais la situation actuelle est loin d'être satisfaisante.

Des arbitrages pertinents peuvent difficilement être assurés si les informations de base sont trop fragiles. Or aujourd'hui, en l'absence de comptabilité analytique à peu près fidèle, il est impossible de connaître le coût des différentes activités. Cette carence est constatée partout, et elle est plus ou moins dommageable suivant le rapport entre le financement public et le financement privé.

5.5. LE CONTRÔLE DE LA BONNE EXÉCUTION DES ORIENTATIONS

En matière de management, c'est un principe bien connu qu'il ne faut pas se contenter de donner des orientations mais qu'il faut aussi s'appliquer à vérifier qu'elles sont bien mises en oeuvre. Au titre de la gouvernance des organismes, il paraît donc naturel d'examiner aussi le contrôle de la bonne exécution des orientations.

Nous le ferons en suivant une distinction classique et examinerons successivement le contrôle a priori et le contrôle a posteriori.

5.5.1. Contrôle a priori

Pour les organismes ayant statut d'établissement public, les statuts prévoient toujours une fonction de contrôle a priori en subordonnant toute une série d'actes de gestion (l'acquisition d'un immeuble par exemple) à un accord explicite du Conseil d'administration.

Cependant cette disposition ne ravit pas les administrateurs. L'examen des débats montre que ces points sont traités rapidement comme une corvée obligatoire mais sans intérêt. Cette perception négative par les administrateurs est d'autant plus facile à comprendre que ces organismes sont dotés d'un système de contrôle parallèle très professionnel assuré par les soins de personnels du ministère des finances. Ce contrôle est axé sur la régularité, mais recouvre, dans les faits, les actes soumis à l'approbation préalable du Conseil d'administration. Les administrateurs ont donc le sentiment de faire un travail inutile ou du moins d'une utilité très inférieure au reste de leurs activités, au sein du conseil ou ailleurs.

Pour les services techniques centraux, les contraintes équivalentes n'existent pas au niveau des instances de gouvernance et comme on l'a vu plus haut, elles consacrent beaucoup moins de temps aux sujets de gestion courante.

5.5.2. Contrôle a posteriori

Comme le suggèrent les difficultés qui viennent d'être signalées à propos du contrôle a priori, le contrôle a posteriori paraît bien mieux adapté pour assurer la meilleure qualité de gouvernance. Cependant, lui non plus ne se déroule pas de manière satisfaisante.

Une difficulté a déjà été évoquée plus haut de manière indirecte. Le dispositif de gestion et de comptabilité des organismes a été conçu prioritairement en fonction d'un objectif de contrôle de régularité. Bien qu'à notre avis les règles comptables auxquelles les organismes sont soumis, n'empêchent pas obligatoirement la présentation de comptes synthétiques rendant compte de la manière dont seraient atteints des objectifs de management, la réalité pratique induite par ces règles est la production de documents de mauvaise qualité par rapport à un objectif de management, et néanmoins soumis à avis ou approbation obligatoire du Conseil d'administration.

On ne trouve pas non plus de procédure organisée pour faire un rapprochement systématique entre les décisions du conseil d'administration et les mesures mises en oeuvre, ainsi que les résultats obtenus. Les rapports d'activité annuels jouent partiellement ce rôle, mais leur fonction concomitante de communication vers l'extérieur ne permet pas qu'ils soient en même temps un moyen de contrôle de gestion affûté.

Il n'y a donc pas aujourd'hui, dans les établissements publics, de système de gestion permettant une bonne pratique d'un contrôle a posteriori de niveau managérial.

Pour les services techniques centraux, leur soumission aux règles de comptabilité administrative pure, induit des résultats encore moins satisfaisants. Avec cependant la perspective que le développement de la culture LOLF induise une amélioration.

6. INTERPRÉTATION ET PROPOSITIONS

6.1. DIAGNOSTIC : UN CERCLE VICIEUX ENTRE TUTELLE ET ORGANISME, INHIBANT L'INSTANCE DE GOUVERNANCE

Des constats qui viennent d'être présentés nous déduisons que, **pour les établissements publics**, la source principale des insatisfactions concernant la gouvernance provient d'une confusion dans les responsabilités. Les administrateurs des établissements publics doivent se prononcer sur des actes de gestion relativement subalternes et ont le sentiment que c'est un travail inutile. Ils estiment avoir à jouer un rôle plus important en matière d'orientation stratégique mais ils ont le sentiment que les décisions se prennent ailleurs. Et cet ailleurs n'est, en plus, pas clairement identifié.

Les textes juridiques de leur côté affirment que les administrateurs ont toutes ces responsabilités sous la seule réserve de l'exercice de la fonction de tutelle (veto du commissaire du gouvernement à une décision du Conseil d'administration) qui n'intervient pratiquement jamais dans les faits.

C'est au niveau du conseil d'administration que les problèmes sont les plus apparents mais nous considérons que la cause profonde des dysfonctionnements se situe probablement davantage au niveau de l'organisme¹³ et de la tutelle.

Entre organisme et tutelle s'est installée une forme de cercle vicieux dans lequel les déviations d'un partenaire renforcent celle de l'autre et vice versa :

Si, pour une raison quelconque, l'organisme fournit à la tutelle des informations peu claires sur son activité, la tutelle aura tendance à devenir pointilleuse dans ses demandes à l'organisme ; cette attitude conduira l'organisme à estimer que la tutelle empiète sur son autonomie de gestion et il cherchera à limiter l'empiètement en réduisant encore davantage l'information pertinente ; et ainsi de suite.

Il se développe ainsi un dialogue, qui peut être parfois relativement tendu, entre tutelle et organisme et qui, en tout état de cause, va trop loin dans le détail des orientations ou même de la gestion. De ce fait, c'est l'espace normal d'expression du conseil d'administration qui se trouve sensiblement réduit.

Dans les **services centraux**, les insatisfactions et dysfonctionnements sont sensiblement plus réduits. C'est pourquoi, la suite de ce chapitre s'organisera prioritairement par rapport à la problématique des établissements publics. Cependant, même si les problèmes des services centraux sont moins aigus et n'ont pas le même caractère systémique, une grande partie des propositions que nous ferons pour les établissements publics peuvent être transposées avec profit aux services centraux. Nous ferons les commentaires appropriés au cas par cas.

¹³ Nous avons précédemment indiqué que la gouvernance était un jeu entre trois acteurs: tutelle, instance de gouvernance et exécutif. Nous venons d'employer le mot « organisme » alors que le lecteur aurait peut être attendu le mot « exécutif ». C'est à dessein que nous avons fait ici ce changement de vocabulaire. En effet dans l'analyse que nous faisons ici, nous voulons davantage désigner le collectif humain constitué par l'ensemble du personnel humain de l'organisme avec ses solidarités et ses régulations sociales et non le seul directeur dans sa fonction d'exécutif.

6.2. CHANGER D'ÉTAT D'ESPRIT ET BRISER LE CERCLE VICIEUX

Pour briser le cercle vicieux que nous venons de décrire, le plus important, mais peut être le plus difficile, est que les partenaires changent d'état d'esprit et révisent la vision qu'ils ont de leur rôle respectifs. Dans cet esprit nous faisons trois recommandations principales indissociables :

- *que les organismes reconnaissent la légitimité de la tutelle à exprimer des demandes d'orientation impérieuses relevant de l'application des politiques du gouvernement et de la cohérence de l'action publique (Proposition 1,1) ;*
- *que la tutelle prenne davantage en considération l'autonomie des établissements et privilégie le canal du conseil d'administration pour exprimer ses demandes (Proposition 1,2) ;*
- *que le conseil d'administration revendique et assume le plein exercice des responsabilités qui lui sont données par la loi (Proposition 1,3).*

Il est vraisemblable qu'au regard de ces propositions les intéressés rétorqueront que c'est ce qu'ils ont toujours considéré. Et on ne trouvera vraisemblablement pas de texte ou de propos anciens qui soient en contradiction avec ces principes. Les contradictions n'apparaissent en fait qu'au niveau des actes. L'enjeu est sans doute avant tout une meilleure appropriation et intégration de principes qui ne sont pas contestés sur le fond.

6.3. DEUX DOCUMENTS D'ORIENTATION COMPLÉMENTAIRES

La pratique des contrats d'objectifs est aujourd'hui généralisée. Nous avons vu plus haut qu'elle était plutôt bien appréciée en raison de la vision stratégique qu'ils induisent, mais que la mise en oeuvre actuelle conduisait à descendre dans un détail excessif et risquait de déresponsabiliser le conseil d'administration.

Certains établissements ont par ailleurs un document d'orientation appelé « plan stratégique ». La coexistence de deux documents d'orientation peut surprendre. Le bon sens élémentaire impose qu'ils soient cohérent entre eux. Mais on se demande alors s'il ne serait pas préférable de n'avoir qu'un seul document d'orientation ou, à défaut, une hiérarchie entre les deux documents.

Nous recommandons que les établissements publics soient dotés de deux documents stratégiques d'orientation: le contrat d'objectif et le plan stratégique (Proposition 2.1).

Les deux documents devront bien entendu être cohérents entre eux. Mais la voie que nous préconisons pour y parvenir n'est pas la subordination de l'un à l'autre. (Nous reviendrons plus loin sur ce point). Ce qui justifie fondamentalement l'existence de deux documents est leur différence de nature.

Le contrat d'objectif

Le contrat d'objectif est un document qui lie la tutelle à l'organisme. Notons au passage que le mot contrat a, dans ce contexte de gouvernance d'organismes publics, un sens assez différent de son acception courante qui correspond au contexte des relations privées. Dans l'acception courante, un contrat énonce des obligations réciproques auxquelles les signataires se soumettent librement à l'issue d'une négociation. La négociation qui précède un contrat d'objectifs est une négociation

totale­ment désé­quili­brée dans la­quelle la tu­tel­le au­rait tous les moy­ens pour im­po­ser ses vues si elle le sou­hai­ter­ait (moy­ens fi­nan­ciers d'a­bord mais, si né­ces­saire, rem­pla­ce­ment du di­rec­teur ou des mem­bres du con­seil d'a­dmi­nis­tra­tion). Le sens du con­trat d'ob­jec­tif est plu­tôt qu'à l'is­sue d'un dia­logue (ap­pelé « né­go­cia­tion ») les deux par­te­naires se sont com­pris sur ce que sont les de­man­des es­sen­ti­elles de la tu­tel­le et sur les moy­ens fi­nan­ciers que la tu­tel­le pré­voit de met­tre à dis­po­si­tion de l'or­ga­nis­me.

Le re­spect de l'au­tono­mie de ges­tion des éta­blis­se­ments pu­blics im­plique que ce ne soit pas au ni­veau du con­trat d'ob­jec­tif que la tu­tel­le ex­prime la to­ta­lité de ses de­man­des à l'or­ga­nis­me. Le ca­nal pri­vilé­gié d'ex­pres­sion nous sem­ble de­voir être le con­seil d'a­dmi­nis­tra­tion. Le con­trat d'ob­jec­tif nous sem­ble de­voir être ré­ser­vé pour l'ex­pres­sion des points es­sen­ti­els que sont le ca­dra­ge fi­nan­cier et en fonc­tion des cir­con­stances, des de­man­des im­pé­rieuses dé­cou­lant de la po­litique gou­ver­ne­men­ta­le.

Il y a là une marge d'ap­pré­cia­tion et ju­ge­ment pour la­quelle on ne peut pas don­ner de re­cette mi­racle.

Nous recom­man­dons l'ou­ver­ture d'une con­cer­ta­tion entre les or­ga­nis­mes du RST et les di­rec­tions du mi­nis­tère exer­çant une fonc­tion de tu­tel­le, pour dé­finir une sorte de « mo­dèle » de con­trat d'ob­jec­tif (Propo­si­tion 2.2). Son utilité se­rait d'être tout à la fois guide et sup­port à l'é­mer­gence d'une vi­sion com­mune.

Un élé­ment ma­jeur du con­trat d'ob­jec­tif est le ca­dra­ge fi­nan­cier à moy­en terme. Il nous paraît es­sen­ti­el de s'affran­chir du pré­texte du re­spect de la li­berté du pa­rle­ment, pour ne don­ner au­cune in­di­ca­tion sur les per­spec­tives fi­nan­cières à moy­en terme. La tu­tel­le de l'or­ga­nis­me nous paraît bien mieux à même de faire les pro­nos­tics les plus ra­ison­na­bles sur les bud­gets de l'Etat que ne l'est l'é­quipe de di­rec­tion de l'or­ga­nis­me ou son in­stance de gou­ver­nance.

Il faut donc qu'un pro­nos­tic plu­ri­an­nu­el de fi­nan­ce­ment soit ef­fec­tué par la tu­tel­le et in­cor­poré dans le con­trat d'ob­jec­tif (Propo­si­tion 2.3).

Il faut qu'il soit é­labo­ré avec un ma­xi­mum de dis­cernement, é­ven­tu­el­le­ment avec des four­chettes hautes et basses, é­ta­yées par des hy­po­thèses ex­pli­quées. Dans la nou­velle or­ga­ni­sa­tion ré­sultant de la LOLF, c'est au di­rec­teur de pro­gramme qu'il ap­partient de faire cette pré­vi­sion, en s'appuyant, en tant que de be­soin, sur le mi­nis­tère des fi­nan­ces. Des di­ficul­tés é­ven­tu­elles dans les é­chan­ges avec le mi­nis­tère des fi­nan­ces ne sa­raient cepen­dant l'exo­né­rer de sa re­spon­sa­bilité vis à vis de l'or­ga­nis­me qui par­ti­cipe au pro­gramme qu'il dirige.

Le plan stratégique

Le plan stratégique est un docu­ment in­terne à l'or­ga­nis­me. Ceci ne veut cepen­dant pas dire que la tu­tel­le n'a pas à y par­ti­ci­per. Au con­traire. Nous avons en ef­fet pré­conisé plus haut qu'elle pri­vilé­gie le ca­nal du con­seil d'a­dmi­nis­tra­tion pour ex­primer ses de­man­des. Or le rôle fon­da­men­tal du con­seil d'a­dmi­nis­tra­tion est l'é­ta­blis­se­ment de la stra­tégie pour rem­plir au mieux les mis­sions de l'or­ga­nis­me. La tu­tel­le est ainsi tout na­turel­le­ment amenée à y con­tribuer.

Con­cernant le con­te­nu des plans stra­tégiques, il n'y a pas lieu d'ex­primer ici de recom­man­da­tion par­ti­cu­lière. Notre recom­man­da­tion se place ici sur le plan mé­tho­do­logique et vise à mieux con­cré­ti­ser la re­spon­sa­bilité du con­seil d'a­dmi­nis­tra­tion dans son éta­blis­se­ment.

Nous préconisons que le plan stratégique soit élaboré par l'organisme et son management sous la responsabilité du conseil d'administration qui en fixe le plan et le processus d'élaboration et qui en arrête le contenu (Proposition 2.4).

L'intervention méthodologique forte du conseil d'administration dans la phase amont a pour but d'éviter le risque de se trouver dans la situation du « fait accompli » où les administrateurs se sentent mal à l'aise devant un projet et hésitent à le remettre en cause pour ce seul motif, compte tenu de l'importance du travail accompli.

Le plan stratégique doit normalement avoir un horizon d'une dizaine d'années. On ne peut donc pas le considérer comme un dérivé du contrat d'objectif qui a d'habitude une durée de l'ordre de quatre ans . Inversement il serait incohérent qu'un plan stratégique soit en contradiction avec un contrat d'objectif. L'issue normale du dilemme est de considérer qu'il s'agit de deux procédures déconnectées dans le temps, mais liées par le fait que, s'il advient qu'un contrat d'objectif contredise un plan stratégique, celui ci devient caduc et nécessite d'être révisé ou remplacé.

Services centraux

Ce que nous venons de dire pour les établissements publics nous paraît très largement transposable aux services centraux. De fait, la pratique des contrats d'objectifs est en cours d'extension à ces organismes.

Bien que leurs instances de gouvernance ne soient pas décisionnelles, ce que nous avons dit sur les contrats d'objectifs et sur l'utilisation privilégiée de l'instance de gouvernance comme canal d'expression nous paraît transposable sans changement.

Par contre pour le plan stratégique une adaptation est indispensable.

Nous préconisons que les services centraux se dotent d'un plan stratégique élaboré sous la responsabilité du directeur, en concertation avec l'instance de gouvernance, notamment dans les étapes amont de la réflexion (Proposition 2.4).

Il va de soi que, compte tenu de l'importance du sujet, la responsabilité du directeur, qui s'exerce toujours sous le contrôle de son supérieur hiérarchique, impose un compte rendu formel à ce dernier.

6.4. AUTRES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX INSTANCES DE GOUVERNANCE

6.4.1. Effectif des instances, statut des membres et choix des membres

On a vu plus haut qu'on souhaite souvent élargir l'instance de gouvernance pour que tous les intérêts concernés par l'activité de l'organisme y soient « représentés ». En même temps, on déplore la difficulté d'avoir un débat constructif dans une assemblée trop nombreuse.

Cette question interfère par ailleurs avec la question du statut des membres de l'instance. Sont-ils les représentants d'une famille d'intérêts qui les mandate? Ou sont-ils des individus physiques auxquels on demande de mobiliser leur compétence personnelle, pour la meilleure gouvernance de l'organisme? La question est, en principe, clairement tranchée dans les statuts qui précisent si les membres du Conseil d'administration sont des « représentants » ou des « personnes qualifiées ». Le vécu est parfois moins clair et tout particulièrement lorsque l'instance de gouvernance comprend un

nombre appréciable de personnes (exemple du CERTU cité plus haut).

Enfin les problèmes s'analysent sous un aspect différent, selon que les organismes sont des établissements publics ou des services centraux.

Établissements publics

Les conseils d'administration des établissements publics ont un effectif fixé par les statuts de l'ordre d'une vingtaine de personnes et les personnalités externes à l'Etat sont le plus souvent « personnes qualifiées » et non « représentants ». Les conditions d'un bon fonctionnement interne sont donc remplies. Le revers de la médaille est que le nombre assez restreint de membres ne permet pas l'expression de la totalité des intérêts qu'une bonne gouvernance devrait prendre en compte.

Un remède plus ou moins complet à ce problème a été trouvé dans la plupart des cas. Météo-France et le CSTB ont ainsi une instance supplémentaire d'un effectif beaucoup plus nombreux qui est un lieu d'expression d'intérêts et de débat ayant un rôle simplement consultatif. Pour l'IGN, il existe une fonction similaire au CNIG, étant toutefois observé que le CNIG n'est pas spécifique à l'IGN mais joue le même rôle à l'égard de plusieurs organismes producteurs de données géographiques.

Ces dispositifs nous paraissent judicieux et nous n'émettons que deux recommandations relativement marginales :

- *assurer, là où ce n'est pas fait, une articulation institutionnelle entre l'instance large et le conseil d'administration (proposition 3.1) ;*
- *examiner dans les organismes qui ont des dispositifs informels de repérage et de recueil des intérêts, l'opportunité de leur donner plus de visibilité (proposition 3.2).*

Services centraux

Dans les services centraux qui ont une instance de gouvernance la situation est inverse. Ces instances ont fréquemment des effectifs importants de personnes ayant souvent un statut de représentants. On pourrait considérer que dans la mesure où ces instances n'ont pas de responsabilité décisionnelle, cette richesse en nombre n'est pas un handicap. Ce n'est vrai qu'en partie car même si le rôle de ces instances n'est que consultatif, l'organisme tirerait bénéfice de recevoir un avis de synthèse construit plutôt que la juxtaposition d'avis individuels parcellisés. Ceci nous conduit à la recommandation suivante :

Nous préconisons que, lorsque les membres des instances de gouvernance des services centraux sont trop nombreux pour permettre une bonne interactivité du débat, ces instances soient complétées par un « bureau » composé d'un nombre restreint des membres de l'instance plénière et nommés à cette nouvelle fonction en tant que personne qualifiée (Proposition 3.3).

Rémunération des personnes qualifiées

La pratique actuelle consiste à ne pas rémunérer les personnes qualifiées appelées dans les organes de gouvernance des organismes. Nous nous sommes interrogés sur le bien fondé de cette pratique. Elle peut en effet paraître source d'ambiguïté et pourrait inciter les personnes à se comporter davantage comme représentants de l'intérêt qui les rémunère que comme personnes chargées de mobiliser leur qualification en toute indépendance et pour la meilleure gouvernance de l'organisme.

Mais nous avons finalement laissé cette question ouverte considérant que nous manquions d'élément d'appréciation sur la réalité des choses face à une crainte qui ne résultait que d'un raisonnement

théorique.

Choix des personnes

Le choix des personnes est un sujet délicat pour toutes les instances de gouvernance et plus particulièrement pour les conseils d'administration. Pour ces derniers il faut en effet que les membres qualifiés, sans être formellement représentant d'un intérêt quelconque, aient une bonne compréhension des intérêts en jeu (et de préférence de plusieurs intérêts), il faut qu'ils aient une bonne disponibilité et il est souhaitable qu'ils aient une bonne notoriété.

Nous avons estimé que, dans l'ensemble, le choix des membres est plutôt bien fait, sauf sur un point.

Le point qui nous paraît critiquable est une place trop faible faite aux intérêts tiers (c'est à dire externes à l'Etat) dans les instances de gouvernance (établissements publics et services centraux). L'argument plusieurs fois entendu est la nécessité pour l'Etat de garder la majorité. Cet argument nous paraît faible car la totale dépendance de fait dans laquelle ces organismes se trouvent vis à vis de l'Etat, permettra toujours à celui-ci d'empêcher un organisme de s'engager sur une voie qu'il désapprouverait fermement.

Il nous paraît souhaitable de réexaminer, organisme par organisme, la place que l'on souhaite donner aux tiers dans les instances de gouvernance (proposition 3.4).

En premier lieu, il est clair que les organismes ne possédant pas d'instance de gouvernance (CETU, STRMTG) ne peuvent pas bénéficier d'une expression officielle et formelle des tiers. Pour ces deux organismes cependant, on peut penser que les collectivités locales ou les fabricants de téléphériques, respectivement, pourraient avoir un mot à dire sur la pertinence de leurs orientations.

Dans l'ensemble des organismes, la représentation des tiers dans les instances de gouvernance est très variable : par exemple, de 55 % des membres dans le CODOR du CERTU, on tombe à 7 % au conseil de perfectionnement de l'ENTE (composition nominale, car le représentant de la Ville de Paris ne vient pas souvent). Sans parler du CODOR du SETRA qui ne se réunit plus depuis quelques années.

A l'heure de la décentralisation, il est frappant de voir la faible représentation des collectivités locales, à l'exception du CERTU (la nature de ses missions l'impose naturellement), au sein des instances de gouvernance.

6.4.2. Présidence de l'instance

Dans certaines instances, le président est en même temps dirigeant de l'organisme, seul en tant que « PDG » ou en partageant les pouvoirs avec un directeur général.

Le plus souvent présidence de l'instance et direction de l'organisme sont des fonctions disjointes.

Nous considérons que dans la logique d'avoir un dialogue ou débat poussant les dirigeants à mieux expliciter et justifier la stratégie, il est préférable que les fonctions de Président et de Directeur soient séparées.

Cependant, nous avons considéré, que dans le fonctionnement actuel des organismes, rien ne justifie une modification intempestive des statuts pour atteindre cet objectif.

Si, à l'occasion d'une révision plus large des statuts, l'opportunité de faire évoluer les choses se présentait, la préconisation serait de séparer les fonctions de président de l'instance de gouvernance et de direction de l'organisme, mais en le faisant entièrement et en évitant surtout des formules hybrides dans lesquelles un président garderait des pouvoirs d'engagement de l'organisme ou des pouvoirs hiérarchiques à l'égard d'agents de l'organisme.

6.4.3. Le fonctionnement

La manière dont l'activité des instances de gouvernance est constatée est souvent très insuffisante. Les comptes rendus des séances doivent bien entendu donner le libellé des décisions prises. Mais au delà de cette fonction basique, ils devraient répondre à deux objectifs complémentaires: permettre à ceux qui les lisent de comprendre les motivations des décisions prises et permettre la « traçabilité » de la décision. Ce dernier objectif pose cependant des problèmes. Pour garantir la traçabilité on a besoin de savoir quel a été le vote de chaque administrateur sur un sujet. Mais une communication large de cette information pourrait être contreproductive en influençant négativement le comportement des personnes qualifiées. Celles ci sont en effet censées prendre « en leur âme et conscience » les décisions les meilleures pour l'organisme. Elles peuvent éventuellement ne pas être aussi les meilleures pour l'organisme dans lequel ces personnes travaillent par exemple. Une publication systématique des prises de position de chaque administrateur pourrait conduire à les exposer à des pressions limitant leur indépendance. Pour conjuguer les deux objectifs la seule solution satisfaisant nous paraît consister à avoir deux comptes rendus (quitte à ce que l'un soit un simple complément à l'autre).

Nous préconisons que les séances de l'instance de gouvernance fassent l'objet de deux comptes-rendus :

- ***un « compte-rendu détaillé » permettant d'assurer la traçabilité des décisions,***
- ***un « compte-rendu de communication » permettant, au delà du texte brut des décisions, d'en comprendre les fondements et les arguments pris en considération (proposition 3.5).***

Sans aller jusqu'à l'exhaustivité, nous considérons que le compte rendu détaillé doit comprendre systématiquement, pour chaque point débattu :

- les documents soumis à la délibération de l'instance,
- le contenu principal de l'intervention des membres qui se sont exprimés,
- le contenu de ce qui résulte du débat comme décision ou avis collectif de l'instance,
- et par rapport à cette conclusion, l'indication nominative (sauf décision explicite de vote secret) des membres qui l'ont approuvée ou rejetée ou qui se sont abstenus¹⁴.

Le compte-rendu détaillé n'a pas vocation à être largement diffusé. Il n'est destiné qu'aux membres de l'instance eux mêmes et aux archives pour permettre des contrôles ultérieurs pour les besoins de l'instance ou d'autorités soit de tutelle soit judiciaires.

Si on veut donner la meilleure efficacité à l'orientation de l'organisme par son instance de gouvernance il ne faut pas que son message à l'organisme se limite au contenu laconique des décisions. Les motivations et argumentations qui les sous-tendent doivent également être communiquées. La manière de faire doit être adaptée au contexte de chaque organisme mais on peut penser que, dans beaucoup de cas, la formule pragmatique la plus commode consistera à commencer par un compte rendu de communication soigné et à le compléter par le détail des votes pour former le compte rendu détaillé.

¹⁴ Pour l'ensemble de la séance il y a lieu de relever la liste complète des personnes présentes en précisant à quel titre elles participent à la réunion.

Une autre disposition qui pourrait améliorer le fonctionnement des instances de gouvernance est la pratique de réunions « pré-CA » ou « pré-instance ». On a vu plus haut qu'elle se pratiquait dans plusieurs organismes pour préparer un discours cohérent de l'Etat. Cela comporte un risque d'induire des positions fermées de l'Etat, mais la pratique actuelle semble avoir permis de l'éviter, puisque l'appréciation des autres membres des instances est positive.

Nous préconisons donc d'étendre la pratique des réunions « pré-instance » catégorielles (proposition 3.6).

Il s'agit d'abord de généraliser les réunions des représentants de l'Etat, vers les organismes qui ne le pratiquent pas.

Mais, il nous semble que la pratique pourrait utilement être étendue à d'autres catégories de membres de l'instance. Nous pensons en premier aux *syndicats*, à propos desquels on observe, dans certaines instances, des interventions sur des sujets ne relevant pas de l'instance et qui pourraient être ainsi utilement « déminés ».

Mais on peut penser que des réunions préalables de « *personnes qualifiées* » pourraient elles aussi avoir leur utilité. Il semble en effet que, sur certains sujets, il y ait une retenue des personnes qualifiées attribuable au fait qu'elles ont, par rapport aux représentants de l'Etat, une moindre aisance dans l'emploi des concepts administratifs (« jargon ») employés par ceux-ci dans le débat et les échanges avec la direction, et une moindre connaissance des sujets abordés et de leurs implications.

Ainsi les réunions « pré-instance » pourraient poursuivre un double objectif : faire parler plus sur les sujets à enjeux et moins sur les sujets sans intérêt. Mais il va de soi que ce type de relation informelle ne doit en aucun cas être imposé, il ne peut jouer un rôle positif que si les intéressés en sont demandeurs.

6.4.4. L'articulation entre instance de gouvernance et direction

Dans la pratique les formes de l'échange entre direction et instance de gouvernance sont principalement soit fixées par des règles statutaires, soit instaurées par la direction.

Si les documents d'analyse préalable à la définition d'orientation n'appellent pas beaucoup de critiques, ceux relatifs aux comptes rendus d'activité sont souvent jugés inadaptés. Pour remédier à cette situation, et en complément à une proposition (2.4) faite plus haut, *nous préconisons que l'instance de gouvernance ait un rôle bien plus important dans la définition des sujets dont elle souhaite débattre, et dans l'organisation de l'information dont elle veut disposer (proposition 3.7).*

Plus particulièrement *en ce qui concerne l'information financière, nous préconisons que l'instance se prononce sur un document dont elle aura validé la forme, et dont direction et si possible agent comptable garantissent la sincérité (proposition 3.8).* (Ceci implique ipso-facto la cohérence avec les documents comptables imposés par la réglementation).

Il nous paraîtrait de bon équilibre que les « parts d'initiative », tant dans le choix des sujets que dans l'organisation de l'information paraissent à peu près égales entre instance de gouvernance et direction.

6.4.5. (Auto-)évaluation de l'instance de gouvernance

Bien que nous ayons souligné au chapitre 2 les différences entre « entreprise » et « organisme scientifique et technique », il ne nous paraît pas choquant de faire des emprunts au courant de réflexion qui se développe sur le gouvernement d'entreprise. Dans cet esprit nous considérons que la doctrine qui émerge sur « L'évaluation du fonctionnement des conseils d'administration »¹⁵ est particulièrement digne d'intérêt. Les préconisations de cette doctrine sont les suivantes :

« *L'évaluation doit viser trois objectifs :*

- *Faire le point sur les modalités de fonctionnement du Conseil ;*
- *Vérifier que les questions importantes sont convenablement préparées et débattues ;*
- *Mesurer la contribution effective de chaque administrateur aux travaux du conseil du fait de sa compétence et de son implication dans les délibérations.*

L'évaluation, dont il est souhaitable qu'elle devienne annuelle doit être effectuée selon les modalités suivantes :

- *Une fois par an, le Conseil d'Administration doit consacrer un point de son ordre du jour à un débat sur son fonctionnement.*
- *Une évaluation formalisée doit être réalisée tous les trois ans au moins. Elle peut être mise en oeuvre, éventuellement sous la direction d'un administrateur indépendant, avec l'aide d'un consultant externe.... »*

Nous recommandons que les instances de gouvernance s'engagent dans une démarche d'évaluation similaire à celle préconisée pour la gouvernance d'entreprise (proposition 3.9).

Cette recommandation nous paraît justifiée pour les établissements publics et les services centraux.

6.5. AUTRES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA TUTELLE

6.5.1. Clarification de quelques ambiguïtés dans l'organisation de la tutelle

Compte tenu du flou que nous avons décrit en 5.2.2 au sujet de l'organisation de la tutelle,

nous recommandons un réexamen de la répartition des responsabilités de tutelle pour les écoles du ministère (proposition 4.1).

En particulier on pourrait imaginer qu'il y ait, dans le cas des écoles, entre « mission » d'un côté et DGPA ou DRAST de l'autre côté, une logique de partage un peu similaire à celle existant, pour les services à compétence nationale rattachés à une DAC, entre respectivement DRAST et DAC concernée.

Pour l'ENPC la tutelle est clairement localisée au SG mais, au niveau plus fin, l'ambiguïté entre « mission » et DRAST est de même nature.

Nous avons également critiqué en 5.2.3 deux dispositions dans l'organisation de la tutelle du CSTB. Mais comme ils ne conduisent pas aujourd'hui à des dysfonctionnements effectifs, il n'y a pas nécessité de prendre des mesures immédiates. Les ajustements seraient plutôt à faire à l'occasion

¹⁵ Étude de Leaders Trust International (septembre 2005) : L'évaluation du fonctionnement des conseils d'administration dans les sociétés du CAC 40, état des lieux et tendances en 2004

d'une révision plus large des statuts.

6.5.1. Renforcement des moyens de la DRAST

Compte tenu de l'importance du rôle de la DRAST dans l'exercice de la tutelle, il est essentiel qu'il soit pratiqué dans les meilleures conditions. Or il ne nous paraît pas réaliste que la directrice puisse consacrer elle-même le temps nécessaire à l'approfondissement des dossiers requis pour une participation efficace aux débats. Sans remettre en cause le fait que la directrice soit la représentante en titre, nous préconisons qu'elle ait un suppléant qui soit à la fois une personne d'une autorité morale comparable et disposant du temps nécessaire. Tel serait typiquement le cas d'ingénieurs ou d'inspecteurs généraux.

Nous préconisons qu'un petit nombre d'IGPC ou d'IGE soient affectés à la DRAST pour contribuer à la représentation de la tutelle dans les instances de gouvernance¹⁶ (proposition 4.2).

La « représentation » ainsi entendue inclut bien entendu la responsabilité d'analyse et d'instruction approfondie des dossiers.

6.5.2. Modification du mode de travail

Le renforcement en personnels à profils particuliers que nous venons de préconiser devrait permettre à l'équipe de la DRAST ainsi renforcée, d'adopter des modes de travail plus performants pour la préparation des orientations.

Une responsabilité majeure de la tutelle est la fixation du niveau des moyens financiers à donner à l'organisme. Nous avons souligné plus haut la faiblesse de l'argumentation qui étaye ces décisions. Nous considérons donc qu'il faut donner priorité à ce point.

Nous préconisons que le renforcement des équipes exerçant la tutelle soit en grande partie employé à mieux apprécier le niveau du soutien financier le plus approprié (proposition 4.3).

Dans cette perspective, il y aurait lieu de construire deux capacités d'analyse faisant actuellement défaut dans deux domaines :

- savoir apprécier l'utilité économique et sociale des activités des organismes (en comparaison de leur coûts) ;
- savoir analyser les comptes des organismes, pour connaître les « vrais coûts » des diverses activités. (Sur ce second point, une avancée majeure est à faire par ailleurs, par les organismes eux mêmes, comme nous le verrons plus loin).

L'appréciation du niveau de soutien financier optimal n'est pas un exercice qui est à renouveler tous les ans car les logiques étayant une telle appréciation évoluent lentement. Par ailleurs, il est inévitable que la recherche de l'optimum comporte une certaine dose d'empirisme dans laquelle des comparaisons inter-organismes peuvent apporter une part de lumière. Pour ces deux raisons, et tout en considérant qu'il est souhaitable que ce soit toujours une même personne qui représente (à titre de suppléant notamment) la tutelle, *nous recommandons qu'au sein de l'équipe exerçant la fonction de tutelle le travail soit fait collégalement (proposition 4.4)*. Il paraîtrait ainsi justifié qu'au cours d'une année particulière l'ensemble de l'équipe se concentre sur un organisme (ou un petit nombre) et l'année suivante sur un (ou plusieurs) autre(s).

¹⁶ Le renforcement de la DRAST ainsi préconisé n'entraîne pas mécaniquement un accroissement des effectifs au niveau global du ministère puisque parallèlement le CGPC est dans une perspective de réduction de moyens sur le même niveau de grade.

Enfin une dernière recommandation ne concerne pas vraiment l'exercice de la tutelle au sens où on a employé ce mot jusqu'à présent, mais plutôt une fonction de support que le ministère de tutelle pourrait utilement jouer.

Les inspections ont montré, que les organismes (qui sont de taille modeste si on les compare par exemple aux EPST hors tutelle Équipement¹⁷) ont du mal à maîtriser la compréhension et le maniement de certaines règles juridiques ou comptables qui s'appliquent à eux. ***Il nous paraîtrait opportun que les organismes puissent disposer d'une ressource commune de conseil juridique et financier (proposition 4.5).*** Il serait cohérent avec les propositions précédentes de la localiser à la DRAST, mais on peut aussi envisager de la baser à la DGPA compte tenu des compétences existant dans cette direction sur ces sujets.

6.6. AUTRES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX ORGANISMES

Le problème majeur pour les organismes est la transparence financière. En l'absence de comptabilité analytique à peu près fidèle, il est impossible de connaître le coût des différentes activités et l'adéquation du financement par le commanditaire. Cette carence est constatée partout, et elle est plus ou moins dommageable suivant le rapport entre le financement public et le financement privé. Une comptabilité analytique fiable est l'outil indispensable et imparable pour évaluer le besoin de financement public.

L'outil SAM (dans les services centraux) est une première étape. Il convient maintenant de soutenir sa mise en place, de bien analyser l'apport des premières mesures en particulier sur l'adéquation de la décomposition en tâches élémentaires aux besoins de gestion. Et il devra être étendu à un outil de comptabilité analytique en valorisant les temps passés et en prenant en compte les autres natures de dépenses.

Dans certains établissements publics, il existe des ensembles de données baptisés « comptabilité analytique », mais ce sont le plus souvent des comptabilités budgétaires dans lesquelles les coûts sont répartis selon des clés préétablies. Cela ne reflète pas la réalité de la répartition des coûts réels.

Un seul établissement est doté d'une comptabilité analytique effectivement opérationnelle. Mais il est symptomatique que sa mise en oeuvre ne soit pas mise à profit pour donner toute la transparence que l'outil permettrait.

Nous recommandons que les organismes donnent une forte priorité à l'amélioration de leur transparence et se dotent en particulier des outils nécessaires, comptabilité analytique ou SAM (proposition 5).

17 Le plus grand des EPST sous tutelle équipement a un effectif d'environ 560 agents permanents (LCPC) ; à l'exception de l'INED, les effectifs de tous les EPST hors équipement se situent dans une fourchette d'environ 1000 agents (CEMAGREF) à 26 000 agents (CNRS).

7. CONCLUSION : PROPOSITION DE SUITE

Les propositions qui viennent d'être faites dans le chapitre précédent (et qui sont aussi récapitulées dans l'annexe V) résultent d'un travail d'analyse que nous avons jugé utile d'entreprendre après avoir constaté le caractère répétitif des insatisfactions liées à la gouvernance des organismes. Il ne répond donc pas à une commande externe mais provient d'une initiative du « Groupe permanent d'inspection » de l'IGOST certes validée dans la feuille de route de l'IGOST.

L'absence de commande externe implique qu'on se préoccupe des moyens par lesquels les propositions peuvent déboucher sur un passage à l'action. Dans cet esprit nous préconisons que ce rapport reçoive la suite constituée par le processus suivant :

- 1) diffusion aux organismes concernés (ceux inspectés par l'IGOST), au SG, à la DGUHC, à la DGR et à la DGPA ;
- 2) présentation collective du rapport aux mêmes partenaires et débat sur l'intérêt des propositions ;
- 3) à l'issue du débat (mais hors débat) formulation des conclusions par un rapporteur n'appartenant pas à l'IGOST ;
- 4) sur la base de l'ensemble de ces éléments, établissement, en formation ad hoc, d'un avis délibéré du CGPC.

Liste des annexes

**I - Extraits des rapports d'inspections,
relatifs à la gouvernance des organismes**

II - Identification des instances de gouvernance des OST

III - Caractéristiques des instances de gouvernance des OST

IV - Analyse juridique

V - Récapitulation des recommandations

Extraits des rapports d'inspections, relatifs à la gouvernance des organismes

IGN :

L'analyse du fonctionnement du conseil d'administration de l'IGN révèle la faiblesse du niveau d'information des administrateurs et l'absence ou l'insuffisance de certains débats stratégiques.(p79)

Météo-France :

Les témoignages que nous avons recueillis sur le fonctionnement du Conseil d'administration nous conduisent à distinguer trois catégories d'activités :

- l'orientation stratégique,
- le contrôle pour des actes de gestion importants,
- le dialogue entre la direction et les syndicats.

L'impression générale qui se dégage de ces témoignages est que ce serait la dernière activité qui occuperait la place la plus importante et la première aurait la portion congrue.

Les faits recueillis conduisent à nuancer quelque peu cette image abrupte.....(p31)

CSTB :

Nous recommandons la présentation annuelle au conseil d'administration de l'application du contrat d'objectifs, ainsi que du bilan de la recherche et des grands équipements après avis du comité consultatif. (p21)

IFREMER :

Pour mener à bien cet exercice, les tutelles devront vraisemblablement renforcer leurs modes d'échanges et de travail leur permettant d'aborder, au-delà du cadre annuel de la gestion de l'organisme, les questions liées au rôle de l'IFREMER et à son évolution durant cette période. (p66)

INRETS :

Au total, tel qu'il se présente, le plan stratégique est un document qui reflète plus les positions des chercheurs qu'il n'aborde les questions de fond sur les missions de base de l'INRETS. Il n'a pas été véritablement discuté avec les autorités de tutelle et reste le fruit d'un travail interne à l'établissement, sans apport extérieur. (p16)

Tout ceci conduit à un triple constat : celui d'une entente à parfaire entre les deux tutelles, celui

d'une concertation à resserrer entre les directions compétentes du ministère de l'Équipement, par rapport auxquelles la DRAST a vocation à rester chef de file et celui de relations trop fragmentaires et épisodiques entre ces directions et l'INRETS avec un déficit de connaissance mutuelle. (p19)

LCPC :

Nous avons fréquemment observé une attitude de distanciation s'articulant autour des deux éléments de discours suivants :

- "C'est un exercice purement formel entre la direction et la tutelle qui n'a pas pris en compte les réalités que le personnel connaît directement"
- "En tout état de cause, cet exercice ne nous gêne guère car, pour les projets qui nous paraissent justifiés, on arrive toujours à faire l'habillage qu'il faut pour respecter les orientations prioritaires".

Mais lorsqu'on regarde de près comment les choses se passent effectivement,(p15)

ENPC :

Dès le stade du prédiagnostic fait en début d'inspection, nous avons recueilli, du côté de l'école, des manifestations d'insatisfaction sur la qualité des relations avec la tutelle. Elles concernaient plus particulièrement les conditions de régulation budgétaire avec des gels et dégels intempestifs. Elles concernaient aussi l'expression des attentes de la tutelle en matière de formation de fonctionnaires (plus particulièrement les Ingénieurs des ponts et chaussées). À ce stade, nous n'avions pas recueilli, du côté de la tutelle, une insatisfaction aussi explicite.

Cependant, peu de temps après, le ministre ne renouvelait pas le mandat du directeur sortant. Cette décision non attendue paraît à attribuer à une insatisfaction sur la manière dont l'école coopérait avec la tutelle. (p51)

ENTPE :

Sans attendre le nouveau statut, il conviendrait que la DPSM s'organise pour disposer d'une vue plus synthétique de l'ensemble des problèmes budgétaires de l'École (budget de fonctionnement, d'investissement, commandes de formation continue, de formation post-recrutement, etc.), l'objectif étant que l'École connaisse beaucoup plus tôt qu'en 2002, l'ensemble des moyens dont elle pourra disposer pour l'année. (p8)

Un acte par ailleurs par trop unilatéral avec la seule DPS et manquant manifestement d'une assise transversale, à travers une association ou implication insuffisante d'autres directions d'administration centrale, lesquelles pouvaient s'associer avec la même légitimité à la démarche et marquer davantage ou tout autant leurs propres attentes dans le cadre de cette multiplicité de chantiers. (p21)

ENTE :

pour mémoire, rapport en cours d'achèvement au moment de la finalisation de celui-ci.

CERTU :

Le CERTU est donc amené à faire en permanence “ le grand écart ” entre un financement très majoritairement d’Etat et des sujets qui relèvent largement de la compétence des collectivités locales. C’est le CODOR qui est censé traiter de ce problème en donnant des orientations stratégiques claires mais il ne le fait que partiellement et sans doute ne peut-il faire autrement. (p24)

CETMEF :

Malgré une lettre de mission et un projet de service ambitieux, la réalité de l’activité du CETMEF est restée très en deçà des attentes. Les raisons sont multiples : on notera ici une implication insuffisante des directions de tutelle DAMGM et DTMPL dans le fonctionnement du nouveau service. (p16)

SETRA :

Mais ce qui est en jeu maintenant, c’est d’instituer une représentation correcte des collectivités locales dans le système d’orientation du SETRA. Le mode actuel d’expression de leurs préoccupations paraît bien ponctuel (une fois par an, quand le Conseil d’orientation fonctionne ; ce n’est plus le cas depuis 3 ans), alors qu’il serait indispensable que les orientations qu’elles souhaitent résultent d’un processus qui leur soit propre et qui recueille les demandes sur une base représentative. (p18)

CETU :

Le CETU dispose aujourd’hui d’un conseil scientifique vivant et efficace qui assure bien son rôle et dans lequel, par défaut d’autres structures, se tiennent aussi des débats portant sur l’orientation et les priorités de travail. Cette confusion des rôles ne nous paraît pas satisfaisante. Dans la mesure où le CETU a une mission de développement et de diffusion de connaissances envers la communauté nationale des tunnels dans son ensemble, il est souhaitable qu’il y ait un lieu où cette communauté soit représentée et puisse exprimer sa satisfaction ou ses attentes à l’égard des orientations du CETU. (p12)

STRMTG :

Compte-tenu du nouveau statut du STRMTG, les relations avec le DTT en matière de délégations de signature et de dérogations mériteraient d’être clarifiées sur le plan des principes. (p38)

Identification des instances de gouvernance des organismes scientifiques et techniques

| Nom de l'organisme | Catégorie juridique de l'organisme | Appellation de l'organe collégial (de rang le plus élevé au cas de pluralité) |
|--------------------|------------------------------------|---|
| | | |
| IGN | EPA | Conseil d'administration |
| Météo France | EPA | Conseil d'administration |
| CSTB | EPIC | Conseil d'administration |
| IFREMER | EPIC | Conseil d'administration |
| INRETS | EPST | Conseil d'administration |
| LCPC | EPST | Conseil d'administration |
| ENPC | EPSCP | Conseil d'administration |
| ENTPE | service | Conseil de perfectionnement |
| ENTE | service | Conseil de perfectionnement |
| CERTU | service | Comité d'orientation |
| CETMEF | service | Comité d'orientation |
| SETRA | service | Conseil d'orientation |
| CETU | service | |
| STRMTG | service | |

**Caractéristiques des instances de gouvernance
des organismes scientifiques et techniques**

| | IGN | Météo France |
|--|--|---|
| Date de l'inspection | 16/05/06 | 21/08/02 |
| Structure de pilotage et d'orientation de statut le plus élevé (ex CA, comité d'orientation...) | Conseil d'administration (CA) <i>(décret 81-505 modifié du 12/05/81)</i> | Conseil d'administration <i>(création par art 6 à 11 du décret 93-861 du 18/06/93 portant création de l'établissement public Météo-France)</i> |
| Dispositions statutaires | Art 7 à 11 du décret 81-505 | Décret 93-861 du 18/06/93 modifié |
| Sujets sur lesquels l'instance a pouvoir de décision | Délibérations (exécutoires dans les 15 jours suivant la réception du PV au ministre de l'environnement et du cadre de vie) sur : orientations stratégiques de l'IGN et en particulier contrats d'objectifs, moyens, programmes généraux d'activités et d'investissement ; budget et compte financier ; rapport annuel d'activité ; prises, extensions et cessions de participations financières ; créations de filiales, orientations stratégiques de ces dernières et leurs perspectives financières ; conditions générales des passations des marchés ; politique de tarification des produits et prestations de l'IGN ; acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles ; acceptations des dons et legs ; emprunts ; transactions ; règlement intérieur du CA. (art 10) | Délibérations (exécutoires dans les 15 jours suivant la réception du PV) sur : programmes généraux d'activité de MF proposé par le directeur général ; affectation des résultats ; conditions générales des conventions prévues aux art 2 et 4 du décret et conventions elles-mêmes selon leur montant ; politique de tarification des produits et prestations de services de MF ; acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles ; acceptations de dons et legs ; actions en justice et transactions ; emprunts ; prises, extensions et cessions de participations financières ; rapport d'activité ; règlement intérieur du conseil ; contrats (art 10). |
| Sujets sur lesquels l'instance a une responsabilité d'avis | Avis sur : organisation générale de l'IGN et questions soumises par le ministre chargé de l'équipement, le président du CA ou le directeur général. (art 10) | Avis sur organisation générale de MF et questions soumises par le ministre chargé des transports et le PDG ; opportunité de la diffusion de services et produits nouveaux, examen sur les projets de marchés (art 10). |
| Existence d'une limitation ? sous quelle forme ? (ex : pouvoir particulier du commissaire du Gouvernement) | Le ministre de l'environnement et du cadre de vie peut s'opposer dans les 15 jours de la réception du PV du CA à l'exécution des délibérations (art 11). Les délibérations portant sur le budget, le compte financier et celles sur les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles, les emprunts, les créations de filiales, les prises, extensions et cessions de participations financières sont soumises à l'approbations des ministres chargés de l'équipement et du budget. (art 11) | Les ministres chargés des transports ou du budget peuvent s'opposer, dans le délai d'un mois à compter de la réception du PV, à l'exécution des délibérations portant sur le budget et ses modifications et le compte financier, les emprunts, les acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles. (art 11). Les délibérations relatives aux emprunts ne sont exécutoires qu'après approbation par arrêté conjoint des ministres chargé des transports et du budget et celles relatives aux prises, cessions et extensions de participations financières ne sont exécutoires qu'après approbation par arrêté conjoint de ces deux ministres et du ministre chargé de l'économie et des finances (art 11). |
| Composition de l'instance | | |
| - effectif total | 20 membres (art 7) | 18 membres (art 7) |
| - agents de l'organisme | | PDG |
| - représentants de l'Etat | Président + 8 | 8 + 1 contrôleur d'Etat |
| - représentants d'autres collectivités publiques | 2 (AMF et ADF) | |
| - représentants d'intérêts professionnels ou privés | 1 (ordre des géomètres-experts) | 2 (compagnies aériennes) |
| - experts et scientifiques | 2 | |
| - représentants d'organismes partenaires | | |
| - autres | 6 représentants du personnel | 6 représentants du personnel |
| Autres structures articulées à cet organe (nom, nature du lien : par ex conseil scientifiques, avis sur un programme de recherche) | | Conseil Supérieur de la Météorologie |
| Tutelle | Ministre de l'Equipement (DRAST) | Ministre chargé des transports (DRAST) |
| FONCTIONNEMENT EFFECTIF | | |

| | | |
|---------------------------|---|--|
| Nombre de réunions par an | Prévu : au moins 3 fois par an (art 9). Réel: le dossier fait apparaître 2 séances en 2004 (17/03 et 19/11/04) (doc 16, 115). | Prévu : au moins 3 fois par an (art 9). Réel : 3 à 5 fois par an. <u>1999</u> : 12/03, 25/06, 08/10, 26/11. <u>2000</u> : 06/03, 04/05, 13/07, 29/09, 17/11. <u>2001</u> : 02/02, 20/04, 23/11 (doc 14,15,16). |
|---------------------------|---|--|

| | CSTB | IFREMER |
|--|---|--|
| Date de l'inspection | 28/07/05 | 30/11/04 |
| Structure de pilotage et d'orientation de statut le plus élevé (ex CA, comité d'orientation...) | Conseil d'administration (CA) <i>(Code de la construction et de l'habitat (partie réglementaire) Titre IV chapitre II).</i> | Conseil d'administration (CA) <i>(décret 84-428 modifié du 5/06/94 relatif à la création, l'organisation et au fonctionnement d'IFREMER)</i> |
| Dispositions statutaires | Art R142-2 à R142-9 | chapitre II du décret 84-428 |
| Sujets sur lesquels l'instance a pouvoir de décision | Délibérations sur : programme général d'études et de recherches ; programmes annuels de travaux neufs et d'équipement ; état des prévisions de recettes et dépenses ; comptes et bilans ; effectifs des différentes catégories de personnel (dans les limites fixées par l'art R 142-14) ; projets d'achat et vente d'immeubles, nantissement, hypothèques, emprunts, acceptations de dons ou legs ; actions en justice (art R142-9). | Détermination des grande orientations et délibérations (exécutives dans les 15 jours suivant la réception du PV) sur : organisation et fonctionnement d'IFREMER ; programme d'activité et modalités générales de ses interventions ; état annuel des prévisions de recettes et dépenses et modifications ; rapport annuel d'activité ; compte financier et affectation des résultats de l'exercice ; emprunts ; créations de filiales et prises, cessions ou extensions de participations financières, participation à des GIE, des GIP ; acceptation ou refus des dons et legs ; conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération des personnels de droit privé ; conditions générales de passation des contrats, conventions et marchés ; acquisitions, aliénations d'immeubles ; autorisation d'entreprendre des négociations concernant certaines conventions internationales (art 6). |
| Sujets sur lesquels l'instance a une responsabilité d'avis | | |
| Existence d'une limitation ? sous quelle forme ? (ex : pouvoir particulier du commissaire du Gouvernement) | Le commissaire du Gouvernement à qui est notifié le PV de la séance du CA, peut faire opposition dans les 10 jours auprès du président du CA, à la délibération du CA et la transmettre au ministre de tutelle (art R 142-6). Le programme général des études et recherches entreprises pour le compte de l'Etat et ceux des travaux neufs d'équipement délibérés par le CA sont soumis à l'approbation du ministre de tutelle (art 142-9) | Les ministres de tutelle ou celui chargé du budget peuvent s'opposer, dans le délai d'un mois à compter de la réception du PV par le commissaire du Gouvernement, à l'exécution des délibérations portant sur l'état annuel des prévisions de recettes et dépenses et modifications, le compte financier et affectation des résultats de l'exercice les emprunts, les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération du personnel de droit privé , celles de passation des contrats, conventions, marchés. (art 6). Les délibérations relatives à la participation à des groupements d'intérêt public ne sont exécutoires qu'après approbation par arrêté conjoint des ministères de tutelle, du ministre chargé du budget ou du ministre chargé de l'économie et des finances dans le mois suivant de la réception du PV par le commissaire du Gouvernement (art 7). |
| Composition de l'organe | | |
| - effectif total | 18 membres (art R142-2) | 21 membres +6 (art 5) |
| - agents de l'organisme | | 1 (PDG) + 2 (avec voix consultative) |
| - représentants de l'Etat | 5 (dont le président) + commissaire du gouv + contrôleur d'Etat | 8 (+ commissaire du gouv et contrôleur d'Etat, avec voix consultative) |
| - représentants d'autres collectivités publiques | | |
| - représentants d'intérêts professionnels ou privés | 5 | 2 |
| - experts et scientifiques | | |
| - représentants d'organismes partenaires | | 3 |
| - autres | 6 représentants du personnel | 7 représentants du personnel |
| Autres structures articulées à cet organe (nom, nature du lien : par ex conseil scientifiques, avis sur un programme de recherche) | Le comité consultatif est obligatoirement consulté pour les programmes généraux d'études et de recherches et sur les programmes annuels de travaux neufs et d'équipement (décision du 29/10/93) pour lesquels le CA délibère. | Le comité des ressources vivantes peut exercer les pouvoirs délégués par le CA (programme d'activité et modalités générales d'interventions de l'institut ; rapport annuel d'activité) (art 13) |
| Tutelle | Ministre chargé de la construction et de l'habitation (DGHUC) | Ministres chargés de la recherche, des transports, de l'agriculture et de l'environnement |
| FONCTIONNEMENT EFFECTIF | | |

| | | |
|---------------------------|--|---|
| Nombre de réunions par an | Prévu : 1 fois tous les 6 mois. Réel: <u>4 en 2003</u> (3/12 et 12/03 :exercice 2004, 25/03 :rapport exercice 2003, 04/06 : rapport exercice 2002. PV CA des 3/12,4/06 et 14/03/03 (doc7,5). | Prévu : au moins 3 fois par an (art 8). Réel : 3 fois (doc 11, 12, 13) : <u>2002</u> : 11/04, 20/06, 12/12. |
|---------------------------|--|---|

| | INRETS | LCPC |
|--|--|--|
| Date de l'inspection | 01/06/01 | 30/06/03 |
| Structure de pilotage et d'orientation de statut le plus élevé (ex CA, comité d'orientation...) | Conseil d'administration (CA) <i>(création par titre II du décret 85-984 du 18 septembre 1998)</i> | Conseil d'administration (CA) <i>(décret 98-423 du 29 mai 1998)</i> |
| Dispositions statutaires | Décret 85-984 du 18/09/85 | Titre II du décret 98-423 |
| Sujets sur lesquels l'instance a pouvoir de décision | Délibérations (exécutoires dans les 15 jours suivant la réception du PV) sur : orientations, programmes généraux et mesures générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'INRETS ; budget, compte financier ; rapport annuel d'activité ; emprunts ; acquisitions, aliénations, échanges, baux et locations d'immeubles ; contrats et marchés ; redevances et rémunérations de toutes natures perçues par l'INRETS ; acceptation des dons et legs ; participation à des groupements d'intérêt public ; créations de filiales et prises, cessions et extensions de participations financières ; orientations générales en matière d'action sociale et de formation ; actions en justice, transactions, recours à l'arbitrage en cas de litiges nés de contrats de recherche passés avec des organismes étrangers. (art 5 points 1 à 12) Décisions sur questions soumises par ministres chargés de la recherche et des transports. (art 5 points 1 à 12) | Délibérations (exécutoires dans les 15 jours suivant la réception du PV par les ministres de tutelle) sur : orientation de la politique de recherche du LCPC, programmes généraux d'activités et d'investissements et exploitation des résultats de recherche, après avis du CS ; mesures générales relatives au fonctionnement et à l'organisation de l'établissement ; budget, compte financier ; rapport annuel d'activité ; contrats et marchés ; emprunts ; participation à des organismes dotés de la personnalité morale ; acquisitions, aliénations, échanges, locations, baux, constructions et grosses réparations d'immeubles ; redevances et rémunérations de toute nature perçues par le LCPC ; dons et legs ; création de filiales et prises, extensions ou cessions de participations financières ; actions en justice, transactions, recours à l'arbitrage en cas de litiges nés de l'exécution de contrats de recherche passés avec des organismes étrangers ; questions soumises par le président du CA, le directeur général, les ministres équipement ou recherche (art 8). |
| Sujets sur lesquels l'instance a une responsabilité d'avis | | |
| Existence d'une limitation ? sous quelle forme ? (ex : pouvoir particulier du commissaire du Gouvernement) | Les ministres chargés de la recherche, des transports ou du budget peuvent s'opposer, dans le délai d'un mois à compter de la réception du PV, à l'exécution des délibérations portant sur le budget et ses modifications et le compte financier, les emprunts, les acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles. (art 6). Les délibérations relatives à la participation à des groupements d'intérêt public et aux créations de filiales, prises, cessions et extensions de participations financières ne sont exécutoires qu'après approbation par arrêté conjoint des ministères de tutelle, du ministre chargé du budget et pour ce qui est du point 10 (filiales etc. ...) de ces mêmes ministres et du ministre chargé de l'économie et des finances. | Les ministres chargés de l'équipement ou de la recherche peuvent s'opposer, dans le délai de 15 jours à compter de la réception du PV, à l'exécution des délibérations. (art 9) Celles portant sur le budget et ses modifications et le compte financier, les emprunts, les acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles ainsi que la participation aux organismes dotés de la personnalité morale autre que les GIP sont exécutoires sauf opposition des ministres chargés du budget, de l'équipement ou de la recherche dans un délai d'un mois à compter de la réception du PV. (art 9). Les délibérations relatives aux créations de filiales, prises, cessions et extensions de participations financières sont exécutoires sauf opposition des ministres chargés de l'équipement, de la recherche, de l'économie ou du ministre chargé du budget (art 9). |
| Composition de l'instance | | |
| - effectif total | 21 membres (art 4) | 19 membres (art 6) |
| - agents de l'organisme | | |
| - représentants de l'Etat | 8 | 7 |
| - représentants d'autres collectivités publiques | 2 | |
| - représentants d'intérêts professionnels ou privés | 4 | |
| - experts et scientifiques | 3 (dont le président actuel YB) | |
| - représentants d'organismes partenaires | - | |
| - autres | 4 représentants du personnel | 4 représentants du personnel |
| Autres structures articulées à cet organe (nom, nature du lien : par ex conseil scientifiques, avis sur un programme de recherche) | Le président du conseil scientifique assiste aux séances avec voix consultative (art 4). Le conseil scientifique peut être consulté par le CA sur toute question d'ordre scientifique et technique (art 12). | Le conseil scientifique assiste le directeur général et le CA (art 4) Le président du conseil scientifique est membre du CA (art 6). Il donne son avis sur l'orientation de la politique de recherche du LCPC, programmes généraux d'activités et d'investissements et exploitation des résultats de recherche (art 8). |
| Tutelle | Ministres chargés de la recherche (DT) et des transports (DRAST) | Ministres chargés de la recherche (DT) et des transports (DRAST) |

| | INRETS | LCPC |
|---------------------------|--|--|
| FONCTIONNEMENT EFFECTIF | | |
| Nombre de réunions par an | Prévu : au moins 3 fois par an. Effectif : 3 fois en 2000 (05/04, 03/07, 22/11) (doc1 non disponible au secrétariat technique).4 fois en 2004 (21/04,23/06, 29/09,3/12) documentation hors inspection. | Prévu : au moins 3 fois par an. Réel : 3 à 4 fois par an . <u>2001</u> : 03/05, 19/06, 20/11 (doc 63). |

| | ENPC | ENTPE |
|--|---|--|
| Date de l'inspection | 12/01/05 | 31/07/02 |
| Structure de pilotage et d'orientation de statut le plus élevé (ex CA, comité d'orientation...) | Conseil d'administration (CA) <i>(décret 93-1289 du 8 décembre 1993 modifié)</i> | Conseil de perfectionnement (CP) <i>(création par arrêté du 19/07/91, JO du 13/08/91)</i> |
| Dispositions statutaires | Titre II du décret 93-1289 | Arrêté du 19/07/91 fixant l'organisation de l'ENTPE |
| Sujets sur lesquels l'instance a pouvoir de décision | Délibérations sur : le règlement intérieur de l'école; le règlement de scolarité ; le budget et ses modifications ; le compte financier et l'affectation des résultats ; les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles ; les emprunts, prises de participations financières, la création de filiales, la participation à des GIP ou à toute autre forme de groupement public ou privé ; le dépôt de brevet ou de dossier de propriété intellectuelle ; le rapport annuel du directeur sur le fonctionnement de l'ENPC ; les programmes de recherche ; les conditions de nomination des enseignants ; les conditions générales de recrutement et d'emploi des personnels contractuels propres à l'ENPC ; les catégories de conventions, contrats et marchés soumises pour approbation ; les conclusions des évaluations et audit qu'il prescrit ; l'acceptation des dons et legs ; toute question soumise par le directeur (art 17). | |
| Sujets sur lesquels l'instance a une responsabilité d'avis | Avis : sur le choix du directeur de l'ENPC (art 13). | Délibérations (PV adressé au ministre et aux membres du CP : [art 2 arrêté relatif au CP]) sur questions soumises par ministère ou direction de l'école, orientation générale de l'école (formations, activités, programmes d'enseignement), organisation et fonctionnement de l'école, accès des élèves à l'école, sanction des études, règlement intérieur, projets d'arrêté (organisation de l'école) (art 19). L'application des mesures relatives aux élèves ITPE appartient au ministre, les autres mesures au directeur, au vu de l'avis du conseil de perfectionnement (art 14 et 18). Avis sur règlement intérieur, suite de la scolarité des élèves, conditions de délivrance, aux auditeurs, de formations spécialisée, diplômes, certificats ou titres correspondants, sanctions disciplinaires (art 13, 15, 16) |
| Existence d'une limitation ? sous quelle forme ? (ex : pouvoir particulier du commissaire du Gouvernement) | | |
| Composition de l'instance | | Titres 1 ^{er} , 3 de l'arrêté relatif au c. de perfectionnement |
| - effectif total | 24 membres (art 7) | 32 membres |
| - agents de l'organisme | - | 3 (dont Sardin) |
| - représentants de l'Etat | 6 | Président (Mercadal) + x(DPSM) + 2 (= DGUHC + DDE) |
| - représentants d'autres collectivités publiques | - | 3 CT |
| - représentants d'intérêts professionnels ou privés | - | 1 FNBTP + 1 IDTPE |
| - experts et scientifiques | 8 (dont le président actuel) | - |
| - représentants d'organismes partenaires | | |
| - autres | 10 élus (3 professeurs, 3 autres enseignants et chercheurs, 1 personnel administratif, 3 élèves) | 19 élus (7 enseignants, 4 syndicats TPE, 8 élèves) |
| Autres structures articulées à cet organe (nom, nature du lien : par ex conseil scientifiques, avis sur un programme de recherche) | Le conseil scientifique propose au CA les orientations de la politique scientifique de l'école (art 14). | Conseil d'enseignement (art 14 arr. ENTPE : proposition au CP de redoublement, exclusion etc. selon résultats de l'élève, art 21 arr. ENTPE : questions de sa compétence soumises au CP). Conseil scientifique (art 20 arr. ENTPE : avis sur questions de sa compétence soumises au CP) |
| Tutelle | Ministre de l'Equipement (SG) | Situation confuse |

| | ENPC | ENTPE |
|---------------------------|--|---|
| FONCTIONNEMENT EFFECTIF | | |
| Nombre de réunions par an | Prévu : au moins 2 fois par an (art 11). Réel : 3 à 4 fois par an : doc 19 (2002 : 26/03, 18/06, 15/10, 17/02. 2003 : 01 /04, 17/06 et 16/12 [doc71]). | Prévu : au moins 2 fois par an (art 2 arr. CP). Réel : 3 fois par an doc 25 (2001 : 28/03, 11/07, 13/09. 2000 : 20/03, 31/08, 14/09). |

| | ENTE | CERTU |
|--|--|---|
| Date de l'inspection | <i>En cours</i> | 17/12/02 |
| Structure de pilotage et d'orientation de statut le plus élevé (ex CA, comité d'orientation...) | Conseil de perfectionnement (CP) <i>(arrêté du 25/11/1996 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ENTE)</i> | Comité d'orientation <i>(création par arrêté du 31 août 2001, JO du 12/09/01)</i> |
| Dispositions statutaires | Titre III de l'arrêté du 25/11/96 | |
| Sujets sur lesquels l'instance a pouvoir de décision | | |
| Sujets sur lesquels l'instance a une responsabilité d'avis | <u>Délibérations (à noter que le conseil a un caractère consultatif - art 5)</u> sur : questions soumises par le DPS ; organisation générale et contenu des formations, de la recherche pédagogique et leur évaluation dans le cadre des directives de la DPS ; rapport annuel d'évaluation de l'harmonisation des enseignements des 2 établissements ; cas des élèves stagiaires qui ne respectent pas les conditions du règlement intérieur ; règlement intérieur ; cohérence de l'exercice des missions de l'ENTE (contenu des projets pédagogiques. (art 6) | Avis sur programme d'activités et conditions de son exécution (Art 6 décret 94-134 du 9/02/94 relatif à la création du CERTU) |
| Existence d'une limitation ? sous quelle forme ? (ex : pouvoir particulier du commissaire du Gouvernement) | | |
| Composition de l'instance | | |
| - effectif total | 27 membres (art 7) | 43 membres (art 1). |
| - agents de l'organisme | Directeur de l'ENTE + 2 directeurs d'établissements + 2 | 4 |
| - représentants de l'Etat | Président + DPS + 3 | 15 (président + 6 membres de droit + 8) |
| - représentants d'autres collectivités publiques | | 9 CL |
| - représentants d'intérêts professionnels ou privés | | 9 |
| - experts et scientifiques | 1 | 1 (urbaniste de l'Etat) |
| - représentants d'organismes partenaires | | |
| - autres | Représentants élus : 6 organisations syndicales + 4 enseignants + 6 élèves/stagiaires | 3 représentants du personnel |
| Autres structures articulées à cet organe (nom, nature du lien : par ex conseil scientifiques, avis sur un programme de recherche) | Les conseils d'enseignement émettent un avis sur la situation des élèves stagiaires ne respectant pas le règlement intérieur qui font l'objet de délibération du CP. (art 6-d). | |
| Tutelle | Secrétariat général ou DGPA ? | Ministre (SG/DRAST) |
| FONCTIONNEMENT EFFECTIF | | |
| Nombre de réunions par an | Prévu : deux fois par an (art 8). Réel : 3 fois [doc 8 et](2004 : 16/03, 30/06, 16/11). | Prévu : pas d'indication statutaire. Réel : 1 à 2 fois par an (doc 4) : 1999 :17/06, 15/12. 2000 :21/06. 2001 :18/01, 20/12. |

| | CETMEF | SETRA |
|--|--|--|
| Date de l'inspection | 28/09/04 | 10/09/04 |
| Structure de pilotage et d'orientation de statut le plus élevé (ex CA, comité d'orientation...) | Comité d'orientation <i>(création par art 6 du décret 98-980 du 2/11/98 portant création du CETMEF)</i> | Conseil d'orientation (CODOR) <i>(arrêté du 15/12/93 modifié, portant organisation du SETRA)</i> |
| Dispositions statutaires | Art 6 du décret 98-980 du 2/11/98 | Art 5 de l'arrêté du 15/12/93 modifié |
| Sujets sur lesquels l'instance a pouvoir de décision | | |
| Sujets sur lesquels l'instance a une responsabilité d'avis | Avis sur programme d'activités et conditions de son exécution (art 6) ; proposition des listes des comités thématiques ainsi que mandat, composition, durée d'activité et liste des membres (art 4) | Avis : sur les orientations et le programme d'activités du SETRA (art 5). |
| Existence d'une limitation ? sous quelle forme ? (ex : pouvoir particulier du commissaire du Gouvernement) | | |
| Composition de l'instance | Arrêté du 10/12/98 relatif au CODOR et aux comités thématiques du CETMEF | |
| - effectif total | 31 membres (art 1 ^{er}) | 24 membres (dont les 7 membres du CODOR) art 4 et 5) |
| - agents de l'organisme | | 1 (D) |
| - représentants de l'Etat | 10 DAC + président (?) + 6 services déconcentrés | Pdt (DR) + 5 DAC + DREIF + 4 services déconcentrés |
| - représentants d'autres collectivités publiques | 3 CT | - |
| - représentants d'intérêts professionnels ou privés | 3 (VNF, Port autonome, Agence de l'eau) + 2 BE | 5 |
| - experts et scientifiques | 2 | 3 |
| - représentants d'organismes partenaires | 2 | 4 (LCPC + INRETS + CETUR + CETU) |
| - autres | 4 représentants du personnel | |
| Autres structures articulées à cet organe (nom, nature du lien : par ex conseil scientifiques, avis sur un programme de recherche) | Comités thématiques (cf. art 4 voir ci-dessus) | Comité de direction : fait partie du CODOR. (art 5) |
| Tutelle | Ministre (SG/DRAST) | Direction générale des routes |
| FONCTIONNEMENT EFFECTIF | | |
| Nombre de réunions par an | Prévu : au moins 1 fois par an (art 6 décret du 2/11/98) . Réel : 1 à 2 fois (doc6,31) : 10/03/00 ; 27/02/01 ; 30/01/02 et 23/10/02. | Pas d'indication statutaire. Réel : 1 par an jusqu'en 2000:31/01/00, 22/01/99, 10/12/97, 15/11/96 (doc 17) |

ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE

1. LES DIFFÉRENTS STATUTS DES ORGANISMES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

Les organismes scientifiques et techniques relevant du ministère de l'équipement ont des statuts assez variés qu'il est nécessaire de distinguer pour l'analyse des contraintes juridiques, sur l'organisation de leur gouvernance.

Il convient d'abord de distinguer deux grandes catégories :

- les services de l'Etat sans personnalité morale propre,
- les établissements publics.

Les **services de l'Etat**, faisant partie des organismes scientifiques et techniques sont le CERTU, le CETMEF, le CETU, l'ENTPE, l'ENTE, le SETRA et le STRMTG ainsi que les CETE. On évoquera plus loin les sous-catégories dans lesquelles on a pu les classer (services de directions d'administration centrale, services à compétence nationale, services déconcentrés).

Pour les **établissements publics** on distingue classiquement deux grandes catégories : les EPA (Etablissements Publics à caractère Administratif) et les EPIC (Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial).

Font partie des **EPIC** : le CSTB et l'IFREMER.

Parmi les EPA on distingue encore trois sous-catégories :

- les **EPA « classiques »** : IGN et Météo-France ;
- les **EPST** (Etablissements Publics à caractère Scientifique et Technologique) : l'INRETS et le LCPC ;
- les **EPSCP** (Etablissements Publics à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel) : l'ENPC.

2. LES SERVICES DE L'ETAT

2.1- L'émergence des services à compétence nationale

Après la restructuration faite par la loi d'orientation territoriale et le décret de 1993 portant charte de la déconcentration, les services de l'Etat entraînent obligatoirement dans l'une des catégories suivantes :

- directions d'administration centrale (placées sous l'autorité d'un ministre)
- services déconcentrés (placés sous l'autorité d'un préfet).

Un assez grand nombre de services du Ministère de l'Équipement se sont trouvés en contradiction avec ces règles. Tel était notamment le cas du CETUR puisqu'il ne faisait pas partie d'une direction d'administration centrale mais était dirigé par un directeur placé sous l'autorité collégiale de quatre directeurs d'administration centrale.

Lorsque le Conseil d'État examina le projet de décret de constitution du CERTU (qui reprenait les attributions du CETUR dans le contexte d'une délocalisation à Lyon), il fut embarrassé par ce problème. Il paraissait inapproprié de placer le CERTU, qui avait une mission nationale, sous l'autorité du préfet du Rhône et il apparaissait également que, bien que sa mission fut nationale, elle n'était pas vraiment de la nature des missions des directions d'administration centrale. Il opta pour la moins mauvaise des solutions et le CERTU fut créé avec le statut de direction d'administration centrale. Peu après et pour porter remède à d'autres problèmes¹⁸, fut créé un statut supplémentaire qui est celui des « services à compétence nationale ». Il devrait être le statut de tout ce que l'on qualifiait jusqu'alors empiriquement de S.T.C. (Services techniques centraux).

Ceux qui ont été créés depuis, STRMTG et CETMEF ont ce statut. D'autres SETRA et CETU sont encore des services de direction d'administration centrale¹⁹ non formellement requalifiés. Quant au CERTU il a été subrepticement requalifié service à compétence nationale à l'occasion du décret du 16-05-05 portant organisation de l'administration centrale du Ministère de l'Équipement.

À l'avenir il ne devrait donc subsister que deux catégories pour les organismes scientifiques et techniques du ministère, sans personnalité morale propre : les services à compétence nationale (tous sauf les CETE) et les services déconcentrés (les CETE). Les services à compétence nationale sont rattachés soit à une direction d'administration centrale, soit au ministre. Le STRMTG est rattaché à la DGMT et le CERTU et le CETMEF sont rattachés directement au ministre. Cependant dans la pratique le SG-DRAST joue un rôle de relais entre le ministre et ces deux organismes.

2.2- une grande liberté « juridique »

La manière d'organiser la gouvernance des services de l'État qui sont des organismes scientifiques et techniques est extrêmement ouverte. Une bonne illustration peut en être donnée par le cas du CERTU. Le décret instaurant le CERTU, le dote d'un conseil d'orientation. Comme le CERTU est un service de l'État, il ne peut, en droit, y avoir aucune entrave à l'autorité du Ministre sur ce service, et le conseil d'orientation n'a donc, en droit, qu'un rôle consultatif. Mais pour l'organisation plus fine de la gouvernance, le décret est complété par une directive du Ministre qui enjoint au directeur du CERTU de tenir le plus grand compte des avis du conseil d'orientation. On peut, dans cet esprit faire en sorte que, du point de vue de la gouvernance, un service à compétence nationale dispose d'un mode de fonctionnement qui se rapproche beaucoup de celui d'un établissement public.

Il existe donc, au niveau du ministre, une très grande liberté pour l'organisation de la gouvernance des organismes scientifiques et techniques ayant qualité de services de l'État.

18 Le communiqué du conseil des ministres ayant approuvé le décret du 9 mai 1997 créant la catégorie des services à compétence nationale commente le décret dans les termes suivants : « Au sein de l'administration de l'État, sous l'autorité directe ou indirecte du ministre, ils bénéficieront d'une large autonomie de gestion. Les administrations centrales pourront ainsi se consacrer pleinement au rôle de conception, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques que la loi leur assigne.

19 La DGR en l'occurrence.

2.3- Des inconvénients aujourd'hui limités

La liberté d'organisation de la gouvernance des OST, services de l'Etat est évidemment un avantage de ce statut. Mais il comporte aussi des inconvénients qu'il faut citer pour permettre une appréciation équilibrée.

La grande liberté d'organisation de la gouvernance inclut celle de pouvoir modifier cette organisation à tout moment, si le ministre le souhaite. A première vue cela paraît être aussi un avantage, mais cela peut devenir un inconvénient, si l'on veut associer à la gouvernance d'un organisme, des partenaires auxquels on veut donner une assurance de la durabilité dans le temps, de l'organisation à laquelle on leur propose d'adhérer.

Un second inconvénient est le fait que les budgets d'aide à la recherche de l'Union Européenne ne peuvent pas, en principe, servir à subventionner les états. Les OST, services de l'Etat, ne pourraient donc pas normalement bénéficier de ces aides. Dans la pratique cette règle de principe a été appliquée jusqu'à présent avec une grande souplesse et il a été considéré que, dans la mesure où des organismes comme le SETRA et le CERTU ont une certaine autonomie de gestion et des missions bien identifiées qui ne relèvent pas de l'activité régaliennne, il était justifié de les traiter comme des établissements qui auraient une personnalité morale distincte de l'Etat.

Les deux inconvénients que nous venons de mentionner sont donc surtout des inconvénients potentiels, non concrétisés pour le moment, mais qui pourraient prendre de la force, si des éléments de contexte évoluaient.

3. LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

3.1- Décalage entre concept idéal et droit positif

Si la Constitution utilise le concept d'établissement public en confiant au législateur le soin d'instituer les "catégories d'établissements publics", c'est à la construction jurisprudentielle qu'est dévolu le rôle d'en définir la consistance. Dans ce mouvement de précision du sens, deux dynamiques se sont conjuguées, une dynamique de constitution de cohérence qui correspond à la tendance naturelle des juges et une dynamique d'introduction de désordre qui provient du fait que des textes de portée juridique (lois, décrets) apportent des éléments nouveaux qui s'imposent aux juges mais ne sont pas forcément en phase avec les cohérences en cours d'émergence.

La situation qui résulte de cette double dynamique est qu'on peut dégager des commentaires juridiques, une sorte de concept idéal, vers lequel les forces de cohérence semblent converger, et des éléments de droit positif, en décalage manifeste avec lui.

3.2- L'établissement public, l'entreprise publique et l'autorité indépendante

Si on se place au niveau du concept "idéalisé", on peut considérer que ce qui fait la spécificité de l'établissement public c'est son mode de gouvernance. Les commentateurs juridiques, pour mieux cerner le concept d'établissement public, l'opposent couramment à ceux d'entreprise publique et d'autorité indépendante.

Suivons le même chemin :

L'entreprise publique apparaît comme une organisation qui travaille de la même manière qu'une

entreprise privée mais qui a la particularité principale « d'appartenir » à une collectivité publique.

Elle a souvent une spécificité complémentaire, celle d'exécuter une mission de service public. Mais cette seconde spécificité est moins essentielle. Les missions de service public peuvent également être confiées à des entreprises privées. Les rapports récents sur la gouvernance des entreprises publiques confirment bien la séparation conceptuelle entre l'appartenance patrimoniale à une autorité publique et le fait d'être exécutant d'une mission publique. Le rapport Douste-Blazy²⁰ va le plus loin dans les conséquences de cette analyse puisqu'il propose un rattachement (purement patrimonial) des entreprises publiques au ministère des Finances, la suppression du commissaire du Gouvernement et le suivi et la commande de l'exécution des missions de service public, par le ministère assurant la tutelle technique, avec des moyens contractuels identiques à ceux qui seraient mobilisés dans une délégation de service public. L'entreprise publique apparaît, dans ce cas, comme un exécutant de politiques publiques et en aucun cas comme un « maître d'ouvrage » de telles politiques.

L'autorité administrative indépendante est une catégorie d'apparition récente. « Ces organismes échappent à toutes les catégories propres au droit public français traditionnel et force est d'en faire une catégorie nouvelle autonome » disait le Conseil d'Etat en 1985. Et il ajoutait « L'autorité administrative indépendante est un organe de commandement ou d'arbitrage, mais nullement de gestion ». On est là dans une situation quasi opposée à celle de l'entreprise publique. Il ne s'agit pas d'exécuter mais de fixer les orientations. Et l'autre spécificité, contenue dans le titre est l'indépendance. C'est certes l'Etat qui crée de telles autorités, mais une fois qu'elles sont créées, il ne s'immisce plus dans l'exercice des responsabilités qu'il leur a confiées.

L'établissement public (dans ses formes conceptuellement pures) se situe entre ces deux catégories. Sa mission a fréquemment une composante d'exécution de politique publique (comme l'entreprise publique) mais elle n'est pas la composante principale et peut même être absente. La composante de sa mission qui fait vraiment sa spécificité est qu'il définit les orientations d'une politique publique. Le Conseil d'Etat comme d'autres commentateurs emploie pour cela l'expression « décentralisation des services » en le considérant comme un pendant à la « décentralisation territoriale » (c'est-à-dire vers les communes, départements et régions). L'établissement public a donc une vraie responsabilité de maîtrise d'ouvrage qui le rapprocherait plutôt de l'autorité indépendante. Il y a cependant une différence majeure : l'établissement public n'est pas indépendant et reste soumis à une « tutelle » de l'Etat. Dans les faits la constitution d'un établissement public permet d'associer à la définition d'une politique publique spécifique, des partenaires qui peuvent améliorer la qualité de cette définition, sans que l'Etat perde cependant la capacité d'imposer une orientation lorsqu'il juge que c'est opportun.

Les incohérences par rapport à cette vision idéalisée des choses sont nombreuses. La SNCF, qui selon les définitions qui précèdent est manifestement une entreprise publique, a un statut d'établissement public. Et la Commission des opérations de bourse, qui mérite la qualification d'autorité indépendante, a aussi le statut d'établissement public. Néanmoins, le fait que ces situations soient qualifiées par les commentateurs, d'incohérences, prouve, a contrario, qu'il y a par ailleurs un modèle « cohérent » dont la logique de fond mérite considération.

20 Rapport du 3-07-03 d'une commission d'enquête parlementaire présidée par Ph. Douste-Blazy sur la gestion des entreprises publiques.

3.3- Les catégories d'établissements publics

Revenons sur les catégories d'établissements publics que nous avons déjà brièvement évoquées plus haut.

Nous avons d'abord mentionné la dichotomie classique entre **EPA et EPIC**. Cette distinction a d'abord été purement jurisprudentielle, puis a été reprise dans des textes législatifs ou réglementaires. Une partie du corpus légal est donc basée sur cette vision dichotomique. Cette situation a été troublée par la loi du 15 juillet 1982 créant les **EPST** car elle a affirmé que ceux-ci ne sont ni des EPA ni des EPIC. Il y a donc maintenant formellement trois catégories. Cependant les EPST sont souvent présentés comme une sous-catégorie des EPA, probablement parce que par rapport à la dichotomie établie par la jurisprudence entre EPA et EPIC, les EPST se trouvent du même côté de la barrière que les EPA et héritent donc de leur jurisprudence²¹.

Concernant les **EPIC**, la jurisprudence les a caractérisés par leur mode d'intervention « industriel et commercial ». Ce mode d'intervention est naturellement aussi celui des entreprises publiques. Il y a probablement un nombre appréciable d'EPIC qui, selon les conclusions du rapport Douste-Blazy, devraient être transformés en SA et avoir ainsi un statut en accord avec leur activité. Ceci ne veut cependant pas dire que tous les EPIC doivent être considérés comme des entreprises publiques et pilotées uniquement par deux volets : celui de l'intérêt patrimonial de l'Etat et celui de la délégation de service public. Cette réserve s'impose en particulier pour les deux EPIC du réseau scientifique et technique le CSTB et l'IFREMER.

Concernant les **EPSCP**, bien qu'ils continuent (contrairement aux EPST) à faire partie de la catégorie des EPA, ils présentent du point de vue de la gouvernance des spécificités bien plus fortes que les EPST. Ils sont tous des universités ou des établissements d'enseignement supérieur et le législateur a voulu leur donner une autonomie consistante. Des règles détaillées assurent la diversité dans la composition de leur conseil d'administration (représentant de l'Etat, enseignants, autres personnels, étudiants, personnalités extérieures). Le Président du Conseil d'administration est élu. Sur le plan financier, le contrôle a priori des dépenses est aboli, sauf pour des exceptions très limitées. Il reste cependant inévitablement une dépendance de fait de l'Etat puisque leur ressource financière principale est une subvention de l'Etat. Pour gérer la relation entre l'Etat et les EPSCP sur ce sujet, le législateur a prévu qu'ils peuvent passer avec l'Etat « des contrats d'établissements pluriannuels ».

3.4- La tutelle, un concept provoqué par la jurisprudence mais inadapté

Les commentateurs juridiques considèrent la tutelle comme un principe allant de soi, du fait que les établissements publics font partie des institutions publiques et doivent donc rester sous le contrôle de l'autorité politique. Cependant il n'y a pas de texte qui définisse en termes généraux le concept de tutelle. Il résulte en fait essentiellement de ce que les textes individuels créant les divers établissements publics contiennent des dispositions qui se ressemblent et à partir desquelles on peut dégager quelques caractéristiques communes.

Dans le cas particulier de nos organismes scientifiques, les décrets les régissant précisent que le LCPC et l'INRETS sont sous l'autorité conjointe des ministres chargés de l'équipement et de la recherche et que l'IFREMER relève de quatre ministères (recherche, agriculture, environnement, mer). Le CSTB est placé sous la tutelle du ministre chargé du logement (tutelle exercée à travers la DGUHC. Les autres (IGN, Météo-France, ENPC) sont pacés sous l'autorité du ministre de

²¹ article 18 de la loi 82-610 du 15-07-82

l'équipement seul. (fonction exercée à travers le SG-DRAST sauf pour l'ENPC où elle s'exerce à travers la mission des cadres dirigeants et des écoles au SG également).

Revenons au cas général des établissements publics²². La vision de la tutelle qui se dégage a un caractère très juridique. On peut la considérer comme une conséquence de la sollicitude de la jurisprudence à l'égard des établissements publics. L'origine remonte à la raison même qui a conduit à la création des établissements publics et qui a déjà été évoquée plus haut. Si on a recours à cette « décentralisation par service », c'est qu'on considère que, pour la bonne exécution des missions en question, une certaine autonomie de gestion est un avantage. Face à de nombreux empiètements de l'administration sur l'autonomie des établissements publics, les juges ont veillé au maintien de la cohérence initiale et la jurisprudence s'est ordonnée autour d'un principe central, abondamment répété par les commentateurs, « pas de tutelle sans textes ».

La tutelle a ainsi pris une tournure très formaliste et les divers textes instituant les établissements publics contiennent tous des dispositions décrivant en détail des formes à suivre par l'autorité de tutelle pour invalider des décisions que l'établissement public a l'intention de prendre.

Le résultat est en définitive contre-productif. Le concept de tutelle prend une connotation très conflictuelle, qui heureusement ne trouve que très rarement une matérialisation effective. Cependant il reste un besoin insatisfait. Les activités à caractère public menées par un établissement public font partie d'une action publique globale avec laquelle elles doivent rester cohérentes. On a du mal à imaginer que les conditions de cette cohérence soient définies une fois pour toutes dans le texte fondateur de l'établissement public, alors que le monde dans lequel s'exerce l'action publique ne cesse d'évoluer. Il paraît indispensable qu'existe une forme de communication entre l'Etat et l'établissement public dans laquelle l'Etat signifie des évolutions dans les objectifs stratégiques, sans que cela mette en cause l'autonomie de l'établissement à un niveau plus tactique.

Le conseil d'administration est un vecteur par lequel de tels messages de l'Etat pourraient passer, mais si on voulait qu'ils prennent une force exécutoire, il faudrait que l'Etat ait la majorité des voix. Si on tient compte du fait que généralement un certain nombre de sièges sont aussi donnés aux représentants du personnel, il en résulterait que les tiers que l'on veut associer à la gouvernance de l'organisme n'auraient plus qu'un poids secondaire dans le conseil d'administration et ceci, même pour les décisions courantes.

3.5- Les contrats d'objectifs, une invention empirique récente

On préconise aujourd'hui que les relations entre l'Etat et ses établissements publics soient régies par des contrats d'objectifs. La première apparition du concept remonte à 1984. La loi sur l'enseignement supérieur qui a instauré les EPSCP a énoncé qu'ils pouvaient conclure avec l'Etat des « contrats d'établissement pluriannuels ». Le vocabulaire est légèrement différent mais le concept semble être le même. Pour le seul EPSCP placé sous la tutelle du ministère de l'Equipement, l'ENPC, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre. Par contre les EPST comme l'INRETS et le LCPC ont conclu avec l'Etat des « contrats d'objectifs ». Cela ne résulte pas d'un texte de portée réglementaire mais simplement d'une pratique administrative jugée opportune.

Vis-à-vis des établissements publics qui ne peuvent vivre que grâce à une subvention importante de l'Etat, celui-ci est en position de force pour imposer à travers une discussion financière des orientations stratégiques qu'il voudrait imposer. Les contrats d'objectifs se trouvent ainsi jouer le rôle d'orientation stratégique que les mécanismes de la tutelle ne sont pas en état d'assurer.

²² Je préférerais renvoyer en note de bas de page le § qui précède cette phrase. Et celle-ci deviendrait alors inutile.

Ils jouent ainsi incontestablement un rôle utile, mais ils ne sont pas, pour autant, exempts de toute critique. Comme on le verra plus loin, ils sont souvent élaborés à travers une discussion très interactive entre l'Etat et la direction de l'organisme et le conseil d'administration, même s'il est formellement consulté avant signature, est peu impliqué par le processus et se trouve ainsi quelque peu déresponsabilisé. Cette déresponsabilisation peut se trouver encore accrue si la dynamique de la discussion entre l'administration de l'Etat et la direction de l'organisme conduit à ne pas rester au niveau stratégique et à entrer dans les modalités de gestion. Cette dérive semble survenir assez fréquemment.

4. COMPLÉMENTS SUR DIVERS AUTRES CONCEPTS POUVANT QUALIFIER DES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE

Plus haut dans ce rapport, nous avons employé le terme de « maîtrise d'ouvrage ». Nous avons utilisé ce mot car il correspond au vocabulaire le plus souvent utilisé dans notre milieu pour nommer le concept que nous voulions désigner. Ce mot est fréquemment utilisé dans les analyses ou commentaires sur la gouvernance des organismes. On se plaint par exemple du manque de maîtrise d'ouvrage ou de l'absence de séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. Or, malgré la fréquence d'utilisation du mot, son sens est moins clairement établi qu'on ne pourrait penser²³. Il nous a donc paru utile de faire une analyse des concepts et vocabulaires voisins des notions de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre et qui jouent un rôle dans la gouvernance des organismes. Cette analyse aura deux points d'appui, une réflexion étymologique et une référence à des concepts de management public empruntée à l'administration néerlandaise. Les notions plus récentes de régulateur et d'opérateur seront également introduites.

4.1- Les sens de « maître d'ouvrage » et de « maître d'œuvre » dans le domaine du bâtiment

Il y a une cinquantaine d'années, les mots « maître d'ouvrage » et « maître d'œuvre » n'étaient employés que dans le domaine du bâtiment. C'est à partir de cette base qu'ils ont essaimé vers d'autres domaines comme l'informatique ou l'administration²⁴. Dans le domaine du bâtiment ce vocabulaire a une signification bien stabilisée²⁵. Rappelons ces définitions de base.

Le maître d'ouvrage est le futur propriétaire de l'ouvrage à construire. C'est lui qui le plus souvent paye les autres intervenants. Mais son intervention essentielle est que c'est lui qui prend les décisions essentielles sur le projet et fait notamment les arbitrages entre variantes de contenu. Il arrive assez fréquemment qu'il soit l'utilisateur du bâtiment mais cette caractéristique n'est pas non plus essentielle.

Le maître d'œuvre a classiquement deux fonctions complémentaires, il conçoit le projet et dirige les travaux. Son existence résulte surtout de la complexité des travaux de bâtiment. Pour la meilleure satisfaction du « client » final on ne peut pas se contenter d'un dialogue client-fournisseur comme dans d'autres activités économiques. Car il n'y a pas de fournisseur du produit final. Il n'y a que des entrepreneurs c'est-à-dire des fournisseurs de tâches qui doivent être judicieusement conjuguées pour donner un résultat final satisfaisant. C'est la responsabilité du maître d'œuvre, homme de l'art,

23 Le fait qu'il n'y ait pas de mots équivalents dans les langues étrangères pour maître d'ouvrage et maître d'œuvre incite aussi à regarder de plus près les concepts sous-jacents.

24 D'autres langues influencées par d'autres contextes culturels ou sociologiques ont fait d'autre choix.

25 Dans un passé plus lointain, ces mots ont eu des glissements sémantiques importants mais qui n'ont plus d'intérêt pour notre analyse qui se limite aux réalités contemporaines.

qui fait successivement le projet et la direction des travaux.

L'entrepreneur est le troisième personnage de la trilogie du bâtiment. Il apparaît avant tout comme un exécutant. Le mot est employé ici seulement dans un sens organisationnel et sans la connotation péjorative liée à ce vocabulaire. Les exécutants appelés par le maître d'œuvre peuvent avoir des qualifications ou des savoir-faire aussi difficiles à acquérir que ceux des autres intervenants.

Seuls les deux premiers termes ont émigré vers d'autres sphères professionnelles. Intéressons nous plus particulièrement à celle de la vie administrative. Et commençons par une référence néerlandaise qui a l'avantage d'avoir utilisé un vocabulaire vierge.

4.2- Le découpage fonctionnel « conception-exécution-contrôle »

Vers la fin des années 1990, l'administration néerlandaise, comme d'autres, s'est engagée dans une politique de modernisation de ses structures. Des réflexions alors conduites est sorti un modèle conceptuel à 3 composantes entre lesquelles il paraissait souhaitable de créer des séparations :

- la conception
- l'exécution
- le contrôle

Ces trois fonctions sont exercées au sein de l'administration ou sous son contrôle. Il faut bien entendu pour avoir la vision globale du système ajouter une quatrième composante

- la fonction d'arbitrage et de légitimation,

ou, autrement dit, la fonction politique qui est bien entendu externe à l'administration.

L'argumentation à la base de cette vision est simple

- il faut d'abord séparer la fonction de contrôle des autres, car si certaines personnes ou structures se contrôlent elles-mêmes, il y a trop de risque que les déviations ou échecs soient masqués
- ensuite, il faut séparer conception et exécution des politiques publiques, car ce sont des fonctions réalisées par des groupes humains de taille très différente et dont le bon fonctionnement s'apprécie par ailleurs de manière très différente. Pour l'exécution on évalue l'« efficacité » alors que pour la conception d'une politique publique les néerlandais évaluent en bloc ce que nous appelons « efficacité » et « pertinence ».

La comparaison entre une politique publique et la construction d'un bâtiment est peut être un peu audacieuse. Mais si nous prenons à la lettre les définitions de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre données plus haut et si nous cherchons à les mettre en face du vocabulaire qui vient d'être employé ci-dessus on aboutit très naturellement au tableau de correspondance suivant :

| | |
|--------------------------|-----------------------------|
| arbitrage - légitimation | maître d'ouvrage |
| conception | maître d'œuvre |
| exécution | entrepreneur (ou exécutant) |
| contrôle | <i>(bureau de contrôle)</i> |

Cependant dans le langage courant, lorsque les services chargés de la conception ou de l'exécution d'une politique publique « sous-traitent » des tâches à des tiers, ils se qualifient très souvent, dans les marchés concernés, de maître d'ouvrage plutôt que de client. Si on prend en compte ce sens de maître d'ouvrage on voit que, selon le niveau auquel on regarde les choses, un même service peut être à la fois maître d'œuvre ou exécutant au niveau d'une politique, et maître d'ouvrage au niveau d'une action particulière qui y contribue.

Le principe de séparation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre apparaît ainsi avant tout comme un principe de clarification des responsabilités entre les acteurs qui coopèrent.

Si on cherche à confronter à cette même grille d'analyse, les concepts d'établissement public, d'entreprise publique et d'autorité indépendante qui ont été évoqués en 3.2, on aboutit, si on reste fidèle au sens donné en 3.2, au résultat suivant :

| | | |
|--------------------------|-----------------------|------------------------|
| arbitrage - légitimation | autorité indépendante | } établissement public |
| conception | | |
| exécution | entreprise publique | |
| contrôle | | |

4.3- Les établissements publics et la séparation des fonctions

Comme il apparaît sur le tableau qui précède le concept d'établissement public tel qu'il est idéalisé dans la doctrine juridique semble ne pas respecter la tendance actuelle à la séparation des fonctions.

A vrai dire, le tableau ci-dessus est un peu excessif, car d'une part une séparation de fonction existe entre le conseil d'administration de l'établissement public et le reste de l'établissement et d'autre part l'autonomie de l'établissement n'existe que dans le cadre du respect de ses missions. Un tableau de correspondance plus détaillé doit être substitué au précédent.

| | |
|--------------------------|--|
| arbitrage - légitimation | <i>(Gouvernement: assignation des missions)</i> |
| | CA: validation de la stratégie pour l'exécution des missions |
| conception | } effectifs permanents de l'établissement public |
| exécution | |
| contrôle | <i>(tutelle, Cour des comptes, IGOST)</i> |

La non-séparation institutionnelle de fonctions qui subsiste donc est celle entre conception et exécution. Cet état de fait n'est pas orienté dans le sens du courant de pensée dominant mais cela ne veut pas automatiquement dire qu'il n'est pas justifié.

Nous ne discuterons pas le bien fondé de cette situation pour les établissements publics en général, mais nous nous limiterons à ceux qui sont des organismes scientifiques et techniques. La plus grande partie d'entre eux a, au moins en partie, des responsabilités de recherche. Or, dans ce domaine, il est assez généralement admis qu'on peut difficilement juger de la pertinence des orientations de recherche sans y associer les chercheurs travaillant sur les champs concernés, car ils sont en général les mieux placés pour apprécier les chances d'aboutissement.

Cette particularité du domaine scientifique et technique est d'ailleurs reconnue dans les textes législatifs puisque les lois fondant les catégories particulières d'établissements publics que sont les EPST et les EPSCP imposent la participation des personnels à la définition des orientations (soit le conseil d'administration (EPSCP), soit le conseil scientifique (EPST) doivent comporter des représentants élus du personnel).

Concluons de ce rapide examen que, si le principe de séparation des fonctions de conception et d'exécution semble avoir une bonne pertinence pour les politiques publiques, il n'y a néanmoins pas lieu de le transposer mécaniquement aux activités scientifiques et techniques pour lesquelles il est plus judicieux de ne pas séparer complètement conception (des orientations de recherche) et exécution (des orientations de recherche).

4.4- Les concepts de régulateur et d'opérateur

Les textes législatifs européens ont donné naissance à deux vocables et concepts spécifiques : « régulateur » et « opérateur ». Si on cherche à les rapprocher des concepts précédents, la meilleure correspondance s'obtient en reprenant le tableau du paragraphe 4.2 (en permutant les deux dernières lignes).

| | | |
|-----------------------------|-----------------------|--------------|
| arbitrage - légitimation | autorité indépendante | } régulateur |
| conception | | |
| contrôle | | |
| exécution | entreprise publique | opérateur |

Le concept de régulateur ne se limite pas à l'établissement d'une réglementation (comme il est parfois interprété à tort) mais inclut aussi sa mise en application et plus généralement la mise en oeuvre d'une politique publique.

En fait, les concepts de régulateur et d'opérateur sont naturellement générés par une "vision libérale des choses". Le régulateur fait tout ce qui doit nécessairement rester sous maîtrise publique et l'opérateur fait tout ce qui peut être confié à un organisme privé (sous contrôle du régulateur).

Le schéma qui précède correspond à une vision simplifiée tracée à gros traits. Ainsi, par exemple, à un niveau plus détaillé, la fonction d'opérateur peut très bien contenir des activités de conception et de contrôle (interne). Mais elles portent sur des aspects de détails qui doivent rester cohérents avec les exigences essentielles du régulateur.

On recoupe ainsi un autre concept d'origine "européenne" qu'on croise plus particulièrement dans le domaine des normes. C'est la distinction entre des "exigences essentielles" qui doivent être formulées par une autorité publique et leur application qui peut être confiée au secteur professionnel.

RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

1. CHANGER D'ÉTAT D'ESPRIT ET BRISER LE CERCLE VICIEUX

Trois recommandations principales :

- 1.1. *-que les organismes reconnaissent la légitimité de la tutelle à exprimer des demandes d'orientation impérieuses relevant de l'application des politiques du gouvernement et de la cohérence de l'action publique;*
- 1.2. *-que la tutelle prenne davantage en considération l'autonomie des établissements et privilégie le canal du conseil d'administration pour exprimer ses demandes;*
- 1.3. *-que le conseil d'administration revendique et assume le plein exercice des responsabilités qui lui sont données par la loi.*

2. DEUX DOCUMENTS D'ORIENTATION COMPLÉMENTAIRES

- 2.1. *Nous recommandons que les établissements publics soient dotés de deux documents stratégiques d'orientation: le contrat d'objectif et le plan stratégique.*
- 2.2. *Nous recommandons l'ouverture d'une concertation entre les organismes du RST et les directions du ministère exerçant une fonction de tutelle, pour définir une sorte de « modèle » de contrat d'objectif.*
- 2.3. *Il faut donc qu'un pronostic pluriannuel de financement soit effectué par la tutelle et incorporé dans le contrat d'objectif.*
- 2.4. *Nous préconisons que le plan stratégique soit élaboré par l'organisme et son management sous la responsabilité du conseil d'administration qui en fixe le plan et le processus d'élaboration et qui en arrête le contenu.*
- 2.5. *Nous préconisons que les services centraux se dotent d'un plan stratégique élaboré sous la responsabilité du directeur, en concertation avec l'instance de gouvernance, notamment dans les étapes amont de la réflexion.*

3. AUTRES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX INSTANCES DE GOUVERNANCE

Établissements publics : Nous recommandons de :

- 3.1. *assurer, là où ce n'est pas fait, une articulation institutionnelle entre l'instance large et le conseil d'administration.***
- 3.2. *examiner dans les organismes qui ont des dispositifs informels de repérage et de recueil des intérêts, l'opportunité de leur donner plus de visibilité.***

Services centraux :

- 3.3. *Nous préconisons que les services centraux se dotent d'un plan stratégique élaboré sous la responsabilité du directeur, en concertation avec l'instance de gouvernance, notamment dans les étapes amont de la réflexion.***

Choix des personnes :

- 3.4. *Il nous paraît souhaitable de réexaminer, organisme par organisme, la place que l'on souhaite donner aux tiers dans les instances de gouvernance.***

Fonctionnement:

- 3.5. *Nous préconisons que les séances de l'instance de gouvernance fassent l'objet de deux comptes-rendus :***
 - un « *compte-rendu détaillé* » permettant d'assurer la traçabilité des décisions,**
 - un « *compte-rendu de communication* » permettant, au delà du texte brut des décisions, d'en comprendre les fondements et les arguments pris en considération.**
- 3.6. *Nous préconisons donc d'étendre la pratique des réunions « pré-instance » catégorielles.***
- 3.7. *Nous préconisons que l'instance de gouvernance ait un rôle bien plus important dans la définition des sujets dont elle souhaite débattre, et dans l'organisation de l'information dont elle veut disposer.***
- 3.8. *En ce qui concerne l'information financière, nous préconisons que l'instance se prononce sur un document dont elle aura validé la forme, et dont direction et si possible agent comptable garantissent la sincérité.***
- 3.9. *Nous recommandons que les instances de gouvernance s'engagent dans une démarche d'évaluation similaire à celle préconisée pour la gouvernance d'entreprise.***

4. AUTRES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA TUTELLE

- 4.1. *Nous recommandons un réexamen de la répartition des responsabilités de tutelle pour les écoles du ministère***

- 4.2. *Nous préconisons qu'un petit nombre d'IGPC ou d'IGE soient affectés à la DRAST pour contribuer à la représentation de la tutelle dans les instances de gouvernance.*
- 4.3. *Nous préconisons que le renforcement des équipes exerçant la tutelle soit en grande partie employé à mieux apprécier le niveau du soutien financier le plus approprié.*
- 4.4. *Nous recommandons qu'au sein de l'équipe exerçant la fonction de tutelle le travail soit fait collégalement.*
- 4.5. *Il nous paraîtrait opportun que les organismes puissent disposer d'une ressource commune de conseil juridique et financier.*

5. AUTRES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX ORGANISMES

- 5.1. *Nous recommandons que les organismes donnent une forte priorité à l'amélioration de leur transparence et se dotent en particulier des outils nécessaires, comptabilité analytique ou SAM.*

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45