
note à l'attention de

Monsieur le Ministre de l'Ecologie, du Développement et de
l'Aménagement durables
à l'attention de :
Monsieur le directeur du cabinet
Monsieur le secrétaire général

ministère
de l'Écologie
du Développement
et de
l'Aménagement
durables

La Défense, le 6 juin 2007

objet : n° 004981-01 : Avis délibéré du 1^{er} juin 2007 du CGPC relatif à la gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement.

Conseil général des
Ponts et Chaussées

Le Vice-Président

Les inspections de quatorze organismes scientifiques et techniques à compétence nationale rattachés au ministère de l'équipement, entre 2001 et 2006, avaient permis de constater divers dysfonctionnements dans leur gouvernance, de nature variée qui, sans être d'une gravité alarmante, méritaient une attention particulière.

L'insatisfaction ressentie par la plupart des acteurs de la gouvernance a encouragé le CGPC à réaliser une analyse transversale comparative sur la gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère, concrétisée par la diffusion du rapport n° 004981-01 en novembre 2006.

L'importance du sujet m'a amené à mettre en place une commission spéciale, chargée, sous la présidence de Christian PARENT, président de la 3^{ème} section « sciences et techniques », d'émettre un avis délibéré sur le rapport pré-cité. Les discussions menées avec les dirigeants concernés, au cours d'une réunion qui s'est tenue fin mars, n'ont pas mis en avant de désaccords profonds, mais au contraire une volonté commune d'optimiser le fonctionnement de la gouvernance au service des enjeux stratégiques des organismes.

L'avis délibéré résultant de ce processus, que vous trouverez en pièce jointe, insiste sur la complémentarité des acteurs de la gouvernance -tutelle, instance(s), exécutif-, sur la démarche itérative qui guide leurs relations, et sur la nécessité de clarifier et de formaliser le rôle et les responsabilités de chacun.

Parmi les recommandations contenues dans cet avis, je retiens particulièrement :

- ➔ L'attente d'une tutelle forte, exprimant formellement la politique de l'Etat portée par le ministère dans un contexte inter-organismes et sa déclinaison en orientations pour chacun d'entre eux ;
- ➔ L'intérêt de disposer de documents stratégiques et de contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels fixant les engagements de service des organismes et les contreparties attendues en terme de ressources financières et humaines ;

Bâtiment
Adresse
92055 La Défense cedex
téléphone :
01-40-81-23-98
télécopie :
01-40-81-23-93

- ➔ Le rôle des instances consultatives de gouvernance, intervenant en appui des instances décisionnelles et leur nécessaire articulation ; la composition de ces instances, en terme d'institutions représentées et de choix des représentants ;
- ➔ La nécessité d'évaluations à plusieurs niveaux: satisfaction des bénéficiaires, gestion de l'organisme ou fonctionnement des instances.

Cet avis a été rendu sur la base de l'organisation actuelle, en suggérant toutefois que les services techniques centraux encore existants, comme par exemple le SETRA et le CETU, soient dotés du statut de service à compétence nationale.

Il ne saurait bien évidemment pas préjuger de la conclusion d'une réflexion nécessaire sur les synergies entre certains organismes, qui pourraient amener à encourager des rapprochements et à éviter la persistance de doublons. L'opportunité en est donnée dès aujourd'hui par le regroupement autour du pôle de Marne-la-Vallée d'organismes scientifiques et techniques oeuvrant dans le champ de la construction, des transports, du génie civil et de l'environnement urbain, projet pour lequel j'ai souligné auprès du secrétaire général du ministère, l'importance de préparer les éléments de communication indispensables à la bonne compréhension, par les personnels concernés, de ce regroupement.

Signé

Claude MARTINAND

Avis délibéré du CGPC

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

Liste de diffusion

pour attribution :

- le directeur du cabinet du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable 1ex
- le secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable 3ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction 2ex
- le directeur général des routes 2ex
- le directeur général de la mer et des transports 2ex
- la directrice de la recherche et de l'animation scientifique et technique 2ex

pour information :

les présidents et directeurs généraux des établissements publics concernés :

- CSTB 1ex
- ENPC 1ex
- ENTPE 1ex
- IFREMER 1ex
- IGN 1ex
- INRETS 1ex
- LCPC 1ex
- Météo-France 1ex

- les directeurs des services centraux :
 - CERTU 1ex
 - CETMEF 1ex
 - ENTE 1ex
 - SETRA 1ex
 - CETU 1ex
 - STRMTG 1ex

- le vice-président du CGPC 1ex

- la présidente et les présidents de section du CGPC 7ex

- IGOST 30 ex
- Archives 3ex

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

n° 004981-01

Avis délibéré

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

Destinataires

Le Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables

à l'attention de :
Le Directeur du cabinet
Le Secrétaire général

Juin 2007

**Avis délibéré du CGPC sur la
« gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère de l'Equipement »**

Références

- Rapport N° 004981-01 de Novembre 2006 « La gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère de l'Equipement »;

- Décision N° 004981-01 du 29 décembre 2006 instaurant une commission spéciale chargée de donner un avis sur le rapport 004981-01 au nom du CGPC;

Préambule.

Comme le rapport auquel il se réfère, le présent avis retiendra la définition de la gouvernance donnée par le dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, 2003: « *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 droit 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 gouvernementaux, composantes de la société civile, parmi lesquelles les entreprises, les syndicats, les associations et les acteurs individuels.* »

Quatorze organismes scientifiques et techniques à compétence nationale rattachés au ministère chargé de l'Equipement ont fait l'objet d'au moins une inspection de l'Inspection générale des organismes scientifiques et techniques (I.G.O.S.T) entre 2001 et 2006. Dans chaque cas, à partir d'une analyse approfondie instruite avec l'ensemble des parties prenantes, les conditions de leur gouvernance ont donné lieu à des observations de l'inspection, après échanges contradictoires avec les directions concernées.

Cette première phase a permis de constater que les conditions réelles de mise en oeuvre de la gouvernance n'étaient pas toujours de nature à optimiser les objectifs assignés aux organismes par les textes constitutifs. Les dysfonctionnements ou les axes d'amélioration mis en avant ont souvent été suivis de mesures correctives, tandis que les bonnes pratiques étaient pointées et fortement encouragées.

Bien qu'il n'existe pas de modèle unique de gouvernance d'organismes dont les finalités et les spécialités sont aussi variées, le cadre général du statut des organismes publics, services ou établissements, doit assurément permettre à chacun d'exercer efficacement une action orientée par la politique publique initiée par le ministère, dans un environnement plus ou moins concurrentiel, à la satisfaction de ceux qui en bénéficient.

Les constatations de l'IGOST l'ont amenée à effectuer une analyse transversale comparative et à rédiger le rapport de synthèse N° 004981-01 de novembre 2006 sur « La gouvernance des

organismes scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement », rapport dont la richesse d'analyse et la pertinence des recommandations sont appréciées par la commission spéciale chargée d'émettre un avis délibéré.

Si les organismes considérés disposent de statuts particuliers pouvant être regroupés par grandes catégories selon leurs spécialités et le contexte dans lequel il les exercent, ils ont en commun d'être sous le contrôle de l'État qui les a créés et a défini leurs missions, d'en être administrativement et financièrement dépendants, tout en bénéficiant d'une large autonomie de gestion.

Il y a lieu de distinguer les services à compétence nationale et les établissements publics.

Les services à compétence nationale (ENTE, CETMEF, STRMTG, CERTU, SETRA), parfois encore dénommés services centraux faute de rénovation réglementaire, ne disposent pas de personnalité morale propre et sont placés sous l'autorité hiérarchique du Ministre ou du directeur d'une direction centrale du ministère. Les établissements publics de l'État disposent d'une personnalité morale et se distinguent par la nature de leurs missions et les domaines dans lesquels ils exercent leurs activités. Ils sont créés par décret spécifique comportant les missions dévolues à l'établissement, les acteurs de la gouvernance (tutelle, direction, instances délibératives et consultatives), les règles financières, le statut des personnels. Pour ce qui concerne les organismes du Ministère, on distingue :

- Des établissements publics à caractère industriel et commercial, le CSTB et l'IFREMER, générateurs de ressources propres dans un contexte concurrentiel.
- Des établissements publics à caractère administratif qui exercent principalement des missions de service public, avec un financement public prépondérant et des personnels de statut public. L'IGN et Météo-France qui exercent des activités opérationnelles respectivement dans les domaines géographique et météorologique sont des EPA. L'ENPC et l'ENTPE, sont classés comme Établissements Publics à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel (EPSCP), dans la mesure où ils exercent principalement des activités d'enseignement doublées d'une composante recherche.
- L'INRETS et le LCPC, dont les missions sont essentiellement dédiées à la recherche sont des Établissements Publics à caractère Scientifique et Technologique (EPST), souvent assimilés à des EPA, bien que juridiquement distincts.

La diversité des statuts reflète bien la variété des missions et des activités couvertes par les organismes scientifiques et techniques du ministère. Toutefois, la création en 1997 des services à compétence nationale a été l'occasion de clarifier l'organisation et de formaliser les responsabilités des « services centraux ». **La commission considère que les organismes encore considérés comme des services centraux et rattachés à une direction du ministère trouveraient avantage à clarifier leur situation en faisant évoluer leur statut vers celui de service à compétence nationale.**

Après avoir désigné les acteurs de la gouvernance et témoigné de l'intérêt de formaliser les orientations stratégiques, les objectifs et les moyens nécessaires à l'action des organismes, le présent avis précise le rôle attendu de chacun des acteurs, et présente un certain nombre de recommandations de la commission.

Les acteurs de la gouvernance.

Comme on le verra par la suite, les interventions de chaque acteur relèvent d'un processus itératif

enrichissant et sont à la fois complémentaires et étroitement dépendantes. Si l'instance de gouvernance est un lieu privilégié de débats et d'échanges d'idées où se retrouvent les parties prenantes, l'élaboration de la stratégie et la mise en oeuvre des actions qui en découlent nécessitent une concertation permanente, à tous les stades de la réflexion et de l'action.

L'approche retenue par la commission spéciale vise à proposer des conditions de fonctionnement de la gouvernance propres à optimiser les fonctions qu'elle doit assurer. Dans le cadre spécifique des missions confiées à chaque organisme, l'organisation de la gouvernance doit conjointement faciliter l'affirmation de la stratégie et l'autonomie de la gestion, cette dernière étant souvent la contrepartie de contraintes acceptées. La gouvernance est assurée par trois acteurs, l'État, tutelle ou autorité hiérarchique, l'instance de gouvernance constituée par le conseil d'administration décisionnel et/ou les comités consultatifs, et la direction de l'organisme, communément appelée exécutif. Il importe de donner à chaque acteur – tutelle, instance de gouvernance, exécutif – les moyens de jouer son rôle et de participer activement à l'élaboration et au suivi de chacune des phases de l'action des organismes, de la programmation à la mise en oeuvre.

Par l'idée de dépendance contrôlée qu'il sous-entend, dans les définitions communément admises, le mot « tutelle » n'apparaît pas le plus approprié pour exprimer la vocation des ministères à impulser leurs orientations stratégiques et à s'assurer que les organismes disposent des moyens de remplir leurs missions et atteignent leurs objectifs. Sous cette réserve, nous continuerons néanmoins à employer le mot « tutelle », qu'elle soit unique ou conjointe, garante de la politique publique d'un établissement ou autorité hiérarchique d'un service ayant des compétences nationales.

Le rôle des instances de gouvernance est essentiel, mais leur positionnement est nécessairement différent, selon qu'il s'agit d'instances consultatives (comités scientifiques, comités d'orientation...) agissant en appui auprès de la direction générale d'un service ou du conseil d'administration d'un établissement public, ou du conseil d'administration lui-même, organe décisionnel. Sans perdre de vue cette distinction, les instances de gouvernance sont traitées dans le même chapitre par la suite.

La commission recommande que les attributions et les responsabilités de chacun des acteurs de la gouvernance soient réaffirmées et reconnues, et que tous les moyens soient recherchés pour qu'elles soient respectées, dans un souci permanent de concertation. En particulier que :

- La tutelle exerce son autorité pour impulser la stratégie à suivre dans le respect de la politique gouvernementale portée par le ministère et la cohérence de l'action publique.***
- Les instances de gouvernance - décisionnelles ou consultatives - participent à l'élaboration de la stratégie et à la contractualisation des objectifs et des moyens, et s'assurent de leur mise en oeuvre et du suivi des résultats obtenus.***
- La direction des organismes dispose d'une réelle capacité de proposition, d'initiative et de gestion et l'utilise pour améliorer l'efficacité de son action au service de tous ceux qui en bénéficient.***

Les orientations stratégiques, les contrats d'objectifs et de moyens.

La formalisation des orientations stratégiques vient en conclusion d'une réflexion prospective permettant d'imaginer des scénarios d'évolution à long terme des activités de l'organisme. Le rôle des trois acteurs de la gouvernance est déterminant et complémentaire pour l'élaborer. La direction de l'organisme dispose nécessairement de l'expertise scientifique, technique et juridique pour proposer

la stratégie à moyen terme dans le cadre des réglementations française et européenne, des engagements internationaux, de l'état de la recherche, du contexte concurrentiel ou des besoins à satisfaire. La tutelle intervient en amont pour expliciter la politique à moyen terme du ministère, donnée d'entrée essentielle de la planification stratégique, au regard des orientations dictées par l'État, du contexte extérieur, des programmes budgétaires arrêtés par les directeurs dans le cadre de la L.O.L.F. Le conseil d'administration pilote quant à lui l'élaboration du document d'orientation stratégique en fixant la méthode et la démarche, en précisant les grands axes et en validant son contenu.

La fixation des orientations stratégiques d'un organisme est assurément un exercice délicat, notamment lorsqu'elles reposent sur des bases dont l'évolution à long terme est difficilement prévisible. La stratégie ne peut faire l'objet d'une planification détaillée, rigide et irréversible, mais doit au contraire servir à fixer les grandes lignes de l'action à venir des organismes au regard des éléments internes et externes qui l'encadrent. A cette fin, la réflexion qu'elle impose ne peut qu'être enrichie par la participation d'acteurs extérieurs soumis à des contextes proches, techniques ou sociaux.

La réflexion stratégique aide à l'élaboration d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, contrat passé entre l'organisme et sa tutelle, le cas échéant avec le ministère du budget lorsque le budget de l'établissement est directement attribué à l'organisme. Le contrat d'objectifs rappelle les objectifs et les actions, fixe les engagements de service et les moyens qui permettront de les réaliser, en gestion budgétaire et en gestion des ressources humaines notamment, arrête les indicateurs nécessaires au suivi de performance orientés vers le résultat attendu. Là encore, la tutelle intervient d'abord en amont, dans un processus itératif, pour préciser les conditions pluriannuelles de financement des activités de l'organisme et des effectifs dont il pourra espérer disposer. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un engagement formel, l'existence d'un plan pluriannuel facilite la gestion annuelle, notamment au plan budgétaire et donne de la visibilité à l'organisme.

Les deux processus doivent faire l'objet d'un cadrage préalable, dans lequel la tutelle interviendra formellement, et d'une élaboration concertée et itérative entre tutelle, direction et instance de gouvernance.

Le document d'orientation stratégique, quelle que soit la forme qu'on lui donnera, pourra être ajusté dans le cas où des éléments de contexte majeurs le justifient, notamment si le cadrage de la politique du ministère arrêté par la tutelle ou le contexte extérieur évolue sensiblement, ou à l'occasion du renouvellement du contrat d'objectifs.

La commission recommande que les orientations stratégiques, les objectifs et les moyens des organismes soient clairement précisés :

- Par la formalisation périodique des orientations stratégiques à long terme intégrant la politique de l'Etat, les possibilités de l'établissement et les attentes des bénéficiaires.***
- Par l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens précisant les objectifs généraux ou spécifiques attendus à moyen terme, les actions à entreprendre, les moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser et contenant des indicateurs de performance attestant des résultats intermédiaires et caractérisant la qualité de la gestion, l'atteinte des objectifs et la satisfaction des bénéficiaires de l'action publique.***
- En s'assurant que l'élaboration des documents d'orientation stratégique et des contrats***

d'objectifs et de moyens donne lieu à une réelle concertation, la tutelle précisant formellement en amont les cadrages politiques et financiers, la direction de l'organisme élaborant le contenu au regard des impératifs juridiques, scientifiques et techniques, et l'organe de gouvernance arrêtant les conditions de pilotage et les phases du processus d'élaboration avant de valider, in fine, leur contenu.

La tutelle.

Contrairement à une « tutelle actionnaire », comme on peut en trouver dans les entreprises privées, le rôle de la tutelle des organismes publics correspond plus à une « tutelle d'orientation générale », dans la mesure où elle fixe les grandes lignes politiques qui encadrent la stratégie de l'organisme, s'assure de sa bonne gestion et de sa capacité à remplir ses missions, et lui accorde les moyens pour y parvenir. A ce titre, il est indispensable que le cadrage stratégique de la politique de l'organisme soit clairement exprimé et formalisé par la tutelle, en pleine cohérence avec la politique de l'Etat déclinée pour le ministère concerné. Au regard de leurs activités, certains organismes sont soumis à une tutelle partagée entre plusieurs ministères ou entre plusieurs directions d'administration centrale d'un même ministère. Il importe alors qu'une coordination efficace soit mise en place pour éviter tout risque d'incohérence ou de dilution des responsabilités. De la même façon, il appartient à la tutelle, au sein du Réseau Scientifique et Technique, de s'assurer que les orientations stratégiques des organismes, lorsqu'ils présentent des domaines d'intérêt commun, s'appuient sur une vision inter-organismes, qui réponde aux besoins actuels et futurs en intégrant au mieux le contexte extérieur.

Il reste qu'à partir d'orientations politiques générales fixées par la tutelle, le conseil d'administration, ainsi que les conseils consultatifs, jouent un rôle fondamental dans le pilotage et le suivi des objectifs. L'efficacité de leur action est directement liée à leurs prérogatives et à leur composition, telles que décrites par les textes fondateurs. Il appartient à la tutelle d'y attacher une considération toute particulière lors de l'élaboration de cette réglementation initiale.

Concernant la composition des instances, il importe que tous ceux qui ont - directement ou indirectement - des liens avec les missions d'un organisme puissent apporter leur contribution et soient impliqués, à la place qui leur revient, dans la vie de l'organisme. Il serait sans doute illusoire de vouloir y parvenir au sein d'une seule instance décisionnelle, mais les possibilités offertes par l'apport d'instances consultatives, sous réserve d'une articulation efficace, doivent permettre d'affirmer le rôle joué par les « actionnaires » et les « clients », y compris au niveau des représentants de l'Etat, trop souvent assimilés dans leur ensemble à la tutelle de l'organisme. En ce sens, une coordination préalable entre les représentants de l'Etat dans les instances décisionnelles est souhaitable pour enrichir la nécessaire unicité de leur positionnement des sensibilités inhérentes à leurs origines. Il reste qu'au-delà du choix des institutions, le choix des membres, compétents, mandatés et disponibles, est souvent un gage de l'efficacité de l'instance.

Les compétences requises par l'exercice de la gouvernance sont à la fois éclectiques et spécifiques. Des sessions de formation ou d'information sur le fonctionnement des instances, le rôle et la responsabilité de leurs membres, seraient de nature à renforcer la cohésion entre les acteurs et à améliorer l'efficacité de l'instance. La fourniture d'un vade-mecum tenu à jour ne serait pas inutile aux nouveaux membres. La tutelle elle-même ne pourrait que tirer profit de disposer de collaborateurs familiarisés avec l'exercice de la gouvernance et disposant de connaissances approfondies en matière de stratégie, ainsi que sur l'organisation des services, leurs missions et les activités couvertes.

L'évaluation de la performance est une donnée essentielle pour apprécier l'efficacité d'un organisme

et sa capacité à faire face aux missions de sa responsabilité et à satisfaire ceux qui en bénéficient. L'évaluation doit être réalisée à différents niveaux : satisfaction des usagers finaux, gestion de l'organisme, fonctionnement des instances. L'une des responsabilités de la tutelle est de s'assurer que les mécanismes qui la permettent sont bien en place.

La prise en compte de la satisfaction des bénéficiaires de l'action publique se doit d'être placée au coeur des préoccupations des organismes. Elle nécessite souvent la mise en place d'un organe spécial consultatif indépendant de l'organisme, composé de représentants publics ou privés susceptibles d'exprimer les besoins des utilisateurs, le degré de satisfaction et les souhaits d'amélioration portant sur l'ensemble des secteurs d'activités couverts par l'organisme. En complément de l'action des services de communication et de commercialisation propres aux organismes, il est indispensable que l'avis des bénéficiaires (administrations, collectivités, entreprises, usagers ou clients) puisse être pris en compte en termes de choix des produits et prestations et de satisfaction de la demande.

La commission recommande que la tutelle joue pleinement son rôle dans la définition de la stratégie, la déclinaison des objectifs et l'animation de la gouvernance :

- ***En exprimant formellement les attentes du ministère, en participant activement à leur déclinaison et en fournissant à l'organisme une prévision pluriannuelle aussi réaliste que possible du soutien financier de l'Etat qui lui sera alloué.***
- ***En organisant, dans les cas de désignation de plusieurs tutelles, une concertation approfondie entre elles et, à défaut de désignation d'une tutelle de première instance, en privilégiant l'élaboration de documents d'orientation communs.***
- ***En attachant une attention particulière à la composition des instances de gouvernance, pour qu'y siègent les institutions parties prenantes et qu'elles soient représentées par des membres disposant des compétences, de la disponibilité et du niveau de responsabilité qui leur permettent d'intervenir sans ambiguïté, chacun dans son rôle, pour que l'organisme assure au mieux ses missions au service de l'intérêt général. Au besoin en apportant la formation nécessaire à une bonne connaissance du fonctionnement des instances et des responsabilités juridiques qui s'attachent à leurs fonctions.***
- ***En s'assurant de la disponibilité en son sein de compétences de spécialistes de bon niveau ayant exercé au cours de leur carrière des fonctions directement en rapport avec la gouvernance des organismes sous tutelle.***
- ***En s'assurant que les mécanismes d'évaluation et de contrôle aux différents niveaux d'action des organismes sont bien en place.***
- ***En s'appuyant sur l'avis d'une instance consultative, à l'écoute des bénéficiaires, chargée d'examiner leur attentes, d'évaluer les services et prestations fournis, et de proposer des axes d'amélioration aptes à augmenter leur degré de satisfaction.***

L'instance de gouvernance.

Que l'instance de gouvernance ait une responsabilité juridique sur les décisions qu'elle prend sur des questions jugées essentielles, ou n'exerce qu'un rôle consultatif auprès du directeur, dans ce cas détenteur du pouvoir de décision sous le contrôle du ministre ou d'un directeur d'administration centrale, il est clair qu'elle doit être un lieu d'échanges et de débats stratégiques sur les phases clés de

l'action de l'établissement.

Par leurs décisions ou leurs avis, basés sur un suivi contrôlé de l'exécution, ces instances doivent être garantes de la prise en compte des politiques publiques et de leur cohérence, de la pertinence de la stratégie au regard des missions à accomplir, du dimensionnement des moyens à mettre au service de l'action, dans un souci constant du respect de l'intérêt général et de la satisfaction des bénéficiaires.

L'instance de gouvernance n'est ni une chambre d'enregistrement de la politique proposée par la direction d'un établissement, ni une tribune réservée à une partie de ses membres, ce doit être un instrument réel de pilotage, d'animation de la politique de l'organisme, d'élaboration du suivi et de contrôle de la planification stratégique et de sa mise en oeuvre. Sa composition, les conditions de son fonctionnement et les sujets qui y sont traités doivent être impérativement arrêtés dans cet esprit.

Le conseil d'administration d'un établissement public est une instance dirigeante effective qui influe réellement sur sa stratégie et sur ses capacités à remplir ses missions. En validant la gestion passée au regard du degré de réalisation des objectifs, il intègre l'évolution du contexte dans la définition des objectifs nouveaux. Faute de représenter en son sein l'ensemble des interlocuteurs concernés par les missions d'un établissement, le conseil d'administration doit pouvoir s'appuyer, pour éclairer ses décisions, sur des comités spécifiques, dont la composition devra être largement ouverte aux experts et personnalités extérieures. Ces comités seront chargés de proposer des orientations stratégiques générales (comités d'orientation ou comités stratégiques) ou par domaine d'activité (comités scientifiques pour les activités de recherche, conseils de perfectionnement pour la formation, commissions des marchés, comités d'éthique...). La complémentarité entre conseil d'administration et comités spécifiques réside dans l'appréciation des sujets stratégiques traités en comités par des personnalités compétentes, susceptibles d'apporter des éclairages au regard de leur positionnement par rapport à la gestion de l'établissement ou en fonction de leur expertise (spécialistes de domaines, scientifiques, professionnels, représentants des usagers ou des collectivités). L'intervention de représentants des collectivités dans ces comités, lesquelles sont de plus en plus concernées par l'action publique des services du ministère, est un sujet central dont la réponse dépend en grande partie des synergies entre les missions des organismes et des collectivités.

Les services à compétence nationale, qui ne disposent pas de conseil d'administration, doivent pouvoir s'appuyer dans les mêmes conditions sur des instances consultatives créées en fonction des missions qui leur sont confiées.

L'efficacité de l'organe de gouvernance passe par la clarification des problèmes traités, des questions posées, des positions exprimées par ses membres, y compris en absence de vote, des réponses apportées, des décisions prises. Le compte rendu se doit d'être aussi explicite et précis que possible pour servir, sans ambiguïté de directive à l'action. L'ordre du jour des réunions des instances doit être soigneusement préparé pour répondre aux questions relevant de leur compétence et permettre à leurs membres d'apporter une réelle valeur ajoutée.

L'évaluation de la performance des organismes est une contrepartie de leur autonomie de gestion. Le contrôle des comptes est évidemment un acte incontournable pour donner quitus à la bonne gestion de tout organisme, mais ne doit pas occulter les autres aspects de la gestion que comporte la mise en oeuvre des actions propres à atteindre les objectifs définis par le plan stratégique et encadrées par le contrat d'objectif. L'évaluation doit être conçue pour permettre de mesurer, en terme d'actions et de calendrier, l'écart entre les objectifs assignés et la réalité constatée. Elle doit ainsi constituer un instrument de pilotage à court terme visant à actualiser les objectifs fixés et à prendre au besoin les

mesures correctives aptes à maintenir le cap sur les résultats escomptés.

C'est ainsi que les indicateurs pertinents regroupés sous forme de tableaux de bord dans le contrat d'objectifs doivent faire l'objet de rapports d'étapes réguliers présentés au conseil d'administration et confortés par un rapport annuel d'activités, qui n'est pas seulement un document de communication vers l'extérieur, mais aussi une présentation des actions engagées, des résultats obtenus et, le cas échéant, des causes des écarts constatés et des actions correctives engagées. Pour assurer un suivi efficace, les organismes doivent disposer d'outils de gestion de l'information permettant d'aboutir à la mise en place d'une gestion analytique.

Afin d'optimiser son fonctionnement, s'assurer de sa capacité à permettre aux organismes de remplir efficacement leurs missions et rechercher à apporter les améliorations nécessitées par l'évolution du contexte dans lequel elle exerce leurs responsabilités, la commission recommande que les instances de gouvernance s'interrogent régulièrement sur leur propre fonctionnement.

La commission recommande que les instances décisionnelles ou consultatives de gouvernance assument pleinement les responsabilités que leur confère leur statut.

- ***En préparant les réunions dans la concertation, avec rigueur et précision, tant dans le choix des sujets à traiter, que dans l'instruction des dossiers ; en instaurant réellement un lieu de débat et d'échanges d'idées où l'expression des avis, des décisions prises et des actions à prévoir est clairement formalisée dans les comptes rendus.***
- ***En créant auprès des conseils d'administration des établissements, ou des directions des services à compétence nationale, des comités consultatifs largement composés de personnalités extérieures choisies pour leurs compétences et leurs intérêts dans les principaux domaines d'activités de l'organisme.***
- ***En examinant le bilan de gestion des organismes par rapprochement des indicateurs contenus dans les tableaux de bord des contrats d'objectif de la réalité constatée, pour juger de la capacité des organismes à remplir leurs missions et proposer le cas échéant les mesures correctives nécessaires .***
- ***En s'interrogeant régulièrement sur leur propre fonctionnement.***

La direction de l'organisme.

Outre son apport essentiel dans l'élaboration des documents stratégiques et des contrats d'objectifs et de moyens, la direction générale a la charge de leur mise en oeuvre en assurant les gestions scientifique, technique, administrative et financière orientées vers les résultats escomptés. La direction générale dispose de la plus large autonomie pour mener à bien sa mission, sous le contrôle du conseil d'administration d'un établissement public ou sous l'autorité du ministère ou d'un directeur d'administration centrale lorsqu'il s'agit d'un service à compétence nationale. Pour ce faire, il importe que les instances disposent d'un bilan de gestion détaillé, précisant notamment, à partir d'une comptabilité analytique et au travers des recettes et des dépenses, les coûts de revient des actions engagées.

La commission recommande que les directions, dans la limite des missions qui leur sont confiées :

- *Proposent les orientations stratégiques ainsi que les objectifs et les moyens nécessaires à leur réalisation.*
- *Fournissent régulièrement aux instances des éléments de suivi de la gestion, dans des formes adaptées à leur demande.*
- *Prendent les dispositions nécessaires pour évaluer de manière fiable les coûts des diverses activités.*

En résumé, la commission constituée pour rendre l'avis délibéré du CGPC sur l'exercice de la gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère considère que si :

- Le rôle et la responsabilité de chacun des acteurs sont précisés, reconnus et respectés.
- Les actions des organismes sont encadrées et formalisées.
- Tous ceux qui ont, directement ou indirectement, des liens avec les missions d'un organisme peuvent apporter leur contribution, à la place qui leur revient.
- Les principaux intéressés, ceux qui bénéficient in fine de l'activité d'un organisme, sont écoutés et entendus.

Alors, les éléments de la mise en oeuvre d'une gouvernance de qualité seront réunis.

Paris le 1er Juin 2007

Christian PARENT

Signé

Président de la commission

Jean-Louis RAVARD

Signé

Rapporteur