

– LÉGISLATION COMPARÉE –

NOTE

sur

**AGENCES, OPÉRATEURS
ET ORGANISMES CONSULTATIFS
DE L'ÉTAT**

Canada – Pays-Bas – Royaume-Uni – Suède

Cette note a été réalisée en avril 2025 à la demande
de la Commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs
et organismes consultatifs de l'État.

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS



AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
1. Synthèse	7
2. En Suède, une autonomie ancienne et un pilotage par objectif des agences	9
a) Regard historique sur le développement des agences	9
b) Les différentes catégories d'agence	11
(1) Typologies des agences	11
(2) L'évolution du nombre, de la taille et du périmètre des agences	14
c) Le degré d'autonomie et d'indépendance des agences	17
d) Le financement et le coût des agences	20
e) Les réflexions sur l'efficacité du système d'agences.....	22
(1) Les réformes passées	22
(2) Les principaux défis actuels.....	24
3. Le Royaume-Uni : un système d'agences rationalisé mais qui reste sujet à controverse	27
a) Regard historique sur le développement des agences	27
b) Les différentes catégories d'agences	29
(1) Les agences exécutives (<i>executive agencies</i>)	32
(2) Les organismes publics non départementaux (<i>Non Departmental Public Bodies</i>)	34
(3) Les départements non ministériels (<i>Non Ministerial Departments</i>)	36
c) Le degré d'autonomie et d'indépendance des agences	37
(1) Les agences exécutives	37
(2) Les organismes publics non départementaux	38
(3) Les départements non ministériels	38
d) Le financement et le coût des agences	40
e) L'évaluation des agences : les « programmes de revue »	41
f) Les réflexions sur l'efficacité du système d'agences	44
(1) La qualité des services publics	44
(2) Les oscillations du système d'agences : suppressions, fusions, reclassements, réintégrations et nouvelles créations.....	45
4. Les Pays-Bas : un modèle dual d'agences au cadre juridique perfectible	53
a) Regard historique sur le développement des agences	53
b) Les différentes catégories d'agences	55
(1) Les organes administratifs indépendants (ZBO)	55
(2) Les agences exécutives	57
(3) Les organismes consultatifs (<i>adviescolleges</i>).....	58
(4) Les agences de planification (<i>planbureaus</i>)	59
c) Le degré d'autonomie et d'indépendance des agences	61
(1) Les ZBO.....	61
(2) Les agences exécutives	63
d) Le financement et le coût des agences	63
(1) Les ZBO.....	64
(2) Les agences exécutives	64
e) Les réflexions sur l'efficacité du système d'agences.....	65
(1) La volonté de limiter le nombre de ZBO et d'agences.....	65
(2) La question de la responsabilité ministérielle.....	66
(3) Les insuffisances du cadre juridique	67

5. Au Canada, une approche pragmatique mais dépourvue de vision d'ensemble des agences	69
a) Regard historique sur le développement des agences	69
b) Les différentes catégories d'agences	70
(1) Les organismes ministériels (<i>departmental agencies</i>)	71
(2) Les établissements publics et organismes de services (<i>Departmental corporations and Service agencies</i>)	72
(3) Les organismes de services spéciaux (<i>Special operating agencies</i>)	73
(4) Deux catégories d'organismes fédéraux à la frontière avec les agences	73
c) Le degré d'autonomie et d'indépendance des agences	75
d) Les contrôles opérés par le Bureau du vérificateur général du Canada	76
(1) Le vérificateur général du Canada	76
(2) Méthode d'audit	76
e) Le financement et le coût des agences	77
f) Les réflexions sur l'efficacité du système d'agences	78
(1) La qualité des services publics	78
(2) L'inclusion des agences dans les objectifs de réduction des dépenses publiques	79

À la demande de la **commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État**, la division de la Législation comparée a réalisé une étude visant à éclairer les membres de la commission sur la façon dont certains pans de l'action publique ont été pris en charge par des agences dans quatre pays : la Suède, le Royaume-Uni, les Pays-Bas ainsi que le Canada.

L'étude aborde successivement pour chaque pays le développement historique des agences, les différentes catégories d'agences existantes et leur nombre, le degré d'autonomie et d'indépendance de ces entités, leur financement et, lorsque des données sont disponibles, leur coût. Enfin, elle identifie les réflexions passées ou actuelles concernant l'efficacité de chaque système d'agences.

1. Synthèse

Les agences gouvernementales occupent une place centrale dans l'organisation des administrations publiques des quatre pays étudiés, mais selon des logiques différentes. La Suède, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Canada ont en commun d'avoir recours à ces structures pour mettre en œuvre les politiques publiques, tout en recherchant une certaine autonomie de gestion, notamment financière et administrative. Cependant, leur encadrement juridique, leur autonomie réelle, leur nombre et leur degré d'intégration au sein de l'appareil d'État varient considérablement.

La **Suède** se distingue par une tradition ancienne de séparation entre le pouvoir politique et les fonctions exécutives. Les agences, très nombreuses (368), bénéficient d'une forte autonomie encadrée par des lettres d'objectifs et une culture du pilotage par la performance. Leur rôle est stable et structurant, malgré quelques tensions sur la complexité du pilotage et le maintien de leur autonomie.

Le **Royaume-Uni** a également un recours très important aux agences, avec 305 entités représentant 60 % des dépenses de l'État central. Leur degré d'autonomie est différencié selon leur statut, allant des agences intégrées aux ministères à celles opérant de façon indépendante. Ce système, régulièrement restructuré depuis les années 1980, reste instable : une nouvelle vague de réformes est prévue en 2025, illustrant un usage fonctionnel mais parfois contesté de ces entités.

Aux **Pays-Bas**, il existe deux modèles d'agences : les organes administratifs indépendants (ZBO), qui forment un ensemble hétérogène d'entités à l'autonomie assez large mais aux statuts variés, coexistent avec des agences exécutives internes aux ministères. Malgré des tentatives de rationalisation, les ZBO continuent de proliférer, posant des problèmes de lisibilité et de gouvernance, tandis que le nombre d'agences exécutives a été considérablement réduit.

Le **Canada** adopte une approche plus pragmatique et moins structurée. Bien que les agences jouent un rôle clé, il n'existe ni classification officielle ni stratégie d'ensemble. Leur développement s'est fait de manière opportuniste, et leur intégration dans les réformes récentes repose surtout sur des objectifs budgétaires.

Ces quatre modèles illustrent des équilibres différents entre autonomie, contrôle, efficacité et cohérence administrative. Tandis que certains pays misent sur une structuration rigoureuse ou une réforme continue, d'autres privilégient la flexibilité au détriment de la lisibilité institutionnelle.

Le tableau ci-après les différents types d'agences publiques identifiés dans la présente étude, ainsi que leur nombre.

Tableau comparatif des types et du nombre d'agences gouvernementales

Pays	Types d'agences	Nombre (2024)
Suède	Pas de typologie officielle même si fonctions diverses (exécution, inspection, évaluation, soutien etc.)	368
Royaume-Uni	- Agences exécutives (38) - Organismes publics non départementaux (246) - Départements non ministériels (20)	305
Pays-Bas	- Organes administratifs indépendants (ZBO) - Agences exécutives	Environ 150 ZBO 10 agences exécutives
Canada	- Organismes ministériels - Établissements publics - Organismes de services spéciaux - Tribunaux administratifs	Environ 100 (estimation)

2. En Suède, une autonomie ancienne et un pilotage par objectif des agences

Le système suédois d'agences repose sur une **séparation ancienne entre fonctions politiques et exécutives**. Depuis 1974, en vertu d'un principe constitutionnel, les ministres ne peuvent intervenir dans les affaires individuelles traitées par les agences. Ce modèle a été renforcé dans les années 1980 avec l'introduction du pilotage par objectifs et la professionnalisation de l'administration.

Bien qu'il n'existe **pas de typologie juridique officielle**, les agences peuvent être réparties en catégories fonctionnelles : exécution, inspection, évaluation, soutien, agences commerciales et administratives. En 2024, on compte **368 agences** sous tutelle du gouvernement. Certaines disposent du pouvoir réglementaire ; la plupart sont dirigées par un directeur général ou un conseil.

Les agences **gèrent leurs ressources humaines et disposent de crédits votés par le Parlement**, précisés dans des lettres d'objectifs. Elles peuvent reporter des fonds, emprunter, et parfois conserver leurs recettes. La supervision de l'État passe par la définition et le suivi d'objectifs de performance. Plus l'autonomie est forte, plus les exigences de résultats sont élevées, selon un équilibre mouvant. Le financement repose sur un système de crédits de base et de crédits fléchés, avec une part budgétaire stable dans les finances publiques.

Les **réformes** ont suivi trois cycles : décentralisation (années 1980), rationalisation (années 1990), et spécialisation (depuis 2005). Depuis 1990, leur nombre a été **divisé par quatre**, mais les effectifs ont crû, atteignant 248 500 équivalents temps plein en 2023. Le modèle privilégie une agence par mission, avec des guichets communs à plusieurs agences dans les communes. La création d'un service central en 2012 illustre la mutualisation des fonctions support.

Des **défis** subsistent : complexité du pilotage, cas de remise en cause de l'autonomie et débats sur une gestion plus performante. Le modèle reste néanmoins stable et structurant au sein de l'administration de l'État suédois.

a) Regard historique sur le développement des agences

Le modèle suédois d'agences publiques s'inscrit dans une **tradition historique ancienne**, fondée sur une conception duale du pouvoir exécutif : d'un côté, des ministères restreints et centrés sur les fonctions politiques et stratégiques ; de l'autre, des agences exécutives autonomes responsables de la mise en œuvre des politiques publiques. Cette organisation remonte aux origines de l'État suédois moderne et s'est profondément enracinée dans son ordre constitutionnel et administratif¹. Les premières agences ont été créées dès 1634 et leur existence fut consacrée par la Constitution de 1809².

¹ France Stratégie, *L'évaluation des politiques publiques en Suède*, décembre 2019, p. 5.

² Conseil d'État, « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », étude annuelle pour 2012, p. 60.

Si dès le XIX^e siècle, le recours à des autorités administratives spécialisées était courant, c'est surtout dans la seconde moitié du XX^e siècle que le paysage administratif suédois s'est structuré autour d'agences dites « exécutives » (*centrala förvaltningsmyndigheter*). La réforme la plus décisive en ce sens fut **l'adoption en 1974 d'un nouvel instrument de gouvernement** (*Regeringsformen*), qui interdit toute ingérence ministérielle dans la gestion quotidienne des agences et garantit ainsi leur indépendance fonctionnelle¹.

Le rôle des agences en Suède s'est **renforcé à partir des années 1980**, avec l'introduction progressive des principes de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*). Celle-ci préconisait un État stratège se concentrant sur la définition des objectifs, laissant aux agences une large autonomie pour la mise en œuvre. Cette logique a été amplifiée dans les années 1990 par des réformes structurelles visant à déléguer davantage de responsabilités aux agences, notamment en matière d'évaluation, de statistiques et de contrôle².

Au début des années 2000, la Suède a opéré une institutionnalisation plus nette du **rôle évaluatif de certaines agences**, à travers la création d'agences spécialisées dans l'évaluation *ex post* des politiques publiques (*utvärderingsmyndigheter*). C'est dans ce contexte qu'a été créé l'Institut d'évaluation du marché du travail et des politiques d'éducation (*Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering* – IFAU), exemple emblématique d'une agence disposant à la fois d'un rôle opérationnel et d'un lien fort avec la recherche universitaire³.

Les agences suédoises ont connu une croissance rapide en nombre jusqu'au début des années 1990, époque à laquelle le pays en comptait plus de 1 300. Depuis, un **mouvement de rationalisation** s'est engagé, avec de nombreuses fusions et suppressions d'agences. Ce mouvement a conduit à une division par quatre du nombre d'agences nationales, qui s'élevait en 2023 à environ 340⁴.

Ce changement quantitatif s'est accompagné **d'une montée en puissance qualitative de ces agences**. Elles couvrent aujourd'hui tous les domaines de l'action publique : éducation, emploi, santé, environnement, sécurité, culture, innovation, numérique. La Constitution suédoise organise cette répartition des rôles en interdisant aux ministres d'intervenir dans la gestion des affaires individuelles relevant des agences (*ministerstyre*), ce qui fonde leur autonomie vis-à-vis du pouvoir politique, tout en maintenant leur responsabilité générale devant le gouvernement. En vertu de l'article 2 du chapitre 12 de la Constitution de 1974⁵, « *Aucune autorité, y compris le Riksdag ou l'organe décisionnel d'une municipalité, ne peut déterminer la manière dont une agence doit décider dans un cas particulier dans une affaire concernant l'exercice de l'autorité publique à l'encontre d'un individu ou d'une municipalité ou concernant l'application de la loi* ».

¹ Ibid.

² Ibid, p. 5-6.

³ Ibid., pp. 2 et 11.

⁴ OCDE, *Public Governance Monitor of Sweden*, 2023, p. 13.

⁵ [Kungörelse](#) (1974:152) om beslutad ny regeringsform, 2 kap. §2.

Une autre caractéristique historique du système suédois est la **forte tradition de transparence** (*offentlighetsprincipen*) et d'évaluation. Dès les années 1950, la création d'offices chargés de l'éducation (comme le Conseil suédois de l'éducation (*Skolöverstyrelsen*)) a illustré cette volonté d'adosser les décisions publiques à des données objectives et à des procédures d'évaluation rigoureuses¹. Les agences sont également tenues de publier l'intégralité de leurs travaux, y compris les évaluations, conformément au principe constitutionnel d'accès aux documents publics (*Tryckfrihetsförordningen*)².

Au fil du temps, des agences ont été créées spécifiquement pour répondre à de **nouveaux enjeux transversaux** : c'est le cas de l'Agence pour l'administration numérique (*Myndigheten för digital förvaltning – DIGG*) en matière de gouvernance numérique ou encore de l'Agence suédoise pour la gestion publique (*Statskontoret*), dont la mission est d'évaluer et d'orienter l'évolution du système administratif dans son ensemble³.

La structuration actuelle du paysage des agences reflète ainsi une **construction historique longue**, marquée par une volonté constante de garantir l'efficacité de l'administration, tout en respectant les principes d'indépendance, de spécialisation et de transparence. La Suède est ainsi souvent décrite comme une « société d'évaluation » (*utvärderingssamhälle*), où chaque organe public est soumis à des obligations d'analyse et de résultats, tant au niveau opérationnel que politique⁴.

Ce modèle original, fondé sur un dualisme administratif ancien, a influencé d'autres pays européens. Il continue à faire l'objet de réflexions critiques, notamment sur la manière de mieux articuler autonomie des agences et cohérence des politiques publiques.

b) Les différentes catégories d'agence

(1) Typologies des agences

En Suède, le **terme générique myndighet** (agence ou autorité selon les traductions) recouvre une grande diversité d'entités, dont les appellations – inspection, institut, comité, administration – ne constituent en rien une base formelle de classification. Il ne s'agit donc pas d'une typologie juridique au sens strict, mais d'une classification fonctionnelle issue de la pratique administrative et budgétaire⁵.

Le gouvernement suédois ne propose pas, dans ses informations publiques, de classification officielle des agences fondée sur des critères de mission, de taille ou de statut. Les entités sont recensées de manière uniforme

¹ France Stratégie, *op. cit.*, p. 5.

² *Ibid.*, p. 3.

³ Agence suédoise pour la gestion publique (*Statskontoret*), rapport annuel pour 2024 (*Statsförvaltningen i korthet 2024*), pp. 7-9.

⁴ France Stratégie, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁵ Conseil d'État, *op. cit.*, pp. 264 et 266.

sous la **catégorie générique d'agences gouvernementales** (*myndigheter under regeringen*), sans distinction typologique explicite¹. La Direction nationale du contrôle de la gestion publique (*Riksrevisionen*) tient à jour sur son site internet une **liste exhaustive et actualisée des agences nationales**² placées sous l'autorité du gouvernement³. En revanche, comme l'indique clairement le gouvernement suédois dans ses publications officielles, il n'existe pas de typologie officielle et systématique des agences selon des critères opérationnels ou juridiques : l'inventaire est descriptif, non catégorisé⁴.

Afin de donner un aperçu de la diversité des agences, il est toutefois proposé ici de reprendre la typologie fonctionnelle élaborée par le Conseil d'État français qui distingue les agences d'exécution, les agences d'inspection, les agences de soutien, les agences d'évaluation, les agences commerciales et les agences territoriales.

(a) Les agences d'exécution

Il s'agit de **très petites agences**, souvent **spécialisées**, qui n'ont pas le pouvoir de recruter elles-mêmes leurs agents et sont chargées de l'application d'une loi spécifique. Ces entités techniques ont un champ d'action restreint et sont fréquemment dépourvues d'organes consultatifs ou de direction collective⁵. À titre d'exemples, on peut citer l'Autorité suédoise de l'environnement de travail (*Arbetsmiljöverket*), chargée de l'application des règles en matière de santé et sécurité au travail, ainsi que les autorités sectorielles désignées pour faire respecter la législation sur la cybersécurité (*NIS-tillsynsmyndigheter*).

(b) Les agences d'inspection (*inspektioner*)

Ces agences disposent de compétences de **surveillance, de régulation ou de sanction**. Ces structures ont vocation à exercer une autorité publique dans des domaines variés : santé, éducation, travail, environnement, etc. Elles sont généralement administrées par un directeur général sous l'autorité d'un conseil de surveillance. Cette catégorie correspond à des entités investies d'un pouvoir de contrôle, mais non de prestation directe⁶.

¹ Ibid.

² La liste complète des agences est officiellement répertoriée à cette adresse : <https://www.riksrevisionen.se/granskningar/vilka-vi-granskar/myndigheter.html> (consulté le 9 avril 2025).

³ <https://www.riksrevisionen.se/granskningar/vilka-vi-granskar/myndigheter.html> (consulté le 10 avril 2025).

⁴ Statskontoret propose, dans son rapport annuel « Le gouvernement central en bref », une répartition fonctionnelle des agences selon la classification COFOG de l'OCDE. Le domaine qui regroupe le plus grand nombre d'agences est celui de la justice et de la protection civile (*samhällsskydd och rättsskipning*), en raison de l'inclusion de toutes les juridictions nationales. Il souligne que près de la moitié des agences disposent du pouvoir d'édicter des règlements (*föreskrifter*). Enfin, les ministères de la Justice, des Finances et de l'Éducation sont ceux qui supervisent le plus d'agences.

⁵ Conseil d'État, *op. cit.*, p. 266.

⁶ Ibid.

(c) Les agences de soutien aux ministères (*stabsmyndigheter*)

Ces entités fournissent une **expertise transversale, des données économiques ou des services logistiques à l'administration centrale**. Trois agences occupent une position structurante dans ce groupe : *Statskontoret* (Agence pour la gestion publique), *Ekonomistyrningsverket – ESV* (Autorité de la gestion financière), et *Konjunkturinstitutet – KI* (Institut de conjoncture)¹. Ces agences sont centrales dans la production de prévisions, l'analyse des politiques publiques, la coordination budgétaire ou la conception des outils de gestion.

(d) Les agences d'évaluation (*utvärderingsmyndigheter*)

Celles-ci sont spécifiquement chargées **d'évaluer l'efficacité, la qualité ou la pertinence des politiques publiques**. On en dénombre une dizaine à l'échelle nationale. Elles interviennent souvent dans un secteur unique (santé, éducation, emploi, fiscalité, criminalité, environnement) et peuvent prendre la forme d'instituts, de conseils ou de comités d'experts. Leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif est souvent plus marquée que pour les autres agences, en particulier lorsqu'elles produisent des évaluations à visée scientifique². Le rôle de ces agences d'évaluation est double : d'une part, produire des évaluations *ex post* dans un objectif de transparence et d'amélioration continue ; d'autre part, assurer une mission de transfert de connaissance et de diffusion des résultats auprès du public et des décideurs. Certaines agences (comme l'Institut d'évaluation des politiques de l'emploi et de l'éducation – IFAU, l'Inspection des assurances sociales – ISF ou l'Agence d'analyse et d'évaluation des politiques de croissance – *Tillväxtanalys*) mènent des recherches originales, d'autres synthétisent la littérature existante ou collectent les données nécessaires au suivi des politiques publiques³.

(e) Les agences commerciales (*affärsverk*)

Ces agences réalisent des **activités de nature marchande** tout en restant, pour certaines, **sous statut public**. Elles étaient historiquement nombreuses, mais ont été largement transformées en sociétés anonymes depuis les années 1990. Il ne subsiste aujourd'hui que quatre entités dans cette catégorie : *Svenska Kraftnät* (réseau électrique), *Luftfartsverket* (navigation aérienne) et *Sjöfartsverket* (navigation maritime)⁴. Ces agences se distinguent par leur autonomie budgétaire renforcée, leur gestion commerciale et leur capacité à conserver leurs recettes.

¹ *Ibid.*

² *France Stratégie, op. cit., pp. 5-6.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

(f) Les agences d'administration territoriale

Enfin, certaines agences sont classées selon leur **ancrage territorial**, bien qu'en Suède la décentralisation reposant sur les collectivités territoriales soit plus importante que la déconcentration. Il subsiste néanmoins 21 préfectures administratives (*länsstyrelser*), qui représentent l'État dans chacun des comtés (*län*). Elles ont pour mission de coordonner les actions de l'État sur le territoire, de veiller à la légalité des décisions des collectivités et de mettre en œuvre localement les politiques nationales. Ces agences territoriales constituent une forme spécifique de présence de l'État dans un modèle très centralisé d'organisation verticale des agences¹.

(g) Autres agences

À cette typologie fonctionnelle, peuvent être ajoutées des **structures atypiques ou transversales** (comme les comités temporaires ou les organes d'arbitrage), qui échappent à toute classification stricte mais font partie du même univers administratif.

(2) L'évolution du nombre, de la taille et du périmètre des agences

Depuis plusieurs décennies, l'évolution du nombre et de la taille des agences suédoises s'inscrit dans un **processus de rationalisation** guidé par la recherche d'efficacité, de lisibilité et de cohérence. Cette tendance se manifeste clairement par une réduction continue du nombre d'agences, associée à une concentration croissante des ressources humaines et budgétaires au sein de structures de plus en plus vastes.

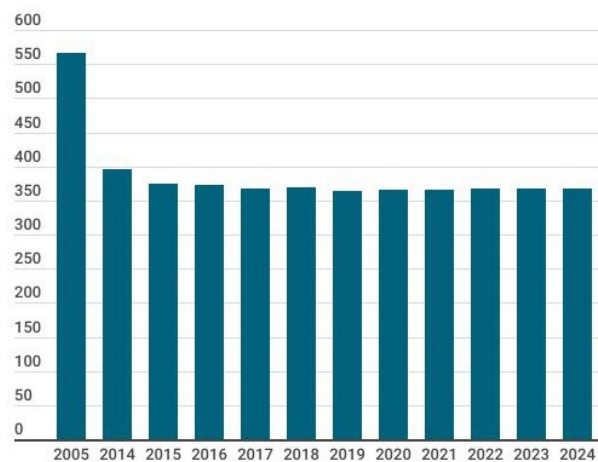
Entre 2011 et 2023, **le nombre total d'agences placées sous l'autorité du gouvernement est passé de 401 à 368, soit une diminution de près de 13 %**². Ce mouvement de réduction s'est opéré principalement par fusions d'agences ayant des missions proches, notamment dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la culture ou encore de la police (la fusion de 23 entités en une seule autorité de police ayant fortement contribué à cette baisse)³.

¹ Ibid.

² Rapport du Statskontoret « Encore moins nombreuses, encore plus grandes Évolution de la taille des agences et de la structure de l'administration publique, 2011-2023 », p. 20.

³ Conseil d'État, *op. cit.*, p. 62.

Évolution du nombre d'agences gouvernementales



Source : *Statskontoret*

Dans le même temps, **les effectifs des agences ont connu une croissance significative**. Le nombre d'équivalents temps plein (ETP) est passé de 201 000 en 2011 à 248 500 en 2023, soit une augmentation de 24 %¹. Cette hausse s'est concentrée dans certaines grandes structures, si bien qu'aujourd'hui 55 % des effectifs des agences sont concentrés dans des entités employant plus de 5 000 agents².

Cette concentration s'accompagne d'une **transformation de la structure même du paysage administratif** : la taille moyenne d'une agence est passée de 500 à près de 700 ETP sur la même période. Cette évolution résulte non seulement de fusions, mais également d'une extension continue des missions confiées aux agences. Ainsi, même si le nombre de structures diminue, le périmètre des politiques publiques couvertes par les agences, lui, ne cesse de s'étendre³.

L'analyse par secteur montre que **tous les domaines d'action publique ont vu croître leurs effectifs, mais à des rythmes très différents**. Les plus fortes hausses concernent les secteurs de la sécurité, de la défense, de l'éducation, de la santé et de l'environnement⁴. Divers facteurs expliquent ces évolutions : l'adaptation aux nouvelles exigences européennes (mise en œuvre du règlement sur les produits chimiques REACH, directive NIS⁵, règlement général sur la protection des données), la croissance des besoins sociaux, le développement du numérique, le renforcement de la gouvernance locale *via* le contrôle et l'accompagnement des collectivités locales, ou encore la réorganisation du dispositif de défense civile.

¹ Agence suédoise pour la gestion publique (Statskontoret), rapport annuel pour 2024 (*Statsförvaltningen i korthet 2024*), p. 5.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁵ Directive (UE) 2022/2555 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'UE, dite NIS2.

Nombre d'agences par ministère en 2024

Ministère	Nombre	Part
Ministère du travail	15	4 %
Ministère des finances	60	16 %
Ministère de la défense	15	4 %
Ministère de la justice	126	34 %
Ministère du climat et de l'économie	25	7 %
Ministère de la culture	23	6 %
Ministère de l'agriculture et des infrastructures	17	5 %
Ministère des affaires sociales	22	6 %
Chancellerie du Premier ministre	3	1 %
Ministère de l'éducation	52	14 %
Ministère des affaires étrangères	9	2 %
Total	367	-

Source : *Statskontoret*

Cette expansion ne s'explique pas par une extension massive du périmètre des missions de l'État, mais davantage par une **densification des tâches au sein des missions existantes** : renforcement des exigences de contrôle, de *reporting*, de transparence, d'interopérabilité ou encore d'adaptation aux priorités transversales (transition numérique, égalité, développement durable, cybersécurité)¹. Les travaux menés par *Statskontoret* confirment que l'intensification des exigences réglementaires et le développement des missions de coordination contribuent fortement à cette évolution².

L'une des conséquences de cette évolution est la **polarisation croissante entre les très grandes agences**, concentrant une part significative des moyens, et les très petites agences (souvent composées de moins de 100 agents), dont le nombre tend à diminuer ou qui sont absorbées dans des structures plus larges³. Ce phénomène se traduit aussi par une difficulté croissante à maintenir une gouvernance de proximité, notamment pour les autorités dont les missions s'étendent à des domaines complexes ou très spécialisés.

Par ailleurs, cette dynamique pose des **défis en termes de pilotage**. *Statskontoret* observe que si la réduction du nombre d'agences peut faciliter la coordination d'ensemble, la croissance des grandes agences peut aussi rendre plus difficile leur pilotage par les ministères, notamment en raison de leur complexité organisationnelle, de leur poids administratif et de leur autonomie de fait dans l'allocation des ressources internes⁴.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Les principales agences nationales suédoises

Parmi les agences nationales, certaines se distinguent par leur taille, leur rôle stratégique et l'ampleur de leur périmètre d'action. *Statskontoret* désigne ainsi comme « grandes agences » (*stora myndigheter*) celles qui comptent plusieurs milliers d'agents et exercent des missions transversales à haute intensité administrative. Il s'agit notamment de *Skatteverket* (administration fiscale), *Försäkringskassan* (caisse d'assurance sociale), *Arbetsförmedlingen* (Agence publique pour l'emploi), *Polismyndigheten* (Autorité nationale de la police), *Migrationsverket* (Office des migrations), *Kriminalvården* (Administration pénitentiaire), *Statens institutionsstyrelse – SiS* (Établissements fermés pour jeunes ou personnes en soins contraints), *Trafikverket* (Agence des transports), *Statistiska centralbyrån – SCB* (Institut national de statistique) ou encore *Universitetskanslersämbetet – UKÄ* (Autorité de supervision de l'enseignement supérieur). Ces agences concentrent à elles seules une part significative des effectifs et des ressources de l'administration centrale et jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de politiques publiques structurelles.

c) Le degré d'autonomie et d'indépendance des agences

Le modèle suédois repose sur un équilibre particulier **entre une forte autonomie fonctionnelle des agences et un pilotage stratégique exercé par l'État** selon des modalités formalisées mais indirectes. Ce compromis structurel découle d'une culture administrative ancienne et profondément ancrée, caractérisée par le refus de l'intervention ministérielle individuelle (*ministerstyrelse*), constitutionnellement prohibée depuis 1974 (voir *supra*).

Dans ce cadre, l'autonomie s'exerce principalement à travers trois dimensions : l'organisation interne, la gestion des ressources humaines et l'autonomie financière. Chaque agence dispose d'un directeur général (*generaldirektör*), nommé par le gouvernement pour six ans, ou d'un conseil d'administration (*styrelse*), conformément aux articles 3 et 4 du **décret n° 2007 : 515 du 7 juin 2007 relatif aux agences**¹ (cf. *infra*).

La gouvernance des agences gouvernementales²

La gouvernance des agences publiques suédoises repose principalement sur trois formes de direction définies par le décret de 2007 (voir *supra*) : la direction unique (*enrådighet*), la direction par un conseil d'administration (*styrelsemyndighet*) et la direction collégiale par une commission (*nämndmyndighet*). Ces modalités sont précisées dans l'instruction propre à chaque agence.

¹ [*Myndighetsförordning* \(2007:515\)](#)

² Voir la partie 4 du rapport 2024 du *Statskontoret* : « Le gouvernement en bref » (*Statsförvaltningen i korthet*).

La forme de direction la plus répandue reste la direction unique : en 2024, 130 agences sont dirigées par un directeur général unique, directement responsable devant le gouvernement, soit 35 % du nombre total d'agences. Malgré des réformes ayant converti certaines d'entre elles en agences à conseil d'administration, cette part reste stable depuis 2014. Par défaut, c'est ce modèle de gouvernance qui est retenu lors de la création de nouvelles agences.

Le nombre d'agences à conseil d'administration est en augmentation : (41 en 2024 contre 32 en 2014). Cette forme est courante pour les grandes agences comme *Skatteverket* ou *Socialstyrelsen*. Le conseil dispose alors de l'autorité globale sur l'agence, tandis que le directeur général en assure la gestion quotidienne sous sa supervision. La parité y est relativement bien respectée : 54 % des directeurs d'agence et 49 % des membres des conseils sont des femmes.

Les agences dirigées par une commission sont en recul (70 en 2024 contre 80 en 2014). Ces structures, souvent très petites, ont en général une activité spécialisée et un périmètre d'intervention limité.

Enfin, les agences peuvent comporter des organes particuliers, soit décisionnels (100 en 2024), soit consultatifs (78). Ces organes sont souvent désignés par la réglementation, leur rôle étant soit de prendre des décisions spécifiques (comme l'allocation de subventions), soit d'apporter une expertise à l'organe exécutif. Leur nombre a régulièrement augmenté depuis 2013.

Sur le plan de la **gestion des ressources humaines**, les agences suédoises disposent depuis les années 1990 d'une compétence pleine en matière de recrutement, de négociation salariale et d'organisation interne. Elles sont libres de licencier leurs agents, de définir leur propre organigramme et de mettre en œuvre leur stratégie de ressources humaines, sous réserve des règles relatives au droit du travail¹.

En matière **financière**, les agences reçoivent chaque année une lettre d'objectifs (*regleringsbrev*) définissant leurs crédits (*anslag*) et les priorités d'action fixées par leur ministère de tutelle. Ces lettres précisent également les règles de gestion budgétaire et les modalités de reddition de comptes². Bien que le Parlement vote le budget global, les agences disposent d'une certaine flexibilité : elles peuvent reporter une partie de leurs crédits sur trois exercices ou emprunter auprès de l'Agence de la dette publique (*Riksgäldskontoret*)³.

Cette configuration institutionnelle confère aux agences un **haut degré d'autonomie**, mais ne les soustrait pas au contrôle. Une étude portant sur 1 752 lettres d'objectifs entre 2003 et 2017 montre que plus une agence bénéficie d'une autonomie managériale ou structurelle, plus elle est soumise à des demandes d'information sur ses résultats. Ce phénomène, appelé « paradoxe de

¹ Conseil d'État, *op. cit.*, p. 13.

² Shirin Ahlbäck Öberg & Helena Wockelberg, *Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017*, in *International Public Management Journal*, août 2020, p. 336.

³ Conseil d'État, *op. cit.*, p. 13.

l'autonomisation », révèle une forme de pilotage par l'évaluation *a posteriori*¹. À l'inverse, les agences disposant d'une autonomie politique (compétence normative) ou financière (recettes propres) ne sont pas nécessairement plus surveillées. Ces formes d'autonomie sont moins corrélées à des mécanismes de contrôle renforcés, ce qui suggère une hiérarchisation implicite des risques perçus par les autorités politiques². Par ailleurs, l'étude montre que les agences dirigées par un conseil d'administration (*styrelsemyndigheter*) sont davantage contrôlées que celles dirigées par un directeur général seul. Cela s'explique par la formalisation plus poussée de la responsabilité collective et la distance accrue entre l'exécutif politique et les gestionnaires opérationnels³.

Une **réforme du pilotage par les résultats** a été lancée en 2009 pour simplifier les lettres d'objectifs, en réduire le volume et améliorer la pertinence des indicateurs. Pourtant, selon *Statskontoret*, les ambitions politiques n'ont eu qu'un effet limité sur les pratiques réelles, marquées par une forte inertie et une surcharge d'objectifs standardisés⁴.

D'autres études montrent que l'autonomie institutionnelle des agences suédoises favorise en réalité leur capacité de collaboration. En jouissant de garanties constitutionnelles solides, les agences peuvent collaborer plus facilement avec d'autres entités sans craindre pour leur périmètre ou leur légitimité. Cette autonomie « sécurisée » facilite les échanges horizontaux dans l'administration⁵. L'étude montre que les agences suédoises auraient davantage recours que leurs homologues norvégiennes à des formes de coopération complexes, comme la mise en place de programmes intersectoriels ou de structures communes de pilotage⁶.

Malgré cette autonomie, **les agences suédoises ne disposent pas de la personnalité juridique**. Elles n'agissent pas pour leur propre compte, mais pour celui de l'État. Le système suédois ne connaît donc pas l'équivalent des autorités administratives indépendantes françaises. Même lorsqu'elles disposent d'un pouvoir réglementaire délégué (*föreskrifter*), ces agences exercent leur mission sous le contrôle du gouvernement, dans un cadre hiérarchique formel⁷.

Enfin, cette configuration duale, où les ministères définissent les objectifs et les agences sont chargées de la mise en œuvre, suppose un équilibre délicat. Plusieurs rapports soulignent les difficultés rencontrées par les ministères pour exercer un contrôle stratégique sur des agences devenues expertes, puissantes et parfois politiquement sensibles⁸.

¹ Shirin Ahlbäck Öberg & Helena Wockelberg, *op. cit.*, p. 344.

² *Ibid.*, p. 345.

³ *Ibid.*, p. 343.

⁴ *Ibid.*, pp. 332 et 345.

⁵ M. Borg et al., *Digitalization of Swedish Government Agencies – A Perspective Through the Lens of a Software Development Census*, Sveriges forsknings-institut, février 2018, p. 1056.

⁶ *Ibid.*, p. 1054.

⁷ Conseil d'État, *op. cit.*, p. 15.

⁸ *Ibid.*, p. 26.

d) *Le financement et le coût des agences*

Le financement des agences repose principalement sur le mécanisme des autorisations administratives annuelles (*anslag*), votées par le Parlement (*Riksdag*) dans le cadre de loi de finances. Ces crédits sont ensuite alloués par le gouvernement aux différentes agences par le biais de lettres d'objectifs (*regleringsbrev*), qui précisent le montant alloué, les objectifs assignés et les éventuelles restrictions d'utilisation¹. La lettre d'objectifs constitue **l'outil central de pilotage stratégique**, mais il n'empiète pas sur la gestion quotidienne, laissée à l'initiative des agences.

Les crédits votés se répartissent selon **deux grandes catégories** : les crédits de fonctionnement globaux (*förvaltningsanslag*), qui couvrent les coûts fixes des agences (salaires, charges de structure, outils, loyers), et les crédits fléchés (*sakanslag*), affectés à des politiques publiques spécifiques ou à des opérations ponctuelles². Cette distinction est déterminante dans l'autonomie budgétaire réelle des agences : les crédits de fonctionnement globaux donnent une certaine marge de manœuvre interne, tandis que les crédits fléchés limitent la liberté d'allocation des ressources, puisqu'ils doivent être utilisés à des fins prédéterminées.

Les agences bénéficient également de la possibilité de **reporter d'un exercice à l'autre les crédits non consommés**, dans une certaine limite, et sous réserve d'approbation du ministère des finances. Cette faculté vise à éviter la logique du « tout dépenser » en fin d'année budgétaire et à favoriser une gestion plus rationnelle des ressources³. En complément, certaines agences peuvent emprunter auprès de l'Agence de la dette publique (*Riksgäldskontoret*), notamment pour des investissements immobiliers, informatiques ou logistiques⁴.

La part des ressources propres est marginale pour la majorité des agences. Celles qui en perçoivent doivent, en règle générale, les reverser à l'État. Seules les agences à vocation commerciale (*affärsverk*) conservent l'intégralité de leurs produits : c'est le cas notamment de *Sjöfartsverket*, *Svenska Kraftnät* ou *Luftfartsverket*, qui financent leur activité par des redevances ou des services payants⁵. Pour les autres, **la règle est celle d'un financement public intégral**, assurant leur **neutralité fonctionnelle**.

¹ Conseil d'État, *op. cit.*, p. 13.

² Agence suédoise pour la gestion publique (*Statskontoret*), *rapport annuel pour 2024* (*Statsförvaltningen i korthet 2024*), p. 35.

³ Conseil d'État, *op. cit.*, p. 13.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

L'évolution des budgets alloués aux agences depuis 2011 révèle une **croissance continue en valeur absolue**. Les dépenses de fonctionnement (*förvaltningsanslag*) ont augmenté de manière constante, accompagnant l'expansion des missions confiées aux agences et la hausse des effectifs (+24 % entre 2011 et 2023)¹.

Parallèlement à l'accroissement des dépenses, la réduction du nombre d'agences a permis de concentrer les moyens sur des structures plus larges, plus stables et plus spécialisées, contribuant à des économies d'échelle². Le coût global des agences, rapporté au budget total de l'État, est ainsi resté relativement stable au cours de la dernière décennie³.

Le rapport annuel pour 2024 de *Statskontoret* montre une **gestion fine et encadrée des ressources** : les crédits sont consommés avec une marge de flexibilité encadrée, les excédents sont justifiés et les investissements font l'objet d'un plan pluriannuel validé. Le rapport fait état de reports de crédits sur trois ans, de remboursements au Trésor, d'une gestion autonome des dotations d'amortissement et d'une tenue rigoureuse des comptes d'avances⁴. Ce modèle illustre les exigences comptables élevées imposées aux agences, qui doivent conjuguer autonomie d'exécution et transparence budgétaire.

L'autonomie financière relative des agences suédoises se traduit donc par une **capacité à gérer leur budget avec souplesse, dans les limites définies par l'État**. Cette autonomie est l'un des piliers du système suédois : les ministères ne gèrent pas eux-mêmes les crédits des agences, et n'interviennent pas dans leur exécution⁵. Ce choix permet de renforcer la responsabilité des agences, tout en protégeant les ministères d'une gestion trop lourde des moyens opérationnels.

Néanmoins, le recours croissant à des crédits ponctuels ou ciblés (*sakanslag*) pour financer des missions nouvelles introduit une **incertitude pour les agences concernées**, qui peinent à planifier à moyen terme leurs besoins humains et logistiques⁶. Cette situation est fréquente dans les petites agences ou celles dont le périmètre est dépendant de priorités politiques mouvantes. Une réflexion est donc en cours pour mieux stabiliser les financements de base, notamment dans les secteurs transversaux (numérique, égalité, développement durable).

Le tableau suivant présente les **plus grandes agences du pays en termes d'ETP**. Les universités, les collèges et les bureaux du gouvernement ne sont pas inclus dans le tableau.

¹ Agence suédoise pour la gestion publique (*Statskontoret*), rapport annuel pour 2024 (*Statsförvaltningen i korthet 2024*), pp. 5 et 35.

² *Ibid.*, p. 36.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ France Stratégie, *op. cit.*, p. 2.

⁶ Agence suédoise pour la gestion publique (*Statskontoret*), rapport annuel pour 2024 (*Statsförvaltningen i korthet 2024*), p. 35.

Principales agences de l'État suédois

Agence	Effectifs en ETP 2022	Dépenses 2023	
		en millions de SEK	en millions d'EUR
Agence nationale de la police (<i>Polismyndigheten</i>)	32 153	37 427	3 402
Forces armées suédoises (<i>Försvarsmakten</i>)	22 228	29 842	2 713
Caisse d'assurance sociale (<i>Försäkringskassan</i>)	12 437	9 830	894
Administration pénitentiaire (<i>Kriminalvården</i>)	11 743	14 550	1 323
Agence pour l'emploi (<i>Arbetsförmedlingen</i>)	9 769	7 675	698
Agence des impôts (<i>Skatteverket</i>)	9 348	8 597	782
Administration des transports (<i>Trafikverket</i>)	9 284	122 807	11 164
Office des migrations (<i>Migrationsverket</i>)	4 490	4 707	428
Agence des établissements publics pour jeunes et personnes souffrant de troubles mentaux (<i>Statens institutionsstyrelse</i>)	3 551	(donnée non disponible)	
Administration des douanes (<i>Tullverket</i>)	2 155	2 640	240
Administration des matériels de la défense (<i>Försvarets materielverk</i>)	2 044	3 072	279
Administration de recouvrement (<i>Kronofogdemyndigheten</i>)	2 024	2 202	200
Administration du cadastre et de la cartographie (<i>Lantmäteriet</i>)	1 994	(donnée non disponible)	
Agence de la sécurité des transports (<i>Transportstyrelsen</i>)	1 900	2 486	226
Administration nationale de l'agriculture (<i>Statens jordbruksverk</i>)	1 565	(donnée non disponible)	
Administration des retraites (<i>Pensionsmyndigheten</i>)	1 367	(donnée non disponible)	

Source : *Statskontoret*

e) Les réflexions sur l'efficacité du système d'agences

(1) Les réformes passées

Comme évoqué précédemment, depuis les années 1980, le système suédois d'agences publiques a fait l'objet de **plusieurs vagues de réformes successives** visant à **rationaliser le système**.

La première série de réformes, amorcée dans les années 1980, s'inscrit dans un contexte de pression budgétaire croissante après le second choc pétrolier. L'État suédois engage alors une **décentralisation de la gestion publique**, fondée sur l'idée de **responsabilisation des agences**. Il s'agit de

donner aux entités opérationnelles une plus grande autonomie de gestion, notamment en matière de ressources humaines. Dès 1984, un nouveau régime de rémunération individualisée remplace la grille nationale des salaires¹.

Les années 1990 marquent une rupture plus radicale. En réponse à une sévère récession économique, le gouvernement lance une **politique de réorganisation massive de l'administration**. Le nombre d'agences est divisé par deux entre 1990 et 2000, passant de plus de 1 300 à environ 600, principalement par **fusions**. Dans le même temps, les effectifs de l'État sont réduits de 375 000 à 240 000 agents². Cette réforme s'accompagne de la **généralisation du pilotage par les résultats** : en 1992, le gouvernement introduit un système de gestion basé sur des objectifs contractualisés et mesurables³.

Une troisième vague débute à partir de 2005, avec une **logique de spécialisation** : il ne s'agit plus de réduire les moyens, mais de rationaliser l'architecture de l'État en confiant chaque mission publique à une agence unique, dotée si nécessaire d'antennes régionales. C'est dans ce cadre que naît la logique des « **guichets communs** » (*servicekontor*) présents dans toutes les communes⁴. L'objectif est d'éviter la fragmentation des responsabilités et de clarifier la lisibilité de l'action publique.

Parallèlement, plusieurs réformes sectorielles illustrent cette dynamique : en 2015, la fusion des 23 services de police en une seule agence nationale (*Polismyndigheten*) en est l'exemple emblématique⁵. D'autres restructurations ont concerné la culture, l'enseignement supérieur, ou la santé⁶.

En 2009, une **réforme importante du pilotage stratégique** vise à simplifier les lettres de mission budgétaires et à renforcer la cohérence des objectifs assignés aux agences. Toutefois, l'évaluation de cette réforme montre qu'elle a eu peu d'impact sur les pratiques effectives de gouvernance, restées marquées par une certaine inertie dans l'élaboration des indicateurs⁷.

Enfin, à partir de 2012, la Suède engage une nouvelle phase de réforme administrative centrée non sur la réduction du nombre d'agences, mais sur la **consolidation horizontale de certaines fonctions de gestion**. L'exemple le plus emblématique de cette évolution est la création du service national de l'État (*Statens servicecenter*), une agence centrale chargée de fournir des services partagés à l'ensemble des administrations de l'État⁸. Inspirée par des modèles

¹ Conseil d'État, *op. cit.*, pp. 6-7.

² *Ibid.* p. 62.

³ *Ibid.*, p. 8.

⁴ *Ibid.*, p. 62.

⁵ Statskontoret, *Statsförvaltningen i korthet*, 2024, p. 8.

⁶ *Ibid.*, p. 35.

⁷ Shirin Ahlbäck Öberg & Helena Wockelberg, *op. cit.*, pp. 332 et 345.

⁸ Dawid Sześciło, *L'agencification revisitée : tendances dans la consolidation de l'administration centrale en Europe*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, p. 785.

développés dans d'autres pays européens, cette réforme vise à regrouper les fonctions de gestion financière, de traitement de la paie, et de services administratifs généraux dans une seule entité, avec l'objectif de professionnaliser et de standardiser ces fonctions transversales tout en réduisant les coûts de fonctionnement de chaque agence. Si, dans un premier temps, l'adhésion au service était volontaire, à partir de 2015, le gouvernement décide de **rendre obligatoire le transfert des fonctions de paie vers le service**. Ce changement traduit une volonté de surmonter les inerties internes propres aux agences très autonomes et de renforcer la cohérence globale de l'appareil administratif¹.

(2) Les principaux défis actuels

Le système d'agences suédois fait face à des défis complexes, liés à l'ampleur des structures, à la diversification des missions et à l'évolution des attentes sociales et politiques. Deux types de tensions émergent : d'une part, des dysfonctionnements internes liés à la gouvernance des grandes agences ; d'autre part, des débats publics et politiques remettant en cause certains fondements du modèle, notamment le principe d'autonomie.

(a) Les tensions internes dans la gouvernance des grandes agences

Les travaux du *Statskontoret* révèlent une série de **difficultés systémiques dans la gouvernance des grandes agences**, en particulier celles qui disposent d'un maillage territorial dense ou d'un empilement hiérarchique complexe. L'un des problèmes majeurs est la multiplication d'injonctions contradictoires au sein même des agences². Un autre défi concerne **l'équilibre délicat entre centralisation et autonomie locale**. Les agences sont souvent contraintes de réajuster leur organisation interne pour s'adapter à ces contraintes changeantes, ce qui rendrait l'action administrative plus coûteuse, plus lente et moins lisible³.

En parallèle, le développement d'une gestion fondée sur la confiance (*tillitsbaserad styrning*) pose des défis spécifiques. Si cette approche vise à responsabiliser les agents en leur accordant un pouvoir d'initiative, sa mise en œuvre devient délicate dans les agences à forte stratification hiérarchique. Le *Statskontoret* relève que la chaîne de commandement souffre d'un manque de clarté sur les responsabilités réelles, ce qui nuit à la fluidité de la mise en œuvre des missions⁴.

Le même rapport souligne les **coûts élevés des réformes internes** : dans les grandes agences, les transformations prennent plus de temps, mobilisent plus de moyens et génèrent parfois des effets contradictoires. Lorsque des unités spécialisées ne se sentent pas représentées par la

¹ Ibid.

² <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/styrning-av-stora-myndigheter/utmaningar-i-styrningen-inom-stora-myndigheter/> (consulté le 10 avril 2025).

³ Ibid.

⁴ <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/styrning-av-stora-myndigheter/forandringsarbete-inom-stora-myndigheter/> (consulté le 10 avril 2025).

gouvernance centrale, elles tendent à reconstituer des services parallèles, redondants et coûteux. Ce phénomène nuit à la mutualisation et accroît la **fragmentation de la gestion publique**¹.

(b) Les débats sur le principe d'autonomie

Au-delà des enjeux internes, **plusieurs affaires récentes** ont ravivé le débat public sur les limites de l'autonomie des agences et sur le principe constitutionnel de non-ingérence ministérielle (*ministerstyre*).

L'affaire Begler, en 2018, a constitué un point de bascule. Le limogeage de la directrice générale de l'Agence de sécurité sociale, contre son gré, a suscité de vives critiques. Le gouvernement a évoqué une démission volontaire. L'intéressée a nié et plusieurs cadres de l'agence ont accusé la ministre d'avoir menti. L'affaire a été portée devant le Comité constitutionnel du *Riksdag*. Dans l'opinion publique, cet épisode a mis en lumière la porosité entre le pilotage politique et l'autonomie administrative, et le caractère parfois illusoire du principe de non-ingérence².

Un autre exemple emblématique est celui de **l'affaire Cementa** (2021), dans laquelle le gouvernement a autorisé, par décision exceptionnelle, une entreprise à poursuivre une exploitation minière, malgré le refus des autorités environnementales. Cette décision a été perçue comme une « *entorse manifeste au principe d'indépendance fonctionnelle des agences* »³. Elle a suscité un débat sur la capacité réelle de l'exécutif à contourner l'autonomie des agences en invoquant l'intérêt supérieur de la nation⁴.

Ces tensions internes et ces débats politiques alimentent dans l'opinion publique une réflexion plus large sur l'avenir du système suédois. L'idée **d'importer un modèle** comme le *Department of Government Efficiency* (DOGE) aux États-Unis, a été évoquée dans les milieux économiques⁵. Le sujet a suscité une controverse médiatique importante début 2025. Pourtant, la population suédoise a plutôt une bonne perception des agences publiques. Dans son rapport de 2023, le *Statskontoret* montre que 65 % des usagers sondés déclarent avoir une opinion globalement positive des agences. Les agences jugées les plus fiables sont celles de la police, de la sécurité sociale et de la santé. Les principales critiques portent sur le manque de clarté dans la communication et les délais de traitement. Le rapport souligne l'importance d'un dialogue transparent et d'une amélioration continue des services publics⁶.

¹ Ibid.

² <https://data.riksdagen.se/fil/6CF59498-FB5D-4F9D-9F2D-42A7803C7EED>

³ <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2021/09/Regeringspr%C3%B6vning-av-kalkstenst%C3%A4kter-i-undantagsfall.pdf>

⁴ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f13b6fe6-fc01-47e2-9d3d-75eea4c997f5> (consulté le 15 avril 2025).

⁵ <https://foretagande.se/jens-nylander-tar-in-kapital-och-utmanar-offentliga-sektor-ett-svenskt-doge> (consulté le 15 avril 2025).

⁶ <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/allmanhetens-uppfattning-om-kvaliteten-i-de-statliga-verksamheterna/> (consulté le 10 avril 2025).

3. Le Royaume-Uni : un système d'agences rationalisé mais qui reste sujet à controverse

Le Royaume-Uni compte **305 agences** (*Arm's Length Bodies*, ALB) au niveau central employant plus de 390 000 agents. Il s'agit du mode de mise en œuvre des politiques publiques privilégié puisque **60 % des dépenses du gouvernement central** britannique passent par les agences (353,3 milliards de livres sterling, soit 422 milliards d'euros en 2022-2023).

Il existe trois catégories d'agences qui se distinguent selon leur degré d'autonomie : les **38 agences exécutives** font partie intégrante d'un ministère, les **246 organismes publics non départementaux** (OPND) ont une personnalité juridique propre, distincte de leur ministère de tutelle et les 20 départements non ministériels opèrent indépendamment de leur ministère de tutelle.

De très nombreuses agences ont été créées entre 1980 et 2010. Après un pic d'environ **800 ALB en 2010**, le programme de réforme et la loi sur les organismes publics de 2011 (*Public Bodies Act*) ont permis une vaste restructuration et ramené le nombre global d'agences à **295 en 2020**. Un important travail de classification et de clarification du cadre conceptuel a également été mené par le Bureau du Cabinet du Premier ministre.

Le système d'agences britannique devrait à nouveau être profondément modifié en 2025 avec la **suppression des deux agences les plus importantes en terme budgétaire** (le Service national de santé, *NHS England*, et l'Agence de financement de l'éducation et des compétences) en vue de leur réintégration au sein des ministères, la fusion de certains organismes et la création de nouveaux ALB annoncés par le nouveau gouvernement travailliste.

a) Regard historique sur le développement des agences

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le Royaume-Uni suivait un modèle d'État-providence reposant sur la prestation directe des services par l'État. À partir des années 1960, le recours aux agences s'est développé pour mener des missions de régulation. Le pays est ainsi devenu un « laboratoire de la régulation »¹.

Dans un premier temps, en 1968, la **Commission Fulton sur la réforme de la fonction publique**² suggère de suivre le modèle suédois pour pallier le manque d'expertise de la fonction publique statutaire (dénommée « *civil service* »). Durant cette période, les agences ne sont pas le mode de

¹ R. Rawlings, « Testing times » in Oliver, Prosser and Rawlings, *The Regulatory State: Constitutional Implications*, Oxford University Press, 2010

² [*Lords Select Committee, The Report of the Committee on the Civil Service, 1968*](#)

régulation privilégié, mais il en existe tout de même, par exemple pour l'aviation civile ou les médias¹.

Dans un deuxième temps, en 1988, la Première ministre Margareth Thatcher reprend les préconisations du rapport « *Améliorer la gestion gouvernementale : les prochaines étapes* »² (initiative « *Next Steps* ») et autorise la **création de 34 agences exécutives**³, notamment l'Office de lutte contre la fraude⁴. Cette étape marque le début d'une intense période d'« **agencification** » du service public britannique. La politique de « recul des frontières de l'État »⁵ entraîne une augmentation des délégations de service public à des acteurs privés. Par exemple, la gestion des déchets ou encore la maintenance des prisons a été confiée à des acteurs privés comme l'entreprise Carillion⁶. Cette période est également marquée par la création des « *Ofdogs* », un ensemble d'agences de régulation parmi lesquelles les agences de régulation pour l'éducation (*Ofsted*), l'énergie (*Ofgem*) ou encore l'eau (*Ofwat*)⁷, pour superviser l'action de ces nouveaux acteurs privés⁸. En une décennie, 130 nouvelles agences sont créées, employant 350 000 fonctionnaires, représentant 72 % de la fonction publique⁹.

Dans un troisième temps, à **partir des années 2000**, les agences deviennent le mode d'organisation privilégié en matière de régulation au Royaume-Uni. Le nombre d'agences augmente considérablement, jusqu'à atteindre quelque **800 agences en 2010**¹⁰, sous l'effet de trois tendances :

- la **poursuite de la privatisation des services publics**¹¹ entamée par les gouvernements conservateurs de Margareth Thatcher ;

- le **processus de dévolution** des pouvoirs du gouvernement britannique vers les Nations du Pays de Galles, de l'Écosse et de l'Irlande du Nord à partir de 1998¹². Celui-ci a eu pour effet de transférer des tâches autrefois réalisées par le gouvernement central aux gouvernements locaux, justifiant ainsi la création de nouvelles agences régionales. Par exemple, le service de santé publique d'Écosse (*National Health Service Scotland*) a été créé en 1999, après la loi sur la dévolution de l'Écosse ;

¹ C. Harlow, R. Rawlings, *Law and administration*, 2022, Chap. 9, p. 346.

² [UK Cabinet Office, Improving Management in Government : The Next Steps \(« The Ibbs Report »\), 1988.](#)

³ Conseil d'État, étude annuelle, « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », 2012.

⁴ [Serious Fraud Office \(SFO\).](#)

⁵ C. Harlow, R. Rawlings, *Law and administration*, 2022, Chap. 2, p. 43.

⁶ *Ibid.*, Chap. 2, p. 45.

⁷ [Ofsted](#), [Ofgem](#) et [Ofwat](#).

⁸ C. Harlow, R. Rawlings, *Law and administration*, 2022, Chap. 9, p. 347.

⁹ [Conseil d'État, « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », 2012.](#)

¹⁰ [Institute for Government, Étude sur la réforme des organismes publics, 22 janvier 2022.](#)

¹¹ C. Harlow, R. Rawlings, *Law and administration*, 2022, Chap. 9, p. 347.

¹² [House of Commons Library, Introduction to devolution in the United Kingdom, 2024, p.5.](#)

– **l’adhésion à l’Union européenne**¹. En effet, la création d’agences européennes² a demandé un effort d’adaptation au niveau étatique et parfois justifié la création de nouvelles agences. Par exemple, l’Agence pour les normes alimentaires (*Food Standards Agency*)³ a été créée en 2000 pour appliquer les régulations européennes en la matière.

Dans un quatrième temps, à rebours des développements passés, le gouvernement de David Cameron entame en 2010 une **nouvelle réforme visant à réduire le nombre d’agences** et à rationaliser leur fonctionnement⁴. La **loi sur les organismes publics de 2011** (*Public Bodies Act 2011*)⁵ confère aux ministres le pouvoir de supprimer, fusionner ou modifier les organismes publics, dont les agences. Sous son effet, le nombre d’agences diminue rapidement et se stabilise aux alentours de 300 depuis 2020.

En dépit de nouveaux programmes de réforme des agences proposés en 2021 et à nouveau en 2025, la réforme de 2011 constitue la plus grande restructuration des organismes publics britannique depuis des décennies⁶.

b) Les différentes catégories d’agences

Selon la classification établie par le Bureau du Cabinet (*Cabinet Office*) du gouvernement britannique, les **organismes publics** (*public bodies*) sont des organisations au moins en partie financées par l’État pour fournir un service public⁷. Ils incluent les **agences** rattachées au gouvernement central et dénommées *Arm’s Length Bodies*⁸ (**ALB**), les entreprises publiques (*public corporations*), les entités gouvernementales diverses (*non-classified government entities*, à savoir notamment les comités d’experts, bureaux, *taskforces*, groupes de travail, etc.)⁹, les organismes parlementaires (*parliamentary bodies*) et les organismes publics locaux (*local government & devolved administration bodies*).

¹ [C. Harlow, R. Rawlings, *Law and administration*, 2022, Chap.9, p. 347.](#)

² [M. Busuioc, M. Groenleer, J. Tondal, *The Agency Phenomenon in the European Union*, 2010, cité dans *H&R, Law and Administration*, 2022, Chapitre 9, p. 347.](#)

³ <https://www.food.gov.uk/>

⁴ [Minister for the Constitution, *Post Legislative Scrutiny of the Public Bodies Act 2011*, 2016, Préambule, para. 1.](#)

⁵ [Public Bodies Act \(2011\), 2011 Chapter 24.](#)

⁶ [National Audit Office, *Progress on public bodies reform*, 2014, p. 11.](#)

⁷ [UK Cabinet office, *Public Bodies Handbook : part one*, p. 8.](#)

⁸ Littéralement « organismes à distance d’une longueur de bras ».

⁹ Les Non-classified Government Entities sont des catégories d’organismes publics qui ne sont pas couverts par la classification établie par le Cabinet Office. Lors de la création ou de la fusion d’agences, le Cabinet Office exige en principe de respecter la classification mise en place et d’éviter cette catégorie par défaut, dont les contours sont plus flous.

Aussi appelées « Quangos » (*quasi-autonomous non governmental organisations*) dans le langage courant, les **agences (ALB)** sont organisées en **trois catégories**¹ :

- les **agences exécutives** (*Executive Agencies*), qui agissent en tant que « bras » de leur ministère (*department*) d'origine ;
- les **organismes publics non départementaux** (*Non Departmental Public Bodies*, NDPB ou OPND en français), organismes publics qui fonctionnent séparément de leur ministère de tutelle ;
- et les **départements non ministériels** (*Non Ministerial Departments*, NMD ou DNM en français), organismes publics qui partagent de nombreuses caractéristiques avec un ministère à part entière, mais qui sont dépourvus de ministres et agissent indépendamment de leur ministère de tutelle.

Caractéristiques des différentes catégories d'agences (ALB) britanniques

Caractéristique	Agence exécutive	Organisme public non départemental (OPND)	Départements non ministériels (DNM)
Statut	Service intégré au ministère	Organisation indépendante. Il peut s'agir d'une entreprise et/ou d'une organisation caritative (<i>charity</i>).	Département à part entière
Organisme de la Couronne (<i>Crown body</i>)	Oui.	En règle générale, non.	Oui.
Modalité de création	Acte administratif (généralement rapide et facile)	Généralement une loi spécifique (peut prendre du temps)	Acte administratif, souvent complété par une législation primaire
Gouvernance	Directeur général soutenu par un conseil d'administration	Conseil d'administration indépendant dirigé par un président non exécutif	Secrétariat permanent soutenu par un conseil d'administration
Responsabilité ministérielle	Le ministre de tutelle prend les décisions clés concernant les affaires de l'agence.	Le ministre de tutelle décide des questions clés.	Rarement nécessaire, mais en cas de besoin, c'est un ministre du ministère de tutelle qui décide.
Ministère de tutelle (<i>Sponsor department</i>)	Contrôle direct	Tutelle exercée dans le cadre d'un accord formel. Peut-être légère.	Contrôle « à distance » (<i>remote</i>)

¹ [UK Cabinet office, Public Bodies Handbook : part one](#), p. 8.

Caractéristique	Agence exécutive	Organisme public non départemental (OPND)	Départements non ministériels (DNM)
Financement	Budget général et/ou redevances	Subvention(s) du ou des ministère(s) et/ou recettes provenant de droits et de taxes	Budget général et/ou redevances
Personnel	Fonctionnaires (<i>civil servants</i>)	Généralement des fonctionnaires ; certains petits NDPB consultatifs et tribunaux se voient attribuer des fonctionnaires de leur ministère de tutelle à temps partiel.	Fonctionnaires (<i>civil servants</i>)
Rapports et comptes annuels	Publication des rapports et comptes dans le cadre de l'activité de tutelle du ministère	Publication de leurs propres rapports et comptes annuels, généralement consolidés en un document.	Publication de leurs propres rapports et comptes annuels

Source : Cabinet Office, *Managing public money*

En 2023, le *Cabinet Office* recensait **304 agences (ALB)**¹, employant **390 808 agents** (soit 75 % des agents de la fonction publique du gouvernement central²), financées par le gouvernement britannique à hauteur de **353,3 milliards de livres sterling** (soit 422 milliards d'euros). Environ 60 % des dépenses du gouvernement central britannique sont ainsi mises en œuvre *via* des agences³. Sur ces 304 agences, 246 appartiennent à la catégorie des organismes publics non départementaux (OPND), 38 sont des agences exécutives et 20 sont des départements non ministériels (DNM).

10 agences perçoivent **92 %** des ressources allouées par le budget de l'État⁴. En particulier, le Service national de santé d'Angleterre (*National Health Service England*) représentait à lui seul 46 % du financement global des agences en 2023⁵ et l'Agence de financement de l'éducation et des compétences en représentait 19 %.

¹ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023](#)

² En mars 2023, le Royaume-Uni comptait 519 780 fonctionnaires employés dans les ministères et autres organismes publics tels que les agences exécutives. Ce chiffre exclut les employés de la fonction publique d'Irlande du Nord, les autres agents de la Couronne et les employés du secteur public au sens large, tels que ceux des collectivités locales.
https://publications.parliament.uk/pa/cm5804/cmselect/cmpubacc/452/report.html?utm_source=chatgpt.com (consulté le 24 avril 2025).

³ Pour l'exercice 2022-2023 (budget total de 455 milliards de livres sterling).

⁴ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023](#)

⁵ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023](#)

Les 10 principales agences (ALB) au Royaume-Uni en 2023

Nom de l'agence	Type d'agence	Part du budget financée par l'État
Service national de santé d'Angleterre (<i>National Health Services</i>)	OPND exécutif	159,26 milliards £ (190,32 milliards €)
Agence de financement de l'éducation et des compétences (<i>Education and Skills Funding Agency</i>)	Agence exécutive	67,46 milliards £ (80,68 milliards €)
Recettes et douanes de sa Majesté (<i>HM Revenue and Customs</i>)	DNM	45,22 milliards £ (54,03 milliards)
Réseau ferroviaire (<i>Network Rail Limited</i>)	OPND exécutif	19,24 milliards £ (22,99 milliards)
Recherche et innovation du Royaume-Uni (<i>UK Research and Innovation</i>)	OPND exécutif	9,26 milliards £ (11,07 milliards)
Trains grande vitesse (<i>High speed 2 Ltd</i>)	OPND exécutif	6,87 milliards £ (8,21 milliards)
Autoroutes nationales (<i>National highways</i>)	OPND exécutif	6,40 milliards £ (7,65 milliards)
Service des prisons et de probation de la Couronne (<i>HM Prison and Probation service</i>)	Agence exécutive	4,72 milliards £ (5,64 milliards)
Agence anglaise du logement (<i>Homes England</i>)	OPND exécutif	4,05 milliards £ (4,84 milliards)
Agence de sécurité sanitaire du Royaume-Uni (<i>UK Health Security Agency</i>)	Agence exécutive	3,79 milliards £ (4,53 milliards)

Source : Cabinet Office, https://co-public-bodies.github.io/ALB_Landscape_Analysis_2022_23/ (consulté le 21 avril 2025)

(1) Les agences exécutives (*executive agencies*)

Une agence exécutive est une unité permanente appartenant à un ministère du gouvernement central, qui peut être de taille variable. Elle est **administrativement distincte** de ce dernier, mais y reste attachée juridiquement et ne dispose pas de personnalité juridique. Elle se concentre sur la délivrance de services spécifiques ou sur la mise en œuvre d'une politique publique, dans un cadre de responsabilité défini envers les ministres¹. Elle est créée par **acte administratif**².

Le ministère de tutelle nomme le directeur général (*chief executive*) de l'agence par l'intermédiaire d'un commissaire de la fonction publique, qui dirige l'agence. Les employés de l'agence sont des fonctionnaires employés par l'administration de rattachement³.

¹ <https://www.gov.uk/guidance/public-bodies-reform> (consulté le 4 avril 2025)

² [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023](#)

³ [UK Cabinet Office, The Public Bodies Handbook – Part 3, Executive Agencies Guidance](#)

- **Nombre** : 38 (12,5 % du paysage des agences)¹.
- **Effectifs** : 138 660 agents².
- **Masse budgétaire** (financement gouvernemental et autre réunis) : 103,7 milliards d'euros (86,69 milliards de livres sterling)³.

Exemple d'agence exécutive :
le Service des prisons et de probation de la Couronne
(HM Prison and Probation service)

Administration de rattachement	Ministère de la Justice (Ministry of Justice) Ministre de la Justice (Secretary of State for Justice)
Missions	Exécuter les décisions des tribunaux en fournissant pour l'Angleterre et le Pays de Galles des services publics d'emprisonnement, de probation et de détention des jeunes. Gestion de la fourniture de services privés. Réinsertion des détenus ⁴ .
Composition	Secrétaire permanent (<i>Permanent Secretary</i>) : partenaire ministériel à la tête de l'agence. Chef exécutif : nommé par le secrétaire permanent dans le respect des règles de nomination aux postes publics. Dirige l'agence et assure sa gestion quotidienne. Il est responsable, <i>via</i> le secrétaire permanent, devant le ministre de la Justice. Conseil d'administration (<i>Agency Board</i>) : - membres simples nommés sur approbation du secrétaire permanent. - directeurs non exécutifs nommés par le secrétaire permanent après consultation du ministre de la Justice.
Contrôle de l'État	Ministre responsable de l'activité de l'agence devant le Parlement.
Équivalents en France	Direction de l'administration pénitentiaire Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) ⇒ Administrations centrales

¹ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023](https://www.gov.uk/government/publications/government-ministers-and-responsibilities/list-of-non-ministerial-departments-and-executive-agencies-html). La liste complète des agences exécutives est disponible à l'adresse suivante : <https://www.gov.uk/government/publications/government-ministers-and-responsibilities/list-of-non-ministerial-departments-and-executive-agencies-html>.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ [HM Prison and Probation Service framework document, avril 2017](#)

(2) Les organismes publics non départementaux (*Non Departmental Public Bodies*)

Les organismes publics non départementaux (OPND) qui opèrent « à bout de bras » des ministres, sans appartenir administrativement à un ministère, constituent la **principale catégorie d'agences**. Disposant d'une personnalité juridique propre (à l'exception des OPND de la Couronne), ils sont **créés par la loi**¹, pour au moins trois ans et exercent des fonctions très diverses. Ils travaillent dans un cadre stratégique défini par les ministres².

Ils se déclinent en quatre catégories :

– **les OPND exécutifs**³ : ils travaillent pour le gouvernement dans certains domaines précis et ont essentiellement des fonctions de mise en œuvre. Au nombre de 118, ils représentent **39 %** des agences⁴. L'Agence de l'environnement (*Environment Agency*) appartient par exemple à cette catégorie ;

– **les OPND de conseil**⁵ : ils fournissent des conseils indépendants et une expertise aux ministres. Au nombre de 116, ils représentent **38 %** du nombre total d'agences⁶. On peut citer par exemple, le Comité sur les normes de la vie publique (*Committee On Standards in Public Life*)⁷ qui conseille le gouvernement en matière de normes éthiques et de déontologie dans la sphère publique ;

– **les OPND tribunaux**⁸ : ils font partie du système judiciaire et ont des compétences dans des domaines spécifiques du droit. Au nombre de huit, ils représentent **près de 3 %** du nombre d'agences⁹. Le Tribunal d'appel de la concurrence (*Competition Appeals Tribunal*) appartient notamment à cette catégorie. Bien que ces tribunaux subsistent en tant qu'OPND distincts, toutes les nouvelles fonctions des tribunaux doivent désormais être assurées au sein de l'agence exécutive du Service des cours et tribunaux de sa Majesté (*HM Courts and Tribunals Service*) ;

– **les OPND de la Couronne** : au nombre quatre, cette catégorie est marginale¹⁰. Leur seule différence est qu'ils ne sont pas distincts juridiquement de la Couronne. C'est le cas par exemple du Comité consultatif de la monnaie royale (*Royal Mint Advisory Committee*).

¹ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023.](#)

² [T. Endicott, Administrative Law, 4th ed., 2018, Glossaire.](#)

³ [How Government works \(Site officiel du gouvernement du Royaume-Uni\) .](#)

⁴ [Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023.](#)

⁵ <https://www.gov.uk/government/how-government-works>, consulté le 3 avril 2025.

⁶ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023.](#)

⁷ <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>, consulté le 3 avril 2025.

⁸ <https://www.gov.uk/government/how-government-works>, consulté le 3 avril 2025.

⁹ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023.](#)

¹⁰ *Ibid.*

En termes de gouvernance, en règle générale, les ministres nomment le président, tous les membres non exécutifs du conseil d'administration de l'OPND et sont consultés sur la nomination du directeur général¹. Le personnel des OPND est composé d'agents publics recrutés par ceux-ci, et non de fonctionnaires employés par le ministère, comme c'est le cas pour les agences exécutives².

- **Nombre** : 246 (environ 80 % du paysage des agences)³.
- **Effectif** : 152 388 agents (tous types d'OPND confondus)⁴.
- **Masse budgétaire** (financement gouvernemental et autre réunis) : 254,3 milliards d'euros (212,6 milliards de livres sterling)⁵.

Exemple d'OPND :
Bureau indépendant de surveillance de la conduite policière
*(Independent Office for Police Conduct)*⁶

Création	<i>Police Reform Act 2002</i> ⁷ Remplace l'Autorité de plainte de la police (<i>Police Complaints Authority</i>), puis devient le IOPC après la réforme de 2018.
Missions	Supervise, fixe et contrôle le système de traitement des plaintes contre la police en Angleterre et au Pays de Galles. Enquête sur les affaires graves (corruption, décès ou blessure à la suite d'un contact avec la police).
Composition	Conseil d'administration unitaire : responsable de la gouvernance et de la gestion budgétaire. Directeurs non exécutifs (6), nommés selon les règles de nomination aux emplois publics par le ministère de l'intérieur (<i>Home Secretary</i>). Directeur général : nommé par la Couronne, à la tête du CA.
Contrôle de l'État	3 organes internes assurent le respect des termes de la mission de l'agence : - le comité d'audit, de risque et d'assurance - le comité pour les personnes et la culture - le comité pour la qualité

¹ [UK Cabinet Office, The Public Bodies Handbook : part one.](#)

² [UK Cabinet Office, The Public Bodies Handbook – Part 3, Executive Agencies Guidance.](#)

³ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023.](#)

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ L'ensemble des données du tableau proviennent du [site officiel de l'IOPC.](#)

⁷ [Police Reform Act 2002, Part 2 Complaints and Misconduct, The Independent Office for Police Conduct.](#)

Financement¹	Auto-financement (produits d'actifs, de propriété...) Subventions gouvernementales.
Équivalent en France	Inspection Générale de la Police Nationale Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale Défenseur des Droits ⇒ Mélange d'administration centrale et d'agence indépendante. ⇒ Multiplicité d'organismes en France contre une certaine unicité au Royaume-Uni.

(3) Les départements non ministériels (*Non Ministerial Departments*)

Un département non ministériel (DNM) est une entité publique permanente qui **opère séparément de son ministère de tutelle** (*sponsor*) ou partenaire. Il est créé par un acte administratif puis par une loi². Il a des fonctions plus spécialisées, notamment de régulation, pour lesquelles la supervision directe d'un ministre est jugée inutile ou inappropriée³.

Un DNM est dirigé par un haut fonctionnaire en tant que directeur général, avec un conseil d'administration composé d'un président indépendant et de directeurs non exécutifs, nommés par le ministre de tutelle, après examen du Parlement⁴.

- **Nombre** : 20⁵ (7 % des agences)⁶.
- **Effectifs** : 99 750 agents⁷.
- **Masse budgétaire** (financement gouvernemental et autre réunis) : 52,6 milliards d'euros (44,26 milliards de livres sterling).

Exemples : Service de poursuites judiciaires de la Couronne (*Crown prosecution service*), le Service des revenus et douanes de sa Majesté (*HM Revenue and Customs*), l'Autorité de la concurrence et des marchés financiers (*Competition and Markets Authority*), Bureau du rail et des routes (*Office of Rail and Road*), Bureau des marchés du gaz et de l'électricité (*Office of Gas and Electricity Markets, Ofgem*), l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (*National Crime Agency*)⁸.

¹ [IOPC Annual Report and statement of accounts, HC 518 2022/2023](#)

² *Ibid.*

³ [UK Cabinet Office, The Public Bodies Handbook : part one.](#)

⁴ *Ibid.*

⁵ <https://www.gov.uk/government/organisations>, consulté le 4 avril 2025.

⁶ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023.](#)

⁷ *Ibid.*

⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/government-ministers-and-responsibilities/list-of-non-ministerial-departments-and-executive-agencies-html> (consulté le 5 avril 2025).

c) Le degré d'autonomie et d'indépendance des agences

Le degré d'autonomie et d'indépendance des agences et les modalités de contrôle de l'État sur ces dernières dépendent du **type d'agence**. Il s'agit d'une question importante car, par leur nature et leur niveau de technicité, les agences ont une influence majeure sur l'économie du pays. Il faut donc que l'État exerce un contrôle sur leur activité.

Un exemple de l'étendue de leurs pouvoirs et de leur degré d'indépendance est un arrêt de la Haute cour de justice (*High Court*) d'Angleterre et du Pays de Galles, dans lequel *OfGem*, l'Agence de régulation de l'électricité et du gaz, a été contrainte de délivrer un permis à un fournisseur d'énergie¹. Cependant, un « cocktail réglementaire » veille à encadrer les pouvoirs et l'autonomie conférés aux agences².

(1) Les agences exécutives

Parties intégrantes d'un ministère, les agences exécutives ont un **degré d'autonomie et d'indépendance moindre** en comparaison avec les autres agences. C'est le ministère qui met en place la politique à suivre³.

Selon le *Cabinet Office*, il existe **deux modèles de gouvernance** des agences exécutives qui présentent des niveaux d'autonomie différents⁴:

– **le modèle 1 « agence exécutive proche de leur ministère »** : cela concerne les agences qui travaillent étroitement avec leur ministère de tutelle ou sont considérées comme trop petites pour avoir un conseil d'administration complet. Dans ce cas, le comité d'audit et de risque du ministère d'origine assure la fonction de contrôle pour l'agence. Ce type d'agence est dirigée par un conseil d'administration sans membres non exécutifs, avec à sa tête le directeur général de l'agence. Ce dernier rend compte de son activité quotidienne au ministre compétent et de l'utilisation responsable des fonds publics au secrétaire permanent du ministère en tant qu'agent comptable de l'agence⁵ ;

– **le modèle 2 « agence exécutive plus indépendante du ministère »** : ce modèle de gouvernance est choisi quand il est considéré que l'agence nécessite davantage d'indépendance vis-à-vis du ministère ou qu'elle a une taille critique suffisante. Dans ce cas, l'agence exécutive est dirigée par un conseil d'administration dirigé par un président non exécutif et composé de membres exécutifs et non exécutifs.

¹ [*Npower Direct Ltd v Gas and Electricity Markets Authority and Competition Markets Authority* \[2018\] EWHC 3576 \(Admin\), paras 8-20\].](#)

² [*T. Prosser, Chapter 10: Regulation and administrative law: some key issues, in C. Harlow, A research agenda for administrative law, 2023, pp. 235-254.*](#)

³ [*UK Cabinet Office, The Public Bodies Handbook : part one.*](#)

⁴ [*UK Cabinet Office, Executive Agencies Guidance, Chap. 3, p. 7.*](#)

⁵ *Ibid.*

Dans tous les cas, le **ministre est responsable de l'activité de l'agence devant le Parlement**. Aussi, il détermine les objectifs stratégiques et assure leur réalisation ainsi que la bonne utilisation des fonds. Il approuve le plan d'activité proposé par l'agence, nomme le directeur général et approuve les nominations des membres non exécutifs¹.

De plus, depuis 2019², les agences exécutives doivent être évaluées en accord avec les **lignes directrices du Cabinet Office sur la revue des organismes publics** (*public bodies review programme*)³. Auparavant, seuls les OPND étaient concernés par ce processus d'examen régulier (cf. *infra*).

(2) Les organismes publics non départementaux

Dans la mesure où il n'appartient pas à un ministère, le **degré d'autonomie d'un OPND est supérieur** à celui d'une agence exécutive. Le ministère de tutelle met en place un cadre stratégique et son ministre est responsable de l'activité de l'agence devant le Parlement⁴.

Le **degré d'autonomie varie** d'un OPND à l'autre : il est défini de façon *ad hoc* et dépend de ses besoins et de l'orientation donnée par le ministre responsable.

Comme indiqué précédemment, en principe, les ministres nomment le président et tous les membres non exécutifs du conseil d'administration de l'OPND, et sont consultés sur la nomination du directeur général⁵.

Les OPND sont également inclus dans le programme de revue des agences (cf. *infra*).

(3) Les départements non ministériels

Les départements non ministériels (DNM) disposent d'un **niveau d'autonomie supérieur** aux deux autres catégories d'agences. Ils mettent en place leur propre politique de prestation de services, même si le ministère peut définir un cadre stratégique selon la nature de l'activité⁶.

Les **modalités de contrôle** de leurs activités doivent être établies dans un **document-cadre** (*framework document*)⁷. En règle générale, les DNM ne sont pas soumis à l'autorité directe d'un ministre mais certains font l'objet d'une surveillance minimale afin qu'un ministre puisse répondre de leurs activités devant le Parlement⁸. Les termes précis de cette surveillance sont définis dans le document-cadre⁹.

¹ [UK Cabinet Office, Executive Agencies Guidance, Chap 3, p. 6.](#)

² [UK Cabinet Office, Tailored Reviews: Guidance on Reviews of Public Bodies, 2019.](#)

³ [UK Cabinet Office, Guidance on the undertaking of Reviews of Public Bodies.](#)

⁴ [UK Cabinet Office, The Public Bodies Handbook : part one.](#)

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ [HM Treasury, Specimen framework document, 2022.](#)

⁸ [Institute for Government, Report, The Strange Case of Non-Ministerial Departments, 2013.](#)

⁹ [HM Treasury, Managing Public Money, 2023, Chap 7, para. 7.10, p. 63.](#)

Cette grande indépendance est justifiée par les **tâches** – notamment de régulation ou judiciaires – confiées à l’agence car un manque d’indépendance serait inapproprié ou préjudiciable à son activité. Ceci interroge toutefois sur leur responsabilité politique¹. Selon le rapport de 2023 du Trésor public de sa Majesté sur la gestion des deniers publics, il est recommandé de ne pas opter pour la forme d’un DNM, mais plutôt pour un OPND dès lors que cela est possible².

La proximité avec le pouvoir exécutif **varie d’une agence à l’autre**. Par exemple, la Commission des forêts du Royaume-Uni (*Forestry Commission*) a une relation avec le ministre qui est semblable à celle d’un OPND ou d’une agence exécutive : « *La Commission des forêts d’Angleterre et la Commission des forêts d’Écosse rendent compte directement à leur ministre de tutelle, en fournissant des conseils sur la politique et en mettant en œuvre cette politique dans la nation concernée.* »³

D’autres agences, comme le Service de poursuites judiciaires de la Couronne, ont un lien beaucoup plus distant avec le pouvoir exécutif : « *Le directeur travaille sous la supervision du procureur général, qui est responsable du service devant le Parlement.* »⁴

Enfin, d’autres DNM comme l’Agence des normes alimentaires (*Food Standards Agency*), affirment n’avoir aucun lien avec le pouvoir exécutif : « *En tant que département non ministériel, l’Agence est gouvernée par le conseil d’administration et non directement par les ministres. La gestion quotidienne de la FSA est déléguée à des fonctionnaires par l’intermédiaire du directeur général.* »⁵

Selon le groupe de réflexion *Institute for Government*, la **catégorie des DNM manque d’intelligibilité et demeure obscure** dans le paysage du service public britannique⁶. L’institut annonçait en 2013 poursuivre ses études sur le sujet et préconisait une réforme pour abolir la catégorie jugée désuète⁷. Celle-ci permettrait une gouvernance plus claire, fondée sur le degré d’autonomie dont les organismes ont besoin pour mener leurs missions. Un plan en quatre étapes avait alors été présenté consistant à : (i) mettre fin à la création de nouveaux DNM et inclure ceux déjà existants dans le processus de revue triennale des agences, (ii) mettre fin à la possibilité pour un DNM d’avoir un double statut de DNM et d’agence exécutive, (iii) transformer les DNM les plus proches des ministères en agences exécutives ou les intégrer aux ministères et enfin, (iv) reconnaître le besoin de création d’une nouvelle catégorie dénommée « organismes d’intérêt public », caractérisée par son besoin d’indépendance particulier (par exemple, l’Autorité nationale des statistiques).

¹ [*Institute for Government, Report, The Strange Case of Non-Ministerial Departments, 2013.*](#)

² [*HM Treasury, Managing Public Body, 2023, Chap. 7, para. 7.2.3, p. 56.*](#)

³ [*Forestry Commission, Corporate Plan 2009-2012.*](#)

⁴ [*The Code for Crown Prosecutors, 26 octobre 2018.*](#)

⁵ [*Food Standards Agency, Board Effectiveness Review, Avril 2022.*](#)

⁶ [*Institute for Government, Report, The Strange Case of Non-Ministerial Departments, 2013*](#)

⁷ [*Ibid.*](#)

Cette proposition de réforme a été partiellement suivie par le gouvernement. En effet, la catégorie des DNM n'a pas été abolie ni remplacée par celle d'organisme d'intérêt public, mais elle est **intégrée au programme de revue des organismes publics** depuis 2016¹ et il n'est plus possible de créer un DNM à double statut².

d) Le financement et le coût des agences

Les agences (ALB) britanniques ont des **modalités de financement différentes selon leur nature et leur degré d'indépendance** : les agences exécutives qui appartiennent à un ministère sont généralement directement financées par leur ministère de tutelle à partir du budget général (*Supply Estimate*) tandis que les OPND ayant une personnalité juridique propre reçoivent des subventions (*grants*) de leur ministère de tutelle afin de remboursement les dépenses liées à certains éléments ou services dans les conditions définies par la loi³. Les DMN reçoivent quant à eux un financement directement du ministre des finances (*exchequer*) et non d'un ministère (*Own Estimate*). Certaines agences reçoivent également **d'autres sources de revenus** comme des redevances (*levy funding*), des frais administratifs (*fees and charges*), des dons privés (*charitable donations and bequeathments*), des revenus commerciaux (*commercial funding*) ou encore des prêts d'un ministère, autorisés par la loi (*loans from department*). Certaines fonctions peuvent donner lieu au versement d'une **taxe** de la part des utilisateurs mais dans ce cas ces taxes sont versées à l'administration fiscale (HMRC) et non directement à l'organisme public.

Selon la synthèse élaborée chaque année par le *Cabinet Office*, le **financement gouvernemental est inégal** d'une agence à l'autre : 92 % de ce financement a été alloué à 10 agences (dont *NHS England*) et 110 agences (dont le *Health Services Safety Innovation Service*) n'ont rien reçu du budget de l'État en 2022/2023⁴.

**Données financières par catégories d'agences (ALB)
pour l'exercice 2022-2023**

Catégorie	Personnel (ETP)	Financement		Dépenses totales
		Gouvernemental	Autres sources de revenus	
Agences exécutives	138 700	86,7 Mds £ (101,0 Mds €)	2,2 Mds £ (2,6 Mds €)	86,7 Mds £ (101,0 Mds €)

¹ [UK Cabinet Office, Tailored reviews : Guidance on Reviews of Public Bodies, 2019](#), p. 4

² [UK Cabinet Office, The Public Bodies Handbook : part one](#), Chap. 2, p. 15

³ [UK Cabinet Office, The Public Bodies Handbook : part one](#), Annex A, p. 35.

⁴ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023](#)

Catégorie	Personnel (ETP)	Financement		Dépenses totales
		Gouvernemental	Autres sources de revenus	
OPND	152 300	217,7 Mds £ (234,5 Mds €)	6,0 Mds £ (7,2 Mds €)	212,6 Mds £ (247,7 Mds €)
DNM	99 800	48,9 Mds £ (56,9 Mds €)	1,4 Md £ (1,7 Md €)	44,3 Mds £ (51,8 Mds €)
Total		353,3 Mds £ (411,5 Mds €)	9,5 Mds £ (11,1 Mds €)	343,55 Mds £ (402,95 Mds €)
	390 800	362,7 Mds £ (424,4 Mds €)		

Source : UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023

e) L'évaluation des agences : les « programmes de revue »

Le principe d'une **revue (review) ou évaluation périodique des agences** a été introduit en 2010 par le programme de réforme des organismes publics du gouvernement conservateur, qui prévoyait une obligation de revue triennale pour les OPND¹. Celui-ci avait été perçu comme un succès à l'époque, le gouvernement revendiquant qu'il avait permis d'économiser près de 800 millions de livres sterling (930 millions d'euros) par an en dépenses administratives².

Le **programme de révision ciblée (tailored review) de 2015-2020**³ a élargi le champ d'action du précédent programme en y incluant les départements non ministériels et en prévoyant un nouveau rythme d'évaluation (en principe, un par législature)⁴.

Le **programme de revue des organismes publics (public bodies review programme)** actuel a été lancé par le Cabinet Office en 2022 et s'est achevé en mars 2025. Il résulte de la Déclaration sur la réforme du gouvernement de 2021 du gouvernement conservateur de Boris Johnson, qui avait émis le souhait de « commencer un programme de revue des agences (ALB) et d'améliorer l'efficacité de leurs ministères de tutelle, en s'appuyant sur des indicateurs de performance clairs et de nouvelles normes rigoureuses en matière de gouvernance »⁵.

¹ [Institute for government, The public bodies review programme, 2023.](#)

² *Ibid.*

³ [UK Cabinet Office, Tailored Reviews: Guidance on Reviews of Public Bodies, 2019.](#)

⁴ [UK Cabinet Office, Tailored Reviews: Guidance on Reviews of Public Bodies, 2019, Introduction](#)

⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-on-government-reform/declaration-on-government-reform> (consulté le 22 avril 2025).

D'après les **lignes directrices du Cabinet Office sur la réalisation du programme de revue** des agences¹, l'objectif des revues est d'évaluer la gouvernance, la responsabilité, l'efficacité et l'efficience des agences (ALB) existantes. Il s'agit principalement de déterminer si la fonction exercée par un organisme « *reste utile et nécessaire* » en utilisant les « trois tests » du gouvernement (cf. *infra*) et, le cas échéant, s'il existe de meilleures alternatives pour atteindre les objectifs du gouvernement (comme la fusion ou la réintégration au sein de l'administration de l'État).

De plus, les lignes directrices exigent de la part des évaluateurs d'identifier les domaines dans lesquels il est possible de réaliser plus de 5 % d'économies. Les actions visant à atteindre cette « **cible d'efficience** » doivent être reflétées dans les recommandations du rapport final. Lorsque la recommandation est acceptée, l'objectif de plus de 5 % doit être atteint par l'organisme dans un délai d'un à trois ans².

La procédure de revue d'une agence en cinq étapes

Les **ministères** sont responsables de la **sélection des agences** à évaluer. Ils sont encouragés à tenir compte d'une série de facteurs, notamment la taille et l'importance stratégique de l'organisme, le temps écoulé depuis la dernière revue et les changements importants que l'organisme a pu connaître depuis lors.

Les revues comprennent généralement une **combinaison d'auto-évaluation interne et de recherche externe**, des inspections et des entretiens avec la direction et le personnel de l'organisme, ainsi qu'avec les principales parties prenantes. Le *Cabinet Office* recommande de suivre une procédure d'évaluation en cinq étapes :

1) **L'auto-évaluation de l'agence**. Elle ne doit pas durer plus d'un mois. En fonction du résultat, le ministre responsable décide conjointement avec le comptable principal si le processus doit se poursuivre par une évaluation complète (étape 2) ou si le rapport d'auto-évaluation est directement transmis au ministre responsable (étape 4), accompagné de recommandations mineures ;

2) **La désignation de l'évaluateur principal et la collecte d'informations**. Contrairement aux précédents programmes de revue, l'évaluateur principal doit être indépendant de l'agence et du ministère. Le choix est laissé à la discrétion du ministre de tutelle. Une équipe est également mise en place pour soutenir l'évaluateur principal, généralement composée de fonctionnaires du ministère commanditaire.

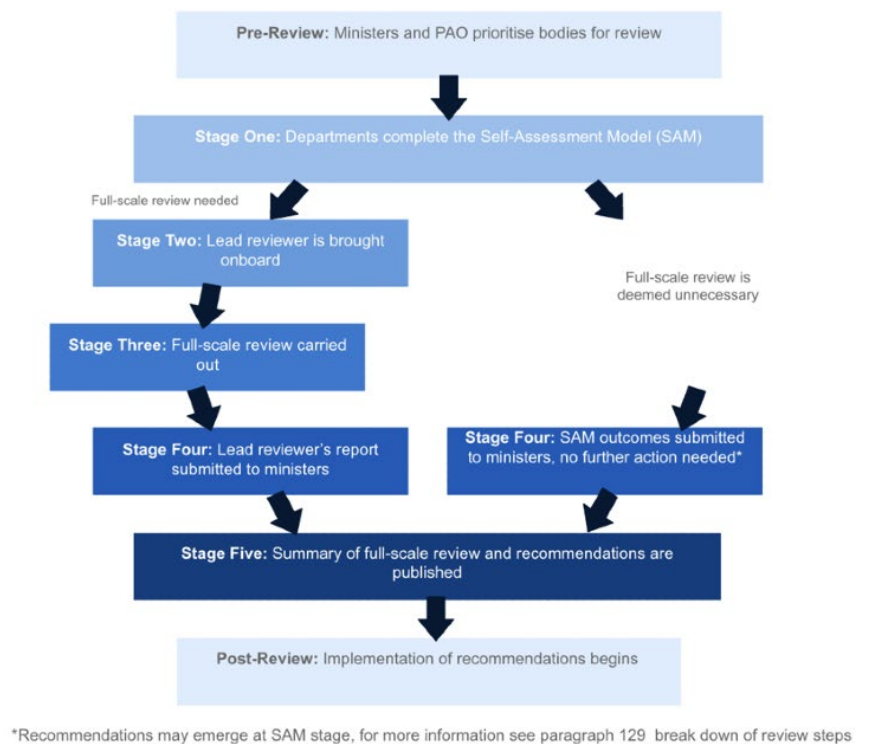
3) **L'évaluation ou revue (review)**. L'équipe responsable mène des recherches extérieures, des inspections et des entretiens avec les acteurs pertinents. Cette étape dure quatre mois.

¹ [UK Cabinet office, Guidance on the undertaking of Reviews of Public Bodies, 2024](#)

² *Ibid.*, para. 20.

4) **La présentation du rapport d'évaluation au(x) ministre(s).** Si cette étape intervient après l'auto-évaluation, le ministre peut décider de mener une évaluation complète ou non à l'issue de cette étape. Les ministres ont le dernier mot sur l'acceptation ou le rejet des recommandations.

5) **La publication du rapport,** accompagné de la réponse du ministre. Elle intervient au plus tard trois mois après la conclusion de la revue. Les ministères sont également tenus de fournir au *Cabinet Office* des mises à jour ultérieures sur la mise en œuvre des recommandations acceptées.



Source : Cabinet Office, *Guidance on the undertaking of Reviews of Public Bodies*

Dans le cadre du programme de revue 2022-2025, le *Cabinet Office* s'est engagé à passer en revue **125 agences** couvrant 90 % de l'ensemble des dépenses des agences. Début 2024, 60 % des revues avaient été lancées et 35 millions de gains d'efficience identifiés¹. La liste des agences évaluées est publiée chaque année, une priorité étant donnée aux entités les plus importantes en termes de taille ou de priorité politique. Par exemple, pour l'exercice 2024-2025 une priorité est donnée aux agences qui dépendent du ministère de la défense (10 revues sur la trentaine annoncée)².

¹ <https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2023-12-19/7559/> (consulté le 22 avril 2025).

² <https://www.gov.uk/government/publications/list-of-public-bodies-for-review-in-202425/list-of-public-bodies-for-review-in-202425> (consulté le 22 avril 2025).

f) Les réflexions sur l'efficacité du système d'agences

(1) La qualité des services publics

L'amélioration de la qualité des services publics et l'un des principaux moteurs de la privatisation et de l'agencification. Par exemple, la loi ayant instauré l'*Ofcom*, le régulateur des médias et services de communication, illustre l'importance centrale accordée à la satisfaction des citoyens et des consommateurs. En effet, le citoyen est mentionné dès l'article 3, intitulé « Devoirs généraux de l'*Ofcom* » : « Dans l'exercice de ses fonctions, l'*Ofcom* a pour mission principale a) de promouvoir les intérêts des citoyens en matière de communications ; et b) de promouvoir les intérêts des consommateurs sur les marchés concernés, le cas échéant en encourageant la concurrence »¹.

Cependant, en pratique, la **satisfaction des citoyens** en matière de services publics est **assez basse**. Lors de la campagne électorale des dernières élections générales en juillet 2024, le débat autour de leur qualité était central. Par exemple, l'Autorité de régulation des services de l'eau (*Water Services Regulation Authority*, Ofwat) a été critiquée pour son inaction face à l'incapacité des compagnies d'eau à freiner la pollution des rivières². Face à cette situation, le professeur d'économie politique Sir Dieter Helm a suggéré la nationalisation de l'opérateur privé responsable de la distribution d'eau à Londres, *Thames Water*, dont Ofwat contrôle pourtant le conseil d'administration³. Ainsi, il est possible d'y voir un échec de l'agence dans sa mission centrale : assurer la qualité du service public de l'eau.

D'autres critiques ont été adressées au système des agences. Tout d'abord, leur **manque de responsabilité politique**⁴ (*accountability*) est pointé du doigt. Malgré des réformes, notamment à travers le *Public Bodies Act 2011*, les termes de cette responsabilité sont restés opaques constatait en 2014 la commission en charge de l'administration publique de la Chambre des communes⁵.

Ensuite, le problème des doublons et des enchevêtrements de compétences est déploré. Comme en France, certaines missions d'agences se recoupent et ce « *problem of many hands* » rend difficile la mise en œuvre des politiques publiques⁶.

¹ [*OfCom Communications Act 2003, Part 1 « Functions of OfCom », article 3 « General duties of OfCom », \(1\) .*](#)

² [*I. Feuerstein, « Élections au Royaume-Uni : comment la crise des services publics s'est imposée au cœur de la campagne », Les Échos, 1^{er} juillet 2024.*](#)

³ [*D. Helm, The end\(less\) game for Thames Water, 23 septembre 2024.*](#)

⁴ [*J. Black, Accountability of UK Regulatory Agencies: Challenges, Capacities and Prospects.*](#)

⁵ [*Public Administration Committee, Who's Accountable? Relationship between Government and Arm's Length Bodies, HC 110 \(2014/15\), 8. Conclusion.*](#)

⁶ [*C. Harlow, R. Rawlings, Law and administration, 2022, p. 380.*](#)

Enfin, pour certains auteurs, les valeurs commerciales qui ont accompagné la vague de privatisation et d'agencification ont évincé la protection des consommateurs au profit de la rentabilité¹.

(2) Les oscillations du système d'agences : suppressions, fusions, reclassements, réintégrations et nouvelles créations

(a) La réduction du nombre d'agences entre 2010 et 2020

En 2010, le Premier ministre David Cameron avait annoncé une réforme globale des agences dans le cadre de la politique de redéfinition des services publics. La **loi sur les organismes publics de 2011**² (*Public Bodies Act*) fut adoptée à cet effet. Le projet de loi initial fut critiqué pour ses « clauses Henry VIII » qui autorisaient les ministres à supprimer ou réformer les agences et donc à amender des dispositions législatives. Lors du débat parlementaire, ces critiques ont conduit à un assouplissement du texte, maintenant l'obligation pour le gouvernement d'obtenir l'autorisation du Parlement afin de réformer, fusionner ou supprimer les agences créées par la loi³.

Un *memorandum* du ministère de la Constitution de 2016 sur l'évaluation des effets de la loi⁴ confirme que celle-ci *a effectivement permis la baisse du nombre d'agences*. Notamment, **entre 2011 et 2016, 52 organismes publics ont été réformés par 33 arrêtés** (orders)⁵. Par exemple, la Commission des jeux de hasard (*Gambling Commission*) et la Commission de la loterie nationale (*National Lottery Commission*) ont été fusionnées. Cependant, certains organismes cités dans la loi comme pouvant faire l'objet de réforme n'ont pas été modifiés. D'autres l'ont été par d'autres moyens, notamment des lois spécifiques⁶. Enfin, certains organismes n'ont finalement pas été réformés car leur politique avait changé depuis l'entrée en vigueur de la loi, rendant inutile leur révision⁷.

Le *memorandum* souligne que les arrêtés adoptés dans le cadre de la loi ont permis de réduire les **coûts administratifs des agences de près de 122 millions de livres sterling** (146 millions d'euros) cumulés sur la période 2010-2015⁸. Le Bureau national d'audit (National Audit Office, NAO) estimait quant à lui les économies liées à la réforme des organismes publics (y compris les entreprises publiques) à 793 millions de livres sterling en 2012-2013, tandis

¹ [R. Rawlings, « Addressing contractual governance » », in *A research agenda for Administrative law*, C. Harlow, 2023, para. 2.3.](#)

² [Public Bodies Act \(2011\), 2011 Chapter 24.](#)

³ [Public Bodies Act \(2011\), 2011 Chapter 24, Part 1 General order-making power, Powers of Ministers : supplementary, 11. Procedure, \(4\)](#) « Sous réserve de ce qui suit, si, à l'expiration du délai de quarante jours, le projet d'arrêté prévu au paragraphe 1 est approuvé par une résolution de chaque chambre du Parlement, le ministre peut prendre un arrêté dans les termes du projet ».

⁴ [Minister for the Constitution, Post Legislative Scrutiny of the Public Bodies Act 2011, 2016.](#)

⁵ *Ibid.*, para. 98.

⁶ *Ibid.*, para. 100.

⁷ *Ibid.*, para 120.

⁸ *Ibid.*, para. 112.

que le gouvernement britannique revendiquait une réduction des dépenses publiques de **3,1 milliards de livres sterling entre 2011 et 2015**¹. Selon le NAO, cette différence s'explique par le fait que la méthodologie retenue par le gouvernement comprend des baisses de dépenses qui ne sont pas directement liées au programme de réforme des organismes publics, comme par exemple des économies décidées dans le cadre des revues de dépenses en vue de réduire l'activité de certains organismes².

Selon une étude de l'*Institute for Government*, le nombre d'agences (ALB) au Royaume-Uni est passé de plus de **800 à 295 entre 2010 et 2020**³. Les suppressions se sont concentrées en début de période et concernent principalement les **OPND qui ont vu leur nombre réduit de deux tiers**. Le nombre de départements non ministériels n'a quant à lui pas changé sur la même période et le nombre d'agences exécutives a diminué, principalement de 2010 à 2013⁴. Ceci s'explique par le fait que les OPND de conseil sont des organismes plus faciles à supprimer dans la mesure où, souvent, ils n'ont pas de personnel permanent et exercent des fonctions moins essentielles. Le NAO souligne en effet que la plupart des organismes proposés pour la suppression (65 %) n'avaient pas enregistré de dépenses en 2009-2010. La réforme a donc, dans un premier temps, été l'occasion de supprimer des organismes inutiles et de désencombrer l'administration⁵.

Cependant, sur la période 2015 et 2020, l'analyse doit être nuancée. L'étude publiée par le NAO en 2021 sur la supervision centrale des agences⁶ montre que **la plupart des agences récemment supprimées (depuis 2016) ont été soit reclassées dans une autre catégorie d'organismes publics, soit fusionnées**, plutôt que totalement supprimées. Selon le NAO, parmi les 189 agences (ALB) supprimées de la base de données du *Cabinet Office* entre 2016 et 2019, 143 (85 %) ont été reclassées dans une autre catégorie, 35 (18 %) ont été fermées et remplacées ou fusionnées et **seulement sept ont cessé leur activité sans être remplacées**⁷.

Par exemple, 132 organes de contrôle indépendant des prisons, centres de rétention administratifs et centres d'expulsion pour immigrants ont été retirés de la catégorie des OPND et neuf conseils de recherche universitaires classés en tant qu'OPND ont été regroupés en un seul, ce qui a entraîné une réduction du nombre d'organismes publics mais pas des fonctions qu'ils remplissent⁸. L'Agence de gardes frontaliers *UK Border Force* a quant à elle été supprimée en 2012 et ses fonctions réintégrées au sein du ministère de l'intérieur⁹.

¹ National Audit Office, *Progress on public bodies reform*, 2014, p. 19.

² Ibid.

³ *Institute for Government, Explainer, Public bodies reform*, 2022.

⁴ Ibid.

⁵ National Audit Office, *Progress on public bodies reform*, 2014, p. 19.

⁶ *National Audit Office, Central oversight of arm's-length bodies*, 2021.

⁷ Ibid., p. 16.

⁸ Ibid., p. 16.

⁹ <https://www.gov.uk/government/organisations/border-force> (consulté le 21 avril 2025).

Certains OPND de conseil ont aussi **changé de catégorie**, en étant réintégrés en tant que comités d'experts au sein de ministères¹.

**Un exemple de reclassement dans une autre catégorie d'organisme public :
la commission des règles d'enregistrement foncier**

La commission *des règles d'enregistrement foncier* (*Land Registration Rules Committee*) a été réintégrée au sein de l'administration d'État en 2015². Son statut est ainsi passé d'organisme public non départemental de conseil³ à celui de *comité d'experts* (*Expert Committee*)⁴, rattaché à la catégorie des « ALB non classifiés ». Ce changement de catégorie n'a pas été motivé par l'administration.

(b) La création de nouvelles agences depuis le Brexit

Malgré la diminution drastique du nombre d'agences depuis 2010, de nouvelles agences continuent d'être créées au Royaume-Uni afin de répondre à certains besoins spécifiques.

En particulier, à la suite de la sortie de l'Union européenne du Royaume-Uni, deux nouvelles agences ont repris des **fonctions auparavant assurées par les agences de l'Union européenne** : l'Office pour la protection de l'environnement (*Office for Environmental Protection*) et l'Autorité de résolution des litiges commerciaux (*Trade Remedies Authority*)⁵.

La procédure de création d'une nouvelle agence (ALB) ⁶

Selon le guide établi par le *Cabinet Office*, de nouveaux organismes publics ne devraient être créés que s'il existe un besoin clair et pressant, pour l'État de fournir un service par un intermédiaire et qu'il n'y a pas d'alternative viable.

Lorsqu'ils élaborent une proposition de création d'une nouvelle agence (appartenant à l'une des trois catégories de ALB), les ministères doivent la soumettre aux « **trois tests** » (*three tests*) élaborés par le gouvernement :

« 1. S'agit-il d'une fonction technique dont la réalisation nécessite une expertise externe ?

2. S'agit-il d'une fonction qui doit être assurée avec une impartialité politique absolue, et perçue comme telle ?

¹ *Ibid.*

² [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023.](#)

³ [Department for Business, Innovation & Skills, Report, Land Registration Rules Committee : triennial review 2014/2015.](#)

⁴ [HM Land Registry Annual Report 2023-2024.](#)

⁵ [UK Cabinet Office, ALB Landscape Analysis 2023.](#)

⁶ [UK Cabinet Office, Public Bodies Handbook, Part 2, p. 6.](#)

3. S'agit-il d'une fonction qui doit être exercée de manière indépendante des ministres pour établir des faits et/ou des chiffres avec intégrité ? »

Le **Cabinet Office n'approuve la création d'une nouvelle agence que si au moins l'un des trois critères est rempli**. L'approbation du Secrétaire général du **Trésor britannique** est également nécessaire. Une fois ces approbations formellement reçues, un acte administratif ou un projet de loi doit être adopté, selon le statut de l'organisme.

Malgré la procédure mise en place, le NAO a constaté en 2021 que les ministères n'avaient pas toujours examiné convenablement si l'agence (ALB) était la forme la plus appropriée pour mettre en œuvre une politique. Il relevait également que les organismes « non classés » (*unclassified bodies*) constituent un point de fuite dans la mesure où ils ne suivent pas les procédures de création prévues pour les agences et n'entrent pas dans le périmètre de contrôle et de surveillance du *Cabinet Office*¹.

Plus récemment, le Royaume-Uni a notamment créé les agences suivantes :

– **l'Agence pour la recherche avancée et l'invention** (*Advanced Research and Invention Agency*, ARIA) en 2023. Sur le modèle de la DARPA américaine, cette agence qui a le statut d'OPND exécutif sous tutelle du ministère de la science, de l'éducation et de la technologie vise à financer des projets de recherche et d'innovation à haut potentiel mais à risque élevé² ;

– **l'Organisme d'enquêtes sur la sécurité des services de santé** (*Health Services Safety Investigations Body*). Ce nouvel OPND sous tutelle du ministère de la santé et des services sociaux est chargé depuis 2023 d'enquêter sur les problèmes de sécurité des patients dans l'ensemble du NHS en Angleterre³.

(c) Les mesures annoncées par le nouveau gouvernement travailliste

Depuis son entrée en fonction en juillet 2024, le gouvernement travailliste a annoncé plusieurs mesures qui devraient profondément modifier le paysage des agences britanniques. Ces mesures ne s'inscrivent toutefois dans aucun plan d'ensemble ou stratégie globale à ce jour.

¹ *National Audit Office, Central oversight of arm's-length bodies*, p. 8.

² <https://www.aria.org.uk/about-aria> (consulté le 22 avril 2025).

³ <https://www.hssib.org.uk/about-us/who-we-are/> (consulté le 22 avril 2025).

Dans un discours sur la réforme de l'État britannique prononcé le 13 mars 2025, le Premier ministre Keir Starmer a **critiqué le recours trop important aux agences**, en ce qu'elles affaiblissaient la responsabilité démocratique des gouvernants¹, et annoncé la « **suppression** » (*abolition*) du **Service national de santé en Angleterre (NHS England)**².

Cette annonce fait suite à celle de la **réintégration** de la seconde agence la plus importante en termes budgétaires, *Education and Skills Funding Agency*, au sein du ministère de l'éducation à compter du 31 mars 2025³.

Des **fusions** d'organismes publics sont également prévues ou ont déjà été mises en œuvre, telles que la fusion du Bureau du régulateur des sociétés d'intérêt communautaire (*Office of the Regulator of Community Interest Companies*) – qui supervise l'accréditation des entreprises à vocation sociale – et le Registre des entreprises du Royaume-Uni (*UK corporate registry*), l'intégration du régulateur des systèmes de paiement (*Payment systems regulator*) à l'Autorité de conduite financière (*Financial Conduct Authority*, FCA)⁴ ou encore la création le 1^{er} avril 2025 de l'Autorité nationale des infrastructures et de la transformation des services (*National Infrastructure and Service Transformation Authority*, NISTA), à partir de la Commission nationale des infrastructures et Autorité des infrastructures et des projets⁵.

Dans un communiqué de presse d'avril 2025, le gouvernement a ainsi annoncé que « *chaque Quango [ie. agence] sera examiné en vue d'une fermeture, d'une fusion ou de la réintégration de ses fonctions dans les ministères si son existence n'est pas justifiée* »⁶. Ces modifications sont censées apporter plus d'efficacité et « *réduire la bureaucratie* » en permettant au gouvernement de « *reprendre le contrôle* ».

Parallèlement, la **création de 18 nouvelles agences** a été annoncée parmi lesquelles un nouvel opérateur ferroviaire, chargé de superviser le réseau ferroviaire national, et une autorité de régulation de l'innovation, conçue pour identifier et supprimer les obstacles réglementaires à l'innovation⁷.

¹ "There is a knee jerk response to difficult questions, to difficult lobbies. The response goes like this, let's create an agency... [...]. Democratic accountability is swept under a regulatory carpet. Politicians almost not trusting themselves, outsourcing everything to different bodies because things have happened along the way – to the point you can't get things done."

² <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-remarks-on-the-fundamental-reform-of-the-british-state-13-march-2025> (consulté le 22 avril 2025).

³ <https://www.gov.uk/government/organisations/education-and-skills-funding-agency> (consulté le 22 avril 2025).

⁴ Financial Times, *The UK's 'Quango' state*, 19 mars 2025.

⁵ <https://www.gov.uk/government/organisations/national-infrastructure-and-service-transformation-authority/about> (consulté le 22 avril 2025).

⁶ <https://www.gov.uk/government/news/hundreds-of-quangos-to-be-examined-for-potential-closure-as-government-takes-back-control> (consulté le 24 avril 2025).

⁷ Financial Times, *The UK's 'Quango' state*, 19 mars 2025.

La réforme du Service national de santé

Le *NHS England* est l'agence en charge de la **gestion administrative des services de santé** en Angleterre. Il s'agit d'un organisme public non départemental exécutif rattaché au ministère de la santé et de l'agence la plus importante du paysage britannique, ayant reçu un financement gouvernemental de 159 milliards de livres sterling (190,8 milliards d'euros) en 2022-2023.

La question du déclin de la qualité des *services* du NHS est au cœur des débats politiques depuis sa **transformation en OPND en 2012**. En effet, la satisfaction citoyenne vis-à-vis de cette agence est actuellement faible. Selon le *King's Fund*, un groupe de réflexion indépendant, le service n'a jamais été aussi mal évalué par ses utilisateurs depuis 1983, avec seulement 24 % de satisfaction¹. Les causes de cette insatisfaction sont principalement les longs délais pour obtenir un rendez-vous chez le médecin et à l'hôpital (71 %), le manque de personnel (54 %) et le manque d'investissement financier de l'État (47 %)².

Le nouveau Premier ministre Keir Starmer a ainsi annoncé le 13 mars 2025 « **l'abolition du NHS** » et sa **réintégration au sein du ministère de la santé et des services sociaux**³. Pour le gouvernement travailliste actuel, cet échec est en partie dû à la lourdeur bureaucratique qui accompagne l'organisation en agence et « à la duplication résultant du fait que deux organisations font le même travail dans un système qui empêche actuellement le personnel d'être au service des patients »⁴. Il s'agit ainsi d'inverser « la réorganisation descendante du NHS de 2012, qui a créé des couches bureaucratiques lourdes sans lignes de responsabilité claires »⁵.

L'objectif du gouvernement est d'achever cette réforme dans un **délai de deux ans**, ce qui nécessitera préalablement l'adoption d'une loi par le Parlement⁶. Les principaux points du projet de réforme sont les suivants⁷ :

- la **reprise du contrôle de l'agence par l'administration de l'État** - elle réintègrera le ministère de la santé des services sociaux et ne sera plus un OPND exécutif ;

- la **suppression de 9 000 emplois** au sein de l'agence et du ministère de la santé, soit la moitié des postes dans les deux structures⁸ ;

¹ [The King's Fund, Report, Public Satisfaction with the NHS and social care in 2023, Results from the British Social Attitudes Survey, 2024.](#)

² [National Centre for Social Research, Report, Public attitudes to the NHS and social care, 2023.](#)

³ [Department of Health and Social Care, NHS England, Wes Streeting MP, Press release, « World's largest quango scrapped under reforms to put patients first », 2025, consulté le 21 avril 2025.](#)

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ [NHS Confederation, Briefing, « Abolishing NHS England : what you need to know », 13 mars 2025](#)

⁷ <https://www.nhsconfed.org/publications/abolishing-nhs-england-what-you-need-know> (consulté le 21 avril 2025).

⁸ Le NHS emploie principalement de gestionnaires et de fonctionnaires, et non directement les médecins et infirmières qui dispensent les soins dans les hôpitaux.

– la **déconcentration du processus de prise de décision au niveau régional** : cette démarche est expliquée par la nécessité de donner davantage de contrôle aux professionnels de santé locaux sur le système ;

– **une amélioration du service par une réallocation des fonds publics** : le ministre de la santé W. Streeting a annoncé que cette réforme permettrait une « *meilleure efficience pour le contribuable et des meilleures solutions pour les patients car les centaines de millions de livres sterling [qui seront] économisées seront redéployées en première ligne pour offrir de meilleurs soins* »¹.

La question du financement de la réforme sera étudiée cet été. À terme, si les suppressions d'emplois annoncées sont effectives, la réforme permettrait d'économiser environ 500 millions de livres sterling (environ 600 millions d'euros)².

¹ B. Morton, « NHS England to be axed as role returns to government control », BBC, 13 mars 2025

² <https://www.nhsconfed.org/publications/abolishing-nhs-england-what-you-need-know> (consulté le 21 avril 2025).

4. Les Pays-Bas : un modèle dual d'agences au cadre juridique perfectible

Aux Pays-Bas, il existe deux principaux types d'agences : les **organes administratifs indépendants** (*zelfstandige bestuursorganen*, ZBO) et les **agences exécutives** (*agentschappen*). Il existe également d'autres organes administratifs « à distance » du gouvernement comme les organismes consultatifs et les agences de planification.

Apparus dans les années 1980, les **ZBO** sont des entités publiques ou privées investies d'une mission de service public par la loi, qui ne sont pas soumises directement à l'autorité du gouvernement. De nature très variée, leur définition juridique demeure floue et seule la moitié des quelque 150 ZBO figurant dans le registre gouvernemental sont couverts par la loi-cadre sur les ZBO adoptée en 2007. Face à leur prolifération et au manque de contrôle démocratique à leur égard, relevé notamment par la Cour des comptes et le Parlement, certains ZBO ont été supprimés ou fusionnés et la création de nouveaux ZBO ne doit être envisagée qu'en dernier ressort. Cependant, leur nombre a continué d'augmenter depuis 2012.

Les **agences exécutives** sont apparues à partir du milieu des années 1990 comme une alternative à l'externalisation vers les ZBO. Elles s'apparentent à une « agencification interne » car elles jouissent d'une certaine autonomie de gestion tout en appartenant à un ministère. Après un pic de 44 agences exécutives en 2010, il en existe aujourd'hui 10 aux Pays-Bas. La révision du règlement sur les agences en 2024 a notamment permis d'assouplir leurs modalités de financement et de gouvernance.

a) Regard historique sur le développement des agences

La délégation de certaines tâches à des organismes extérieurs au gouvernement et à son administration est une **tradition ancienne** aux Pays-Bas. Vers 1900, le gouvernement comptait déjà environ 75 organismes dotés d'une certaine forme d'indépendance, tandis que les organismes consultatifs indépendants sont inscrits dans la Constitution depuis 1922¹. Ce phénomène s'inscrit dans la tradition corporatiste et le haut niveau d'implication de la société civile qui caractérisent la pratique administrative néerlandaise².

¹ Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, *Brede evaluatie organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand*, [Deskresearch Rapportage deelonderzoek B1-B2](#), 2021, p. 15.

² Ibid.

Fortement influencés par la doctrine de la nouvelle gestion publique (*New public management*), les Pays-Bas ont développé le recours aux privatisations et à des « **organes administratifs indépendants** » (*zelfstandige bestuursorganen*, ZBO), dotés de la personnalité juridique, à partir des années 1980¹. L'objectif de ces structures indépendantes, dont le modèle de gouvernance s'inspire de l'entreprise, était alors d'offrir une administration publique plus efficace et réactive².

Dans les années 1990 et 2000, la prolifération des ZBO a fait l'objet de nombreux **débats politiques**. En particulier, la Cour des comptes néerlandaise a sévèrement critiqué la responsabilité limitée de ces organes vis-à-vis du gouvernement, leur manque de contrôle politique et l'absence de cadre juridique uniforme³. Conçues comme une réponse alternative aux ZBO, les premières **agences exécutives** (*agentschappen*) néerlandaises ont été créées en 1994. Les agences sont dotées d'un statut propre mais, contrairement aux ZBO, elles relèvent entièrement de la responsabilité des ministres compétents. Ce type d'agence a vocation à permettre une mise en œuvre plus efficace des politiques publiques.

La volonté de **mieux encadrer** l'activité de ces organismes indépendants s'est traduite par l'adoption, en 2007, d'une loi-cadre sur les ZBO⁴ et, en 2011, d'un règlement sur les agences exécutives⁵.

En dépit des critiques et d'un encadrement juridique renforcé, le nombre d'organismes indépendants a, dans l'ensemble, continué d'augmenter aux Pays-Bas. Après une **vague de suppressions au début des années 2000**, faisant passer le nombre de ZBO de 189 en 1995 à 118 en 2012⁶, celui-ci a de nouveau augmenté et le nombre de ZBO s'élève à **environ 150 en 2025**. Le nombre exact de ZBO est cependant difficile à comptabiliser, en dépit du registre tenu par le gouvernement, en raison du flou juridique et conceptuel entourant sa définition. Le nombre d'agences exécutives a quant à lui atteint un pic en 2010 avec 44 agences⁷ et s'est stabilisé depuis 2018 avec **30 agences**⁸.

Depuis le début des années 2020, les discussions sur l'indépendance, le contrôle politique et le pilotage des agences et des ZBO demeurent d'actualité. Entre 2019 et 2021, les ministères de l'intérieur et des finances néerlandais ont fait réaliser une **vaste étude sur le cadre juridique de l'ensemble des « organismes administratifs à distance »** (*rijksorganisaties op afstand*), comprenant les ZBO, les agences exécutives, les organismes consultatifs (*adviescolleges*) ainsi que les agences de planification (*planbureaus*)

¹ Conseil d'État, Étude annuelle 2012 « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », 2012, p. 233.

² Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, *op. cit.*, p. 15.

³ Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, *op. cit.*, pp. 16-18.

⁴ [Kaderwet zelfstandige bestuursorganen](#)

⁵ [Regeling agentschappen](#)

⁶ Johan de Leeuw, [Onderzoek naar de herpositionering van zbo's](#), 2013, p. 15.

⁷ <https://www.rijksfinancien.nl/financieel-jaarverslag/2017/bijlage/d17e54202> (consulté le 3 avril 2025).

⁸ Registre des agences exécutives consultable à l'adresse suivante : <https://organisaties.overheid.nl/Agentschappen> (consulté le 3 avril 2025).

et les services d'inspection. Les résultats de cette évaluation¹ ont été pris en compte pour procéder à une révision du règlement sur les agences en 2024 mais ils n'ont pas donné lieu à une modification substantielle de la loi-cadre sur les ZBO (cf. *infra*).

b) Les différentes catégories d'agences

Le système public néerlandais comprend un grand nombre d'entités administratives indépendantes, également appelées « **organismes administratifs à distance** » (*rijksorganisaties op afstand*), sous l'influence du concept des *Arm's Length Bodies* (ALB) britanniques. L'évaluation indépendante réalisée entre 2019 et 2021 identifie **quatre catégories** d'organismes administratifs à distance :

- les organes administratifs indépendants (*zelfstandige bestuursorganen*, ZBO) ;
- les agences exécutives (*agentschappen*) ;
- les organismes consultatifs (*adviescolleges*) ;
- et les agences de planification (*planbureaus*)².

Les développements ci-après présentent brièvement ces quatre catégories mais la présente étude se concentre sur les deux principaux types d'entités indépendantes : les ZBO et les agences exécutives.

(1) Les organes administratifs indépendants (ZBO)

Les ZBO sont définis par la loi-cadre les régissant comme des **organes administratifs investis d'une mission publique** par la loi, par décret ou par arrêté ministériel pris en application d'une loi, et qui ne sont **pas subordonnés hiérarchiquement à un ministre**³. Cependant, seule environ la moitié des ZBO entre dans le champ d'application de la loi-cadre et il existe un certain flou dans la définition de ce concept⁴.

Ils ont des **statuts juridiques variés** (organes administratifs avec ou sans personnalité juridique, entité de droit privé comme une fondation ou une société à responsabilité) et exercent des tâches très diverses de régulation, d'expertise ou de mise en œuvre.

En 2025, le registre gouvernemental dénombre **150 ZBO** (en tenant compte des ZBO individuels et de ceux appartenant à un « *cluster* » et en excluant les entités au sein des ZBO)⁵.

¹ Consultables à la page suivante : <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2021/12/09/brede-evaluatie> (consulté le 3 avril 2025).

² Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, *op. cit.*, p. 13.

³ *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*, article 1^{er}.

⁴ J.A.M. Kruijff et S/van Thiel, [Zelfstandige bestuursorganen: en ongrijpbaar fenomeen?](#), 2020, p. 277.

⁵ *Ibid.*

À titre d'exemples, la Banque centrale néerlandaise, l'Agence nationale pour la recherche scientifique, l'Agence nationale pour l'assurance chômage ou encore la Radiotélévision publique néerlandaise appartiennent à la catégorie des ZBO. Les notaires – considérés en tant que regroupement (*cluster*) – entrent également dans la catégorie des ZBO.

Les principaux ZBO

Nom	Statut	Budget 2021 (en M€)	ETP (2021)
Banque des assurances sociales <i>Sociale Verzekeringsbank (SVB)</i>	Organisme public à personnalité juridique propre	48 369	3 065
Agence de gestion de l'assurance chômage <i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)</i>	Organisme public à personnalité juridique propre	36 523	18 419
Conseil supérieur de la magistrature ou Conseil de la Justice <i>Raad voor de Rechtspraak</i>	Organe judiciaire	1 161	10 856
Fondation régionale de radiodiffusion publique <i>Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO)</i>	Fondation de droit privé	1 125	1 271
Organisation néerlandaise de la recherche scientifique <i>Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)</i>	Organisme public à personnalité juridique propre	950	2.306
Radiodiffusion publique néerlandaise <i>Nederlandse Publieke Omroep (NPO)</i>	Fondation de droit privé	866	418
Autorité compétente pour l'accueil des demandeurs d'asile <i>Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)</i>	Organisme public à personnalité juridique propre	842	3 343
Organisation néerlandaise pour la recherche appliquée en sciences naturelles <i>Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)</i>	Organisme public à personnalité juridique propre	560	3 278
Conseil pour l'aide juridique <i>Raad voor Rechtsbijstand (RvR)</i>	Organisme public à personnalité juridique propre	424	271
Organisme de recherche sur les soins et les sciences médicales (Pays-Bas) <i>ZorgOnderzoek Nederland / Medische Wetenschappen (ZonMw)</i>	Organisme public à personnalité juridique propre	413	327

Source : <https://www.rijksfinancien.nl/overzicht-zbos-en-agentschappen>

(2) Les agences exécutives

Les agences exécutives font **officiellement partie d'un ministère** mais exécutent des tâches de **manière autonome** et ont leur propre gestion opérationnelle¹. Il s'agit ainsi d'une forme d'« **agencification interne** »².

Les agences exécutives néerlandaises ont vocation à **fournir des services ou des produits** clairement mesurables et doivent avoir une taille minimale (condition d'un budget annuel de plus de 50 millions d'euros pour permettre leur création)³.

Actuellement au nombre de **30** (sans tenir compte de leurs divisions administratives internes)⁴, elles sont régies depuis 2011 par un **règlement** spécifique⁵. Celui-ci distingue deux types d'agences : les agences à comptabilité d'exercice et les agences à comptabilité de caisse (article 1^{er}). Le développement des agences exécutives a ainsi joué un rôle important dans le processus de transition vers la comptabilité d'exercice, également appelée comptabilité d'engagements en droit français (*baten en lasten stelsel*)⁶, dans le secteur public aux Pays-Bas⁷.

En 2023, leur budget total s'élevait à **14,8 milliards d'euros, pour environ 60 000 ETP**⁸.

Les principales agences exécutives, en termes budgétaires sont l'Agence pour les infrastructures et la gestion de l'eau (*Rijkswaterstaat*), le Service des institutions judiciaires (*Dienst Justitiële Inrichtingen*) et la Société immobilière de l'État (*Rijksvastgoedbedrijf*).

Les principales agences exécutives

Nom	Budget 2023 (en M€)	ETP (2023)
• Agence pour les infrastructures et la gestion de l'eau <i>Rijkswaterstaat</i> (RWS)	3 657	10 721
• Département des institutions judiciaires <i>Dienst Justitiële Inrichtingen</i> (DJI)	2 975	15 817
• Office national de la propriété <i>Rijksvastgoedbedrijf</i> (RVB)	1 429	2 540
• Office national de l'entrepreneuriat <i>Rijksdienst voor Ondernemend Nederland</i> (RVO)	1 105	5 436

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen> (consulté le 3 avril 2025).

² *Regeling agentschappen 2024*, Toelichting.

³ *Regeling agentschappen*, article 2.

⁴ <https://organisaties.overheid.nl/Agentschappen> (consulté le 3 avril 2025).

⁵ *Regeling agentschappen*

⁶ La comptabilité d'exercice ou comptabilité d'engagements (*stelsel van baten en lasten*) est un système dans lequel les charges et produits doivent être rattachés à la période comptable à laquelle ils se rapportent, même s'ils ne sont pas encore payés ou encaissés. Elle s'oppose à la comptabilité de caisse (ou comptabilité budgétaire) utilisée pour l'établissement du budget de l'État néerlandais ?

⁷ Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, op. cit., p. 42.

⁸ <https://www.rijksfinancien.nl/overzicht-zbos-en-agentschappen> (consulté le 3 avril 2025).

Nom	Budget 2023 (en M€)	ETP (2023)
Service de l'immigration et de la naturalisation <i>Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)</i>	796	5 010
Institut national de la santé publique et de l'environnement <i>Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)</i>	716	2 296
Autorité néerlandaise de sécurité des aliments et des produits de consommation <i>Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA)</i>	513	3 575
Agence exécutive pour l'éducation <i>Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)</i>	485	2 962
Service de mise en œuvre des TIC <i>Dienst ICT Uitvoering (DICTU)</i>	372	925
Agence de services de TIC au gouvernement ² <i>SSC-ICT²</i>	371	1 040

Source : <https://www.rijksfinancien.nl/overzicht-zbos-en-agentschappen>

(3) Les organismes consultatifs (*adviescolleges*)

Les organismes consultatifs sont chargés de **conseiller le gouvernement et le Parlement** de manière indépendante sur les **lois, règlements ou politiques publiques** de l'État¹.

Au sens de la **loi-cadre sur les organismes consultatifs**² introduite en 1997, les *adviescolleges* ne donnent pas d'avis sur la mise en œuvre ou l'application des lois et politiques existantes mais sur les projets de loi, d'actes réglementaires et les politiques futures³. D'autres organismes conseillent le gouvernement sur la mise en œuvre des lois et politiques publiques comme le Conseil d'État (*Raad van State*), la Cour des comptes (*Algemene Rekenkamer*) et le Médiateur (*Nationale ombudsman*) ainsi que de comités indépendants (évalués à environ 250), souvent temporaires, chargés de missions d'évaluation et de recherche⁴.

Le registre gouvernemental recense actuellement environ **105 *adviescolleges***⁵. Cependant, comme dans le cas des ZBO, la loi-cadre sur les organismes consultatifs ne s'applique pas à l'ensemble des organismes consultatifs recensés par ce registre. Contrairement aux objectifs initiaux de clarification du système consultatif et d'unité du droit poursuivis par la loi-cadre, celle-ci ne s'applique qu'à 27 organismes consultatifs (dont 8 avec des dispositions dérogatoires)⁶.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/adviescolleges> (consulté le 8 avril 2025).

² *Kaderwet adviescolleges*

³ Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, op. cit., p. 49.

⁴ Ibid.

⁵ Registre des organismes consultatifs consultable à l'adresse suivante : <https://organisaties.overheid.nl/Adviescolleges/> (consulté le 8 avril 2025).

⁶ Ibid.

Il existe trois types d'organismes consultatifs¹ :

- les organismes consultatifs **temporaires** sont chargés de donner un avis sur une politique publique et sont mis en place pour une durée maximale de 4 ans ;
- les organismes consultatifs **ponctuels** donnent un avis sur un sujet d'actualité, après quoi, ils cessent d'exister ;
- les organismes consultatifs **permanents** sont créés par le Conseil des ministres pour une durée indéterminée. Il en existe deux sortes : les « collèges stratégiques » remettent des avis sur un vaste domaine politique (par exemple, le Conseil de l'administration publique, qui donne des conseils sur la manière dont le gouvernement s'acquitte de ses tâches ou encore le Conseil économique et social) et les « collèges de spécialistes techniques » qui fournissent des avis sur des questions plus restreintes (par exemple, l'Autorité des données personnelles).

(4) Les agences de planification (*planbureaus*)

Les bureaux ou agences de planification sont apparus aux Pays-Bas après la Seconde Guerre mondiale². Bien qu'intégrés au sein de leur ministère de tutelle, il s'agit d'organismes dotés d'une **indépendance scientifique**, qui travaillent de manière intersectorielle³. Il en existe **trois** :

- l'Agence centrale de planification (*Centraal Planbureau*, CPB) ;
- l'Agence néerlandaise d'évaluation environnementale (*Planbureau voor Leefomgeving*, PBL) ;
- et l'Agence de planification sociale et culturelle (*Sociaal en Cultureel Planbureau*, SCP).

Les agences de planification sont régies depuis 2012 par des instructions du Premier ministre⁴ énonçant leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

Placées sous la responsabilité du ministre de tutelle, les agences de planification établissent librement leur programme de travail mais doivent aussi répondre aux saisines du gouvernement ou du Parlement et sont consultées dans le cadre du processus d'élaboration des politiques publiques. Un comité indépendant contrôle la qualité scientifique de leurs travaux⁵.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/adviescolleges> (consulté le 8 avril 2025).

² Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, op. cit., p. 53.

³ <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/o/organisatie-rijksoverheid/andere-organisatievormen/planbureaus> (consulté le 15 avril 2025).

⁴ [Aanwijzingen voor de Planbureaus](#)

⁵ Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, op. cit., p. 53.

Par ailleurs, il convient de mentionner l'existence d'**inspections nationales** (*Rijksinspecties*) chargées de tâches de supervision et de contrôle¹ et dont la future loi sur les inspections, dont le projet a été annoncé en 2021 et soumis à consultation publique en 2025, devrait garantir l'indépendance². Les services d'inspections ont fait l'objet d'une restructuration dans les années 2000, réduisant leur nombre de 26 à 10 services structurés autour de domaines thématiques³.

Typologie des entités administratives indépendantes aux Pays-Bas

	ZBO	Agences exécutives	Organismes consultatifs	Agences de planification
Cadre juridique	Loi-cadre sur les ZBO (2007)	Règlement sur les agences (2017)	Loi-cadre sur les organismes consultatifs (1996)	Instructions relatives aux agences de planification (2012)
Tâches publiques	Tâches diverses.	Tâches diverses ; principalement des tâches d'exécution ou de gestion de prestations nécessitant une connaissance approfondie d'une politique publique.	Conseil (politique) Les organismes consultatifs conseillent le gouvernement et le Parlement, de manière sollicitée ou non, sur les nouvelles lois ou politiques à mettre en œuvre par l'État.	Recherche et conseils fondés sur des données scientifiques ; analyse des implications à long terme des politiques et prospective.
Différents types ou statuts	• ZBO de droit public sans personnalité juridique (fait partie de l'État des Pays-Bas) • ZBO de droit public avec personnalité juridique • ZBO de droit privé (principalement sous forme de fondation)	• Agence avec comptabilité d'exercice • Agence avec comptabilité de caisse	• Organismes consultatifs permanents • Organismes consultatifs temporaires • Organismes consultatifs ponctuels	Pas de différence entre les 3 agences de planification existantes
Nombre *	150	30	105 (dont 86 permanents)	3

¹ <https://www.rijksinspecties.nl/> (consulté le 17 avril 2025).

² <https://www.rijksinspecties.nl/onderwerpen/wet-op-de-rijksinspecties> (consulté le 17 avril 2025).

³ Dawid Sześciło, *L'agencification revisitée : tendances dans la consolidation de l'administration centrale en Europe*, *Revue internationale des sciences administratives*, 2022, p. 782.

	ZBO	Agences exécutives	Organismes consultatifs	Agences de planification
Responsabilité ministérielle	Responsabilité ministérielle limitée découlant des pouvoirs conférés au ministre par la législation applicable.	Responsabilité ministérielle intégrale.	« Responsabilité systémique » incluant des audits avec motivation obligatoire, cadrage et suivi.	Responsabilité ministérielle mais indépendance scientifique.

Source : Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, op. cit., p. 14.

* Chiffres actualisés à l'aide des registres gouvernementaux en date du 8 avril 2025.

c) Le degré d'autonomie et d'indépendance des agences

(1) Les ZBO

Les ZBO sont des organismes administratifs qui fonctionnent de manière autonome et ne sont **pas placés sous la responsabilité directe d'un ministre** mais ils demeurent soumis à la supervision du ministre qui, *in fine*, peut être amené à rendre compte devant le Parlement de l'activité d'un ZBO. Ils sont censés agir indépendamment de toute influence politique, tout en travaillant dans le cadre fixé par le gouvernement¹. Le degré d'autonomie et d'indépendance des ZBO dépend toutefois de leur forme juridique et de leur soumission ou non à la loi-cadre sur les ZBO.

• La supervision ministérielle

S'agissant des **ZBO de droit public**, la loi-cadre sur les ZBO prévoit :

– **l'approbation par le ministre compétent des actes administratifs** adoptés par le ZBO en vertu d'une disposition légale. Le ministre peut refuser de donner son approbation en cas d'acte contraire à la loi ou s'il considère que l'acte peut entraver la bonne exécution des tâches du ZBO (article 11) ;

– **la nomination par le ministre des directeurs de ZBO** et la possibilité de les suspendre ou de les licencier en cas d'inaptitude ou d'incompétence (article 12) ;

– **la détermination par le ministre de la rémunération** des directeurs et membres de ZBO (article 14).

Pour les ZBO de droit public disposant d'une personnalité juridique, le ministre peut décider que certaines décisions nécessitent son accord préalable comme la création d'une nouvelle entité juridique, l'acquisition ou la cession de biens ou la signature de contrats de crédit ou de prêt ou encore l'octroi de garanties à des tiers (article 13).

¹ <https://www.nrgovernance.nl/stel-raad-van-toezicht-verplicht-bij-zbos> (consulté le 15 avril 2025).

Pour l'ensemble ZBO entrant dans le champ d'application de la loi-cadre, des dispositions en matière de **contrôle, d'information et de suivi** s'appliquent. En particulier, si un ZBO est autorisé à fixer des **redevances**, ceux-ci doivent être approuvés par le ministre compétent (article 15)¹. Le ministre est également compétent pour **approuver le budget et les comptes annuels** des ZBO (articles 24, 25, 29 et 34) et adresse tous les cinq ans aux deux chambres du Parlement un rapport visant à évaluer l'efficacité du fonctionnement de chaque ZBO (article 35).

Le gouvernement néerlandais a rappelé en 2021 que les ZBO ne sont pas directement responsables devant le Parlement mais devant les ministres, qui sont à leur tour responsables devant le Parlement². Toutefois, l'indépendance des ZBO implique que la responsabilité ministérielle est limitée³. En pratique, il est toutefois admis que les directeurs de ZBO puissent être entendus directement devant l'une des chambres du Parlement, simplement en informant le ministre concerné⁴.

- **La gouvernance**

En **matière organisationnelle**, la structure et les organes propres à chaque ZBO sont établis dans les lois procédant à leur création. Par exemple, la loi-cadre ne prévoit pas d'obligation de création d'un conseil de surveillance (*raad van toezicht*) ou d'un conseil consultatif (*raad van advies*) ayant un rôle de supervision de la direction du ZBO. Une étude indépendante estime que seule la moitié des ZBO a un conseil de surveillance, tout en concluant que ceux-ci peuvent jouer un rôle utile de « tampon » entre la direction du ZBO et le ministre⁵.

En 2015, la **circulaire ministérielle** intitulée « **Gouvernance à l'égard des ZBO** »⁶ a défini un nouveau cadre de gouvernance fondé sur le **modèle triangulaire « propriétaire – client – entrepreneur »**, inspiré par les agences exécutives. L'objectif était de clarifier la gouvernance des ZBO et de permettre une coopération optimale entre le ministère compétent et le ZBO. La circulaire présente ainsi sous forme de tableaux les rôles et tâches respectives du « propriétaire » (le secrétaire général du ministère compétent), du « donneur d'ordre » (le directeur général compétent) et du « preneur d'ordre » (le ZBO).

¹ Sauf si le ZBO est déjà lié à un niveau maximal de redevance.

² [*Memorie van toelichting*](#), Wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere wetten in verband met het doorvoeren van aanbevelingen uit de tweede evaluatie van de Kaderwet

³ [*Memorie van toelichting*](#), Wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere wetten in verband met het doorvoeren van aanbevelingen uit de tweede evaluatie van de Kaderwet

⁴ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@121354/w04-20-0135/> (consulté le 17 avril 2025).

⁵ <https://www.nrgovernance.nl/stel-raad-van-toezicht-verplicht-bij-zbos> (consulté le 15 avril 2025).

⁶ [*Circulaire Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen \(zbo's\)*](#)

Les principes de la circulaire sont concrétisés dans des « accords de travail » entre les ministères et les ZBO, avec des marges de manœuvre importantes laissées aux ministères¹. À l'exception du ministère des finances qui a élaboré un protocole de supervision spécifique pour chaque ZBO, la plupart des ministères ont adopté un document fournissant l'interprétation de la circulaire à l'échelle du ministère².

(2) Les agences exécutives

Intégrées au sein des ministères, les agences exécutives disposent d'une **indépendance limitée** mais d'une certaine **autonomie en matière de gestion**.

En application du règlement sur les agences, révisé en 2024³, le modèle triangulaire de gouvernance « propriétaire – donneur d'ordre – preneur d'ordre » a été remplacé par une gouvernance plus souple dans le cadre de laquelle le « décideur politique » (le ministère) et le « gestionnaire final » – c'est-à-dire le directeur de l'agence – déterminent conjointement les activités de l'agence (article 6). De plus, des **contrats pluriannuels** (*meerjarige werkafspraken*) sont désormais prévus entre le ministère et la direction de l'agence pour déterminer les objectifs, les activités de l'agence et son financement (article 7).

Bien qu'intégrées à un ministère et dépourvues de personnalité juridique, les agences exécutives ont un **régime de gestion distinct** qui se traduit notamment par l'utilisation d'un système de comptabilité d'engagement (article 1^{er}, la possibilité d'une comptabilité de caisse reste mentionnée mais celle-ci est vouée à disparaître⁴), la possibilité de constituer une « réserve de fonctionnement » assimilable à un fonds de roulement (article 11) ainsi que de recourir à une facilité de prêt pour financer des investissements (article 12). Cependant, en raison de leur rattachement à un ministère, elles restent soumises aux réglementations et procédures applicables aux services de l'État, sauf indication contraire, et ne disposent pas de budget propre⁵.

d) Le financement et le coût des agences

Selon le ministère des finances néerlandais, le budget total des principales agences représentait environ **107,5 milliards d'euros** en 2021, dont **94,8 milliards pour les ZBO** (principalement du fait de la Banque des assurances sociales (*Sociale Verzekeringsbank*, SVB) responsable du versement de certaines prestations sociales et de l'Agence de gestion de l'assurance chômage (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, UWV) et **14,8 milliards d'euros pour les agences exécutives**⁶.

¹ Ibid.

² Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, op. cit., p. 37.

³ Applicable à l'ensemble des agences exécutives.

⁴ *Regeling agentschappen*, Toelichting.

⁵ Ibid.

⁶ <https://www.rijksfinancien.nl/overzicht-zbos-en-agentschappen> (consulté le 16 avril 2025).

La comparaison dans le temps des données budgétaires consolidées publiées par le ministère des finances¹ est toutefois délicate, en particulier pour les ZBO, en raison du **caractère incomplet des données** (sur les quelque 150 ZBO, les données présentent le budget uniquement pour 77 organismes) et des **écarts de périmètre** importants (par exemple, les données présentent le budget de la SVB et de l'UWV uniquement jusqu'en 2021 ; d'autres ZBO, pourtant répertoriés dans le registre gouvernemental sont tantôt inclus ou non, comme l'Académie de police).

(1) Les ZBO

Les ZBO sont principalement financés par des **subventions du budget général de l'État** ainsi que, pour certains organismes, des **redevances**. Les modalités de financement de chaque ZBO sont prévues dans la loi portant création de l'organisme.

La loi-cadre sur les ZBO indique que d'autres sources de revenus sont possibles (par exemple, des subventions européennes ou des produits issus de la vente d'actifs) mais ne mentionne pas la possibilité de se voir affecter le produit de taxes (article 28).

Comme indiqué précédemment, il n'existe pas de vision budgétaire consolidée de l'ensemble des ZBO. Toutefois, les documents budgétaires relatifs à chaque ministère indiquent en annexe la liste des principaux ZBO, leur budget prévisionnel et le lien vers leur dernière évaluation².

(2) Les agences exécutives

Chargées de fournir des services ou des produits aux ministères, citoyens ou entreprises, les agences exécutives néerlandaises ne disposent pas d'un budget propre mais reçoivent des **subventions de l'État et/ou des redevances**, qu'elles gèrent dans le cadre d'un régime financier distinct³.

Jusque fin 2024, le financement des agences, inspiré par la doctrine du *New Public Management*, était déterminé en fonction d'un **prix** et d'une **quantité** (de prestations ou de produits) donnée. Les évaluations réalisées entre 2019 et 2021 ont montré que cette modalité de financement n'était plus adaptée à la diversité des tâches des agences et qu'elle conduisait à porter une attention trop court-termiste à la gestion budgétaire, sans prendre suffisamment en considération la mesure des résultats escomptés et la « valeur publique » (*publiek waarde*) produite⁴.

¹ Fichiers Excel disponibles à l'adresse suivante : <https://www.rijksfinancien.nl/overzicht-datasets> (consulté le 16 avril 2025).

² Voir par exemple les ZBO du ministère des affaires sociales : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2023/09/19/xv-sociale-zaken-en-werkgelegenheid-rijksbegroting-2024> (consulté le 16 avril 2025).

³ *Regeling agentschappen, Toelichting*.

⁴ *Ibid.*

Par conséquent, le nouveau règlement sur les agences exécutives, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025, prévoit que le financement des agences repose soit sur la « production » (*output*), soit les ressources (*input*), soit sur une combinaison des deux modèles (article 8). L'idée est de permettre une plus grande différenciation des modalités de financement des agences afin de mieux s'adapter à leurs spécificités¹.

Contrairement aux ZBO, le suivi budgétaire de l'ensemble des agences est plus fiable. Ainsi, selon le ministère des finances néerlandais, le budget total des agences exécutives est passé de **10,5 milliards d'euros en 2018 à 14,8 milliards d'euros en 2023**, soit une hausse de 42 % en six ans pour un même nombre d'agences². Cette hausse s'explique pour un quart par la hausse du budget alloué à l'Agence pour les infrastructures et la gestion de l'eau (*Rijkswaterstaat*). Sur la même période, le nombre d'ETP des agences est passé de près de 49 000 à plus de 60 000³.

e) Les réflexions sur l'efficacité du système d'agences

(1) La volonté de limiter le nombre de ZBO et d'agences

Face à la « **prolifération** » des ZBO relevée par la Cour des comptes à partir de 1995 puis par plusieurs commissions d'experts et commissions d'enquête parlementaires (cf. encadré *infra*), une vague de suppressions et de fusions a eu lieu au début des années 2000. Leur nombre est ainsi passé de 189 en 1995 à 118 en 2012⁴. À partir de 2010, le paysage des **agences exécutives** a également été rationalisé et leur nombre **ramené de 44 à 30 en 2017**⁵.

Lors de son entrée en fonction en 2012, le gouvernement « Rutte II » a souhaité poursuivre la réduction du nombre de ZBO en raison du manque de contrôle démocratique exercé sur ces derniers et afin de réaliser des économies⁶. L'**accord de coalition intitulé « Bruggen slaan »** proposait ainsi de réexaminer si la forme des ZBO était toujours la plus appropriée et a affirmé le principe selon lequel le modèle des agences exécutives devait être privilégié⁷. Considéré comme un tournant important, le rapport remis au gouvernement en 2013 par le consultant Johan de Leeuw, recommandait ainsi de réduire de moitié le nombre de ZBO et proposait un arbre décisionnel pour déterminer si un ZBO devait conserver son statut⁸. Sur la base de ces recommandations, le gouvernement néerlandais prévoyait ainsi une rationalisation (*sanering*) permettant de passer de 118 ZBO à une fourchette comprise entre 76 et 89 en 2016⁹.

¹ Ibid.

² <https://www.rijksfinancien.nl/overzicht-zbos-en-agentschappen> (consulté le 16 avril 2025)

³ Ibid.

⁴ Johan de Leeuw, *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*, 2013, p. 15.

⁵ <https://www.rijksfinancien.nl/financieel-jaarverslag/2017/bijlage/d17e54202> (consulté le 17 avril 2025).

⁶ Andersson Elffers Felix et Universiteit Utrecht, op. cit., p. 22.

⁷ Regeerakkoord VVD – PvdA, *Bruggen slaan*, 29 oktober 2012

⁸ Johan de Leeuw, op. Cit., pp. 38 et suivantes.

⁹ *Kamerstuk 25268 nr. 83*, Brief van de Minister voor wonen en Rijksdienst aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Certaines **suppressions et fusions** de ZBO ont bien été mises en œuvre durant cette période : en particulier, l'Autorité néerlandaise pour les consommateurs et les marchés a été créée en 2013 à partir de la fusion de trois ZBO préexistants, participant ainsi à la consolidation des autorités de régulation¹.

Afin d'évaluer l'efficacité et l'efficience de leur fonctionnement, les ZBO sont soumis **tous les cinq ans à une évaluation** par le ministère de tutelle (article 39 de la loi-cadre). Cette obligation ne vaut toutefois que pour les ZBO entrant dans le champ d'application de la loi-cadre. Ainsi, selon une étude indépendante publiée en 2021, un peu moins de la moitié des ZBO inscrits au registre n'ont jamais été évalués et, parmi les ZBO ayant fait l'objet d'une évaluation, celle-ci n'a généralement pas eu lieu tous les cinq ans (bien que les délais semblent être mieux respectés qu'auparavant)².

En dépit de ces règles et de la volonté politique affichée de réduction du nombre d'organes indépendants, plusieurs **ZBO ont été créés après 2012**³, par exemple le Rapporteur national sur la traite des êtres humains et les violences sexuelles contre les enfants en 2013 et la fondation *Blik op werk* (« Regard sur le travail ») en 2022, chargée de vérifier la qualité des prestataires de service en matière d'intégration, d'emploi et de valeur salariale⁴. L'augmentation du nombre de ZBO au cours des dix dernières années s'explique aussi par la reconnaissance d'organisations préexistantes en tant que ZBO (par exemple, l'organisation néerlandaise pour l'internationalisation de l'éducation (Nuffic) a été transformée en ZBO en 2023). À l'automne 2024, le gouvernement néerlandais a annoncé son intention de transformer ProRail, le gestionnaire d'infrastructures ferroviaires, ayant actuellement le statut de société à responsabilité limitée en ZBO de droit privé afin de permettre une meilleure coordination de la politique en matière de transports⁵.

(2) La question de la responsabilité ministérielle

L'indépendance des ZBO et la responsabilité des ministres vis-à-vis de ces derniers et du Parlement sont des questions très présentes dans le débat public néerlandais depuis 1995.

Malgré l'accroissement de la supervision ministérielle sur les ZBO soumis à la loi-cadre, notamment *via* la nomination des directeurs et le contrôle des niveaux de rémunération (cf. *supra*), ce sujet a fait l'objet de nombreuses recommandations, notamment :

– en 2018, la **commission d'État (Staatscommissie) sur le système parlementaire**, dirigée par l'ancien ministre Johan Remkes, a exprimé son

¹ Dawid Sześciło, *L'agencification revisitée : tendances dans la consolidation de l'administration centrale en Europe*, *Revue internationale des sciences administratives*, 2022, p. 783.

² <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/kwaliteit-en-impact-zbo-evaluaties/> (consulté le 17 avril 2025).

³ Voir le registre gouvernemental : https://organisaties.overheid.nl/Zelfstandige_bestuursorganen/

⁴ <https://www.blikopwerk.nl/over-ons/>

⁵ [Kamerbrief toelichting op omvorming ProRail tot zbo](#), 2024.

inquiétude quant à la responsabilité ministérielle limitée vis-à-vis des ZBO. Dans son rapport final, la commission a recommandé d'une part, que la figure de l'agence exécutive soit explicitement privilégiée dans la loi et, d'autre part, l'adoption d'une nouvelle loi sur les ZBO contenant une codification des conditions préalables à la création d'un ZBO et clarifiant les pouvoirs qui peuvent leur être attribués, les limites et la manière dont ils doivent rendre compte¹ ;

– en 2020, le **Conseil d'État néerlandais** a rendu de sa propre initiative un **avis sur la responsabilité ministérielle** appelant à définir plus précisément la responsabilité des ministres, nécessairement limitée, vis-à-vis des organismes administratifs indépendants ainsi que les motifs de création de nouveaux ZBO². Il appelait également à la retenue dans la création de nouvelles entités indépendantes en raison du problème qu'elles posent en termes de contrôle démocratique.

(3) Les insuffisances du cadre juridique

L'évaluation du cadre juridique de l'ensemble des organismes administratifs à distance remise au gouvernement en 2021 (*brede evaluatie*)³, a mis en lumière le **caractère fragmenté, incomplet et parfois incohérent des différents textes juridiques** applicables aux ZBO, agences et autres entités indépendantes, tels que les organismes consultatifs et les agences de planification. Surtout, les ZBO de droit privé ne sont actuellement pas couverts par la loi-cadre sur les ZBO et de nombreuses exceptions sont prévues pour les ZBO entrant dans le champ d'application.

En réponse à cette évaluation, le gouvernement avait estimé souhaitable, en 2021, de créer un cadre juridique plus cohérent et ordonné, mettant « *d'avantage l'accent sur d'autres valeurs que l'efficience et l'efficacité* »⁴. Il avait annoncé son intention d'élargir le champ d'application de la loi-cadre sur les ZBO, de codifier la pratique existante et de réviser la circulaire sur la gouvernance afin que d'autres formes de responsabilité « horizontale » soient prises en compte, par exemple grâce à la mise en place de comités d'utilisateurs ou de clients ou de comités d'audits dans certains ZBO⁵.

Si le règlement sur les agences a fait l'objet d'une révision en 2024 (cf. *supra*), **la loi-cadre sur les ZBO n'a été amendée qu'à la marge en 2022** – les propositions de modification ayant été présentées au Parlement avant même la remise des conclusions de l'évaluation globale précitée, comme s'en était étonné le Conseil d'État⁶.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/parlement/staatscommissie> (consulté le 17 avril 2025).

² Raad van State, *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*, 3 juni 2020, (consulté le 17 avril 2025).

³ <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2021/12/09/brede-evaluatie> (consulté le 3 avril 2025).

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *brief TK - kabinetsreactie Brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand*, 2021 (consulté le 17 avril 2025).

⁵ *Ibid.*

⁶ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@124690/w04-21-0051/> (consulté le 17 avril 2025).

Ces modifications concernent la publication sur Internet des fonctions ou mandats annexes des membres des directions des ZBO de droit public, la mise à jour des règles concernant le rapport annuel des ZBO et l'efficacité de l'évaluation¹.

**La commission d'enquête parlementaire
de la Première Chambre sur la privatisation et l'agencification²**

En 2012, la chambre haute (*Eerste Kamer*) du Parlement néerlandais a créé une commission d'enquête sur les politiques de privatisation et d'agencification mises en œuvre aux Pays-Bas de 1990 à 2010. Intitulé « *Connexion rompue ?* », le rapport de la commission d'enquête constate que ces politiques ont entraîné un relâchement des liens entre le gouvernement, le Parlement et les services privatisés ou externalisés sous la forme de ZBO. Il appelait ainsi à « recalibrer » les pratiques.

L'enquête législative se concentre sur la politique menée, le processus législatif et la prise de décision parlementaire. La commission constate que les politiques de privatisation et de corporatisation ont entraîné un relâchement des liens : « *Il s'agit des liens entre le gouvernement et les services privatisés et corporatisés, entre le Parlement qui doit contrôler et les exécutants de la politique gouvernementale, et entre le gouvernement et les citoyens* ». Dans son rapport, la commission appelle à recalibrer les « pratiques adultes », à mettre de l'ordre dans la fonction publique, à améliorer la prise de décision parlementaire et à renforcer la confiance des citoyens dans le gouvernement.

¹ [*Memorie van toelichting*](#), Wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere wetten in verband met het doorvoeren van aanbevelingen uit de tweede evaluatie van de Kaderwet.

² *Eerste Kamer*, [*Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*](#), 2012.

5. Au Canada, une approche pragmatique mais dépourvue de vision d'ensemble des agences

Au Canada, les agences fédérales se sont développées à partir des années 1970 sur le modèle états-unien.

Bien qu'elles jouent un rôle essentiel au sein de l'administration fédérale, il n'existe **pas de classification clairement établie** des agences, ni de vision consolidée. Estimées à **environ une centaine**, elles comprennent divers types d'entités, tels que les organismes ministériels, les établissements publics et les organismes de services spéciaux. Les tribunaux administratifs et les sociétés d'État remplissent également certaines fonctions assumées habituellement par des agences, notamment de régulation.

Les agences fédérales ne font **pas l'objet d'une politique ciblée** de rationalisation mais sont intégrées aux réflexions d'ensemble sur l'évolution de l'administration publique fédérale et **soumises, comme les ministères, aux objectifs de réduction des dépenses publiques** adoptés en 2023.

a) Regard historique sur le développement des agences

Au Canada, les agences sont des organismes autonomes créés par le gouvernement fédéral ou provincial pour remplir des missions spécifiques. Elles sont le fruit de **réponses *ad hoc*** à des problèmes liés au développement rapide de la structure sociale et politique du Canada¹. À partir de la fin des années 1970, l'administration canadienne s'est largement **inspirée du modèle états-unien d'agences**, motivée par quatre facteurs² :

- le souhait de déplacer la responsabilité pour la résolution des problèmes politiques sensibles vers des organes gouvernementaux discrets et non partisans ;
- le besoin de spécialisation et d'expertise pour gérer des tâches gouvernementales complexes ;
- la perception de l'incapacité de la fonction publique de l'époque d'effectuer certaines tâches ;
- et, enfin, la volonté de ne pas encombrer les tribunaux avec des affaires qui ne sont pas adaptées à un traitement judiciaire par leur nature et leur taille.

¹ [*Commission de réforme du droit du Canada, Rapport « Independent Administrative Agencies : a framework for decision making », 1985, Chapter One, Introduction, p. 5.*](#)

² [*Ibid.*](#)

Par la suite, des réformes ont été mises en place pour assurer la pérennité du modèle. Dans les années 1990, le Canada entame une **réforme de l'État dénommée « Bien gouverner »** (*Getting Government Right*)¹ pour permettre la « mise en place d'un nouveau mode de gestion de la fonction publique fondé sur le contrôle des effectifs et de la responsabilisation des gestionnaires »². Cette réforme était justifiée par le besoin de redresser les finances publiques³ et avait vocation à s'appuyer sur des indicateurs de performance mis en œuvre à travers les agences. La réforme fut considérée comme un succès en permettant le redressement et la rationalisation des finances publiques. Le gouvernement de Jean Chrétien a ainsi **supprimé près de 66 000 emplois dans la fonction publique fédérale** entre 1994 et 1996, soit 1 emploi sur 6, et ce dans un climat de consensus politique et syndical, selon les responsables administratifs et politiques canadiens⁴.

Dans les **années 2000**, le gouvernement canadien identifie un **nouveau besoin de regroupement et de rationalisation** des services aux usagers. En effet, les citoyens considéraient l'appareil administratif comme « fragmenté et décourageant »⁵. Pour pallier cela, le « **Service Canada** » a été créé en 2005. Il s'agit d'un service du ministère de l'emploi et du développement social qui vise à réunir les services de l'État en un guichet unique afin d'en faciliter l'accès⁶.

Aujourd'hui, la tendance est similaire : le gouvernement souhaite **réduire les dépenses gouvernementales, dont celles des agences**, et minimiser les doublons de compétences⁷.

b) Les différentes catégories d'agences

Le nombre d'agences fédérales canadiennes **peut être estimé à environ une centaine**^{8 9} mais leur nombre exact varie selon les sources et le périmètre retenu¹⁰. Il en existe un large panel avec des appellations diverses (agence, commission, conseil, organisme etc.). Le paysage des agences est vaste et parfois difficile à appréhender car il n'y a **pas de classification** unique clairement établie.

¹ T. Fitzpatrick, T. Fyfe. "Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies in Canada." *OECD Journal on Budgeting*, 2002, p. 81.

² Sénat, « La réforme de l'État au Canada - L'avenir de Saint-Pierre-et-Miquelon », *Rapport d'information n° 152 (2005-2006)*, 5 janvier 2006, p. 28.

³ Le Canada connaissait alors un déficit budgétaire important et avait une dette atteignant 64,1% du PIB - Sénat, « La réforme de l'État au Canada - L'avenir de Saint-Pierre-et-Miquelon », *Rapport d'information n° 152 (2005-2006)*, 5 janvier 2006, p. 19.

⁴ Ibid., p. 7.

⁵ Ibid., p. 36.

⁶ Ibid., p. 36.

⁷ *Gouvernement du Canada, Budget de 2023*.

⁸ https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#igoc/inst_form, consulté le 15 avril 2025.

⁹ <https://organisations-federales.canada.ca/orgs.php?t=3&lang=fr#P0>, consulté le 14 avril 2025.

¹⁰ Plus précisément les listes présentées sur les sites internet fédéraux varient entre 89 et 110, hors tribunaux administratifs et sociétés d'État.

Les agences sont en principe listées dans la loi sur l'emploi dans la fonction publique¹ ou dans la loi sur la gestion des finances publiques². Mais les **catégories présentées par le gouvernement fédéral divergent** et n'ont pas la même granularité. Par exemple, le site officiel du gouvernement du Canada à destination du grand public propose une liste simplifiée non exhaustive³ qui distingue, d'une part, les agences ou offices (*Agencies / Boards*) et, d'autre part, les départements (*Departments*).

Parallèlement, il existe un **répertoire des organisations et intérêts fédéraux**⁴ qui dresse une liste plus précise des différents types d'organismes publics indépendants assimilables à des agences et les regroupe en catégories (différentes des deux catégories énoncées ci-dessus). Dans le cadre de la présente étude, les **trois catégories** suivantes d'organismes publics ont été retenues dans le périmètre des agences fédérales :

- les **organismes ministériels** (*departmental agencies*) et agents du Parlement (*agents of Parliament*), au nombre de 57 ;
- les **établissements publics** (*departmental corporations*) et **organismes de services** (*service agencies*), au nombre de 20 ;
- les **organismes de services spéciaux** (*special operating agencies*).

Par ailleurs, deux autres catégories d'organismes fédéraux exercent des fonctions qui sont, en tout ou partie, exercées par des agences dans d'autres pays : les **tribunaux administratifs** (*administrative tribunals*) et les **sociétés d'État** (*Crown corporations*). Ces deux types d'entités sont présentées ci-après mais ne sont pas comptabilisés dans le champ des agences dans le cadre de la présente étude.

(1) Les organismes ministériels (*departmental agencies*)

Les **organismes ministériels** (*departmental agencies*) sont des agences générales établies par la loi⁵ pour mener des missions administratives, adjudicatives, réglementaires ou de conseil dans un cadre mis en place par le gouvernement. Elles ont des domaines d'action plus précis que les ministères. Leur autonomie vis-à-vis du gouvernement dépend de leur nature et de leur mission⁶. Le répertoire des organisations et intérêts fédéraux recense 51 organismes dans cette catégorie. Y figurent par exemple l'Agence canadienne de l'eau, le Bureau du Conseil privé qui assiste et conseille le Premier ministre et le gouvernement, la Commission de la fonction publique du Canada ou encore Statistiques Canada.

¹ [Loi sur l'emploi dans la fonction publique \(L.C. 2003, ch. 22, art. 12 et 13\).](#)

² [Loi sur la gestion des finances publiques \(L.R.C. \(1985\), ch. F-11\).](#)

³ <https://organisations-federales.canada.ca/orgs.php?lang=fr&t=3>, consulté le 15 avril 2025.

⁴ https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#igoc/inst_form, consulté le 15 avril 2025.

⁵ [Privy Council Office, Guide Book for Heads of Agencies: Operations, Structures and Responsibilities in the Federal Government, 1999, p. 2.](#)

⁶ <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/general-information/glossary.html>, consulté le 8 avril 2025.

Les **agents du Parlement** (*agents of Parliament*) sont un groupe de six organismes ministériels spécifiques, « dirigés par les titulaires d'une charge créée par la loi, dont le rôle est de **surveiller de manière attentive et indépendante les activités du gouvernement** et d'en rendre compte directement au Parlement plutôt qu'à un ministre. En temps normal, les agents remettent au Parlement un rapport dans lequel ils rendent compte de leurs activités, leur administrateur général étant nommé par l'adoption de résolutions spéciales à la Chambre des communes et au Sénat. L'influence exercée par le pouvoir exécutif du gouvernement est minime, ce qui permet aux agents du Parlement de maintenir leur autonomie »¹. Le Bureau du vérificateur général du Canada (cf. *infra*), le Bureau du directeur général des élections et le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée du Canada appartiennent notamment à cette catégorie.

La liste des 57 organismes ministériels (dont 6 agents du Parlement) figure à l'annexe I. 1. de la loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) et dans le répertoire fédéral².

(2) Les établissements publics et organismes de services (*Departmental corporations and Service agencies*)

Les **17 établissements publics** (*departmental corporations*) sont des entités spécialisées créées en vertu de la loi et figurant à l'annexe II de la LGFP. Ils sont financés principalement au moyen de crédits budgétaires et par prélèvement de certains « frais d'utilisation », assimilables à des redevances³. Ils sont régis, en règle générale, par un conseil d'administration ou une autre forme de conseil de gestion⁴. L'Agence des services frontaliers du Canada, la Régie canadienne de l'énergie et le Conseil national de recherche du Canada entrent notamment dans cette catégorie.

Les **trois agences de service** (*service agencies*) rattachées à cette catégorie sont une forme d'établissement public établi par une loi spécifique pour exercer « une fonction hautement opérationnelle pour laquelle il n'y a pas de concurrence privée »⁵. Elles sont financées par des crédits budgétaires ainsi que par des frais d'utilisation. Les conseils d'administration de chaque agence de services et leurs responsabilités sont prescrits par la loi et, par conséquent, chaque agence dispose de différents niveaux d'autonomie⁶. Les trois agences de service existantes sont l'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'Agence du revenu du Canada (administration fiscale) et l'Agence Parcs Canada.

¹ <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/etablissement-rapports-depenses/inventaire-organisations-gouvernement/apercu-types-institutions-definitions.html> consulté le 15 avril 2025.

² https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#igoc/inst_form, consulté le 15 avril 2025.

³ *Loi sur la gestion des finances publiques* (L.R.C. (1985), ch. F-11), Annexe II.

⁴ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/inventory-government-organizations/overview-institutional-forms-definitions.html>, consulté le 15 avril 2025.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

(3) Les organismes de services spéciaux (*Special operating agencies*)

Les **organismes de services spéciaux** sont des « unités opérationnelles d'un ministère ou d'un organisme qui disposent d'une *certaine latitude en matière de gestion, d'une indépendance et d'une responsabilité distincte*. Leur fonctionnement est régi par un accord-cadre approuvé par le sous-ministre, le ministre responsable et le Conseil du Trésor, mais il n'est visé par aucune loi. Ces organismes ont un mandat clair et assurent des services facilement accessibles et reconnaissables qui font partie du cadre législatif du ministère. Ils sont considérés comme *faisant partie du ministère d'accueil et non comme étant des entités juridiques séparées* »¹.

Le registre fédéral recense 12 organismes de services spéciaux dont, par exemple, l'Agence canadienne du pari mutuel, l'Agence de logement des Forces canadiennes et l'Office de la propriété intellectuelle du Canada².

(4) Deux catégories d'organismes fédéraux à la frontière avec les agences

(a) Les tribunaux administratifs (*administrative tribunals*)

Les **29 tribunaux administratifs** (*administrative tribunals*) sont définis comme des tribunaux spécialisés et indépendants du gouvernement qui exercent dans des domaines précis du droit³. Ils peuvent mettre en place des normes, réguler une activité économique ou déterminer certains droits et avantages légaux⁴. Ils sont généralement considérés comme moins coûteux que les juridictions, plus efficaces et innovants⁵. Les décisions de ces tribunaux sont susceptibles d'appels devant les juridictions de droit commun en respect du principe de « contrôle judiciaire » de la Constitution canadienne⁶. La juridiction d'appel compétente est précisée par la loi instituant le tribunal administratif. Par exemple, les décisions du Tribunal de la concurrence sont susceptibles d'appel devant la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 13 de la loi sur le Tribunal de la concurrence⁷.

En comparaison avec la France, ces tribunaux sont des **organes « quasi judiciaires »**⁸ qui exercent à la fois des **fonctions de régulation d'un secteur et de règlement des différends**. Au Canada, il n'y a pas de dualité de juridiction : l'ordre judiciaire connaît les affaires de droit commun, tandis que les tribunaux administratifs connaissent les affaires de droit particulier qui ont

¹ <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/etablissement-rapports-depenses/inventaire-organisations-gouvernement/apercu-types-institutions-definitions.html>, consulté le 15 avril 2025.

² Ibid, consulté le 15 avril 2025.

³ Ibid.

⁴ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/inventory-government-organizations/overview-institutional-forms-definitions.html>, consulté le 8 avril 2025.

⁵ AdminLaw BC, *Online Help Guide*, « What is Admin law ? », 2023.

⁶ T. S. Kuttner, « Tribunaux administratifs au Canada », *L'encyclopédie canadienne*, 2020.

⁷ *Loi sur le Tribunal de la concurrence* (L.R.C. (1985), ch. 19 (2e suppl.)), article 13.

⁸ <https://citt-tcce.gc.ca/fr/propos-du-tribunal/ce-que-nous-faisons-ou-pas>, consulté le 15 avril 2025.

été sorties du cadre de compétence des juridictions de droit commun par la loi. Cela concerne notamment le contentieux des marchés publics – qui est de la compétence du Tribunal canadien du commerce extérieur¹ – comme du contentieux du droit de la concurrence – qui est de la compétence du Tribunal de la concurrence.

Les tribunaux administratifs canadiens ne sont pas à proprement parler des agences mais ils exercent des fonctions de régulation et de règlements de différends qui sont exercées par des autorités de régulation dans d'autres pays. Il s'agit donc d'un **modèle hybride**.

On compte dans cette catégorie notamment la Commission canadienne de sûreté nucléaire, la Commission des transports, l'Office des transports du Canada, le Tribunal canadien du commerce extérieur ou encore le Tribunal de la sécurité sociale².

(b) Les sociétés d'État (*Crown corporations*)

Les **sociétés d'État** (*Crown corporations*) sont des sociétés commerciales appartenant à l'État. Elles mènent leurs activités selon un modèle propre au secteur privé, mais elles ont généralement des **objectifs stratégiques qui sont à la fois commerciaux et publics**. Les sociétés d'État mères sont des sociétés qui relèvent directement du gouvernement du Canada et sont créées au moyen de lois, de lettres patentes ou de statuts constitutifs en vertu de la loi canadienne sur les sociétés par actions (*Canada Business Corporations Act*)³. Elles sont extérieures à la fonction publique et ne sont pas soumises aux ressources humaines et aux politiques administratives des ministères⁴.

Elles sont dirigées par un conseil d'administration qui rend des comptes à l'État et un président-directeur général responsable pour la direction quotidienne de la société au nom du conseil d'administration⁵.

Parmi les **44 sociétés d'État** existantes, on compte notamment l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, la Banque du Canada, le Musée des Beaux-Arts du Canada, la Société canadienne des postes et la société de transport ferroviaire VIA Rail Canada Inc⁶.

¹ <https://citt-tcce.gc.ca/fr/enquetes-sur-marches-publics/guide-enquetes-sur-marches-publics>, consulté le 15 avril 2025.

² <https://organisations-federales.canada.ca/orgs.php?t=3&lang=fr>, consulté le 15 avril 2025.

³ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/inventory-government-organizations/overview-institutional-forms-definitions.html>, consulté le 8 avril 2025.

⁴ *Privy Council Office, Guide Book for Heads of Agencies: Operations, Structures and Responsibilities in the Federal Government*, p. 9.

⁵ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/inventory-government-organizations/overview-institutional-forms-definitions.html>, consulté le 8 avril 2025.

⁶ https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#igoc/inst_form, consulté le 15 avril 2025.

c) *Le degré d'autonomie et d'indépendance des agences*

Le degré d'indépendance des agences **varie en fonction de leur nature et de leur mandat**¹. De manière générale, une agence est instaurée par une loi qui précise son degré d'autonomie et les responsabilités du ministre de tutelle². Aussi, cette loi énonce l'obligation pour l'agence de suivre une procédure adaptée pour la prise de décision. Si cette obligation n'est pas énoncée dans une loi, les principes de *common law* s'appliquent³, notamment ceux de justice naturelle⁴ et d'équité procédurale⁵.

Les **organismes de services spéciaux** (*special operating agencies*), dans la mesure où ils sont intégrés aux ministères, ont un degré d'indépendance plus faible que les autres agences et organismes fédéraux.

Les régimes des **organismes ministériels** (*departmental agencies*), **établissements publics et sociétés de la couronne** sont quant à eux relativement similaires. Les ministres sont responsables d'un « *portfolio* », qui contient l'ensemble des organisations fédérales sous leur tutelle. La direction du *portfolio* doit encourager la collaboration entre les agences pour assurer la cohérence dans la mise en œuvre des politiques du gouvernement. Le ministre est responsable de l'ensemble des organismes du *portfolio* devant le Parlement, dont les agences⁶ et les sociétés de la couronne⁷.

Aussi, les deux types d'organismes sont soumis à des contrôles, notamment sous forme d'audits internes, de programmes d'évaluation externes⁸ et de rapports annuels. Les sociétés de la couronne sont également soumises aux dispositions de la loi sur l'administration financière qui édicte des règles particulières en la matière⁹, ainsi qu'à l'audit du Bureau du vérificateur général du Canada au moins une fois tous les dix ans¹⁰.

¹ [*Privy Council Office, Guide Book for Heads of Agencies : Operations, Structures and Responsibilities in the Federal Government, 1999, p. 8.*](#)

² [*PM of Canada, Open and Accountable Government, 2015, p. 13.*](#)

³ [*J. Cowan, "Administrative Law in Canada.", The Canadian Encyclopedia, Historica Canada, 2012.*](#)

⁴ L'équité procédurale (synonyme de justice naturelle) est un principe qui se décline en deux volets. Le premier correspond à la possibilité pour une partie de se faire entendre avant qu'une décision susceptible d'avoir des répercussions sur ses intérêts soit rendue, pourvu que l'impact direct sur ses intérêts soit suffisant. Le second veut que la décision soit rendue par un organisme indépendant et impartial (*Régie de l'Energie du Canada, Fiche de renseignement, p. 1*).

⁵ <https://www.blakes.com/fr-ca/votre-guide-litige-et-reglement-des-differends-au-canada/organismes-de-reglementation-et-tribunaux-administratifs/>, consulté le 10 avril 2025.

⁶ [*Privy Council Office, Guide Book for Heads of Agencies : Operations, Structures and Responsibilities in the Federal Government, 1999, III., 2., p. 8.*](#)

⁷ *Financial Administration Act (R.S.C., 1985, c. F-11), Part X, Div. I., art. 88.*

⁸ [*Privy Council Office, Guide Book for Heads of Agencies : Operations, Structures and Responsibilities in the Federal Government, 1999, VI., 6., p. 19.*](#)

⁹ *Financial Administration Act (R.S.C., 1985, c. F-11), Part X.*

¹⁰ https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/au_fs_f_371.html#specialexamens, consulté le 10 avril 2025.

Les **tribunaux administratifs disposent** quant à eux d'une plus grande autonomie¹, même s'ils rendent compte de leurs activités au Parlement *via* un ministre responsable.

d) Les contrôles opérés par le Bureau du vérificateur général du Canada

Le **Bureau du vérificateur général du Canada** est une agence dont la mission fondamentale est le **contrôle des ministères et de leurs agences**, notamment en matière de **comptabilité et d'information financière**², afin d'en rendre compte au Parlement. Il est régi par la loi sur le vérificateur général³ qui le place sous la tutelle du ministère des finances⁴. Le Bureau du vérificateur général du Canada peut être considéré comme l'équivalent de la Cour des comptes française, en ce que les deux entités endossent le **rôle de contrôle et de certification des comptes de l'État**.

(1) Le vérificateur général du Canada

Le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil après consultation et approbation par résolution avec les chefs des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes. Actuellement, il s'agit de Mme Karen Hogan qui a été nommée en 2020 jusqu'à 2030⁵.

Afin d'assurer l'indépendance de l'agence, qui est inhérente à sa mission de contrôle, la vérificatrice générale est nommée de façon inamovible pour dix ans non renouvelables et ne peut être révoquée qu'après une procédure parlementaire⁶.

C'est la vérificatrice générale du Canada qui a le pouvoir de décider, discrétionnairement, quels secteurs du gouvernement seront audités. Le Bureau doit ensuite planifier, et ce plusieurs années à l'avance, les audits après une analyse des risques. Les commissions parlementaires peuvent également former des demandes d'audits, mais *in fine*, c'est la vérificatrice qui décide ou non d'y donner suite. Chaque année, 25 à 30 audits de performance sont réalisés⁷.

(2) Méthode d'audit

Pour mener à bien sa mission de contrôle, le Bureau effectue des audits législatifs, c'est-à-dire des audits mandatés par le Parlement à la vérificatrice générale du Canada. Il existe **trois types d'audits législatifs** différents :

¹ J. Cowan, "Administrative Law in Canada.", *The Canadian Encyclopedia, Historica Canada, 2012*

² *Bureau du vérificateur général du Canada, Commentaire sur les audits financiers 2023-2024*, p. 17.

³ *Loi sur le vérificateur général (L.R.C. (1985), ch. A-17).*

⁴ <https://organisations-federales.canada.ca/profil.php?OrgID=OAG&t=3&lang=fr>, consulté le 8 avril 2025.

⁵ *Ibid.*

⁶ <https://organisations-federales.canada.ca/profil.php?OrgID=OAG&t=3&lang=fr>, consulté le 10 avril 2025.

⁷ https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/au_fs_f_371.html, consulté le 10 avril 2025.

– **l’audit de performance**, qui est défini par le Bureau comme étant « une évaluation systématique, objective et indépendante de la mesure dans laquelle le gouvernement assume ses responsabilités et gère convenablement ses activités et ses ressources »¹ ;

– **l’audit d’états financiers**, qui est un processus visant à « confirmer si les chiffres présentés dans les états financiers, ou toute autre information financière qui s’y trouve, sont raisonnablement exacts »². Aussi, il doit déterminer si les opérations examinées lors de ses audits d’états financiers ont été réalisées conformément aux lois, règlements et règlements administratifs en vigueur, de même qu’aux statuts constitutifs des organisations³ en vertu de la loi sur la gestion des finances publiques⁴ ;

– enfin, les examens spéciaux des sociétés d’État, qui sont un audit de performance visant à « déterminer si les moyens et les méthodes de la société d’État lui fournissent l’assurance raisonnable que ses actifs sont protégés, que sa gestion des ressources est économique et efficiente, et que le déroulement de ses activités est efficace »⁵, en application de la loi sur la gestion des finances publiques⁶.

e) *Le financement et le coût des agences*

Le financement des agences⁷ et des sociétés d’État⁸ provient au moins en partie **du budget fédéral**. Leurs budgets sont inclus dans ceux des ministères ou prévus par la loi. Les tribunaux administratifs sont entièrement financés par l’État.

Des modes de financement alternatifs existent également. Par exemple, les agences perçoivent des revenus à travers les **frais d’utilisation de leurs services** et les sociétés d’État sont souvent auto-financées et lucratives⁹.

En l’absence de classification et de liste exhaustive des agences fédérales, il n’est pas possible d’identifier leur budget total. Cependant, le budget fédéral présente une liste des dépenses réalisées et prévues par organisme (ministère, principaux organismes et les principales sociétés d’État)¹⁰ à partir de laquelle il est possible de connaître les dépenses des principales agences. Les **plans budgétaires annuels des ministères** mentionnent également les agences dont ils sont responsables.

¹ https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/meth_lp_f_30860.html, consulté le 10 avril 2025.

² https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/au_fs_f_371.html#financial, consulté le 10 avril 2025.

³ *Ibid.*

⁴ *Loi sur la gestion des finances publiques (L.R.C. (1985), ch. F-11).*

⁵ https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/au_fs_f_371.html#specialexamens, consulté le 10 avril 2025.

⁶ *Loi sur la gestion des finances publiques (L.R.C. (1985), ch. F-11).*

⁷ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/catalogue/11-635-X>, consulté le 9 avril 2025.

⁸ https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/au_fs_f_371.html#specialexamens, consulté le 10 avril 2025.

⁹ <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/general-information/glossary.html>, consulté le 8 avril 2025.

¹⁰ <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/plan-depenses-budget-principal/2024-25-budget-depenses.html>, consulté le 10 avril 2025.

Les principales agences canadiennes et leur budget

Nom de l'agence	Statut	Dépenses exécutées 2022-2023
Agence du revenu du Canada	Agence de service	13,1 milliards CAD (8,3 milliards €)
Gendarmerie royale du Canada	Organisme ministériel	5,8 milliards CAD (3,9 milliards €)
Agence de la santé publique du Canada	Établissement public	5,8 milliards CAD (3,9 milliards €)
Agence des services frontaliers du Canada	Agence dotée de la personnalité morale, mandataire de Sa majesté	2,6 milliards CAD (1,6 milliard €)
Conseil national de recherches du Canada	Établissement public	1,5 milliard CAD (1,0 milliard €)
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	Établissement public	1,4 milliard CAD (892 millions €)
Instituts de recherche en santé du Canada	Établissement public	1,3 milliard CAD (828 millions €)
Agence Parcs Canada	Organisme de service	1,2 milliard CAD (764 millions €)
Agence canadienne d'inspection des aliments	Agence dotée de la personnalité morale, mandataire de Sa majesté	1,1 milliard CAD (697 millions €)
Conseil de recherches en sciences humaines	Établissement public	1,1 milliard CAD (697 millions €)

Source : Secrétariat du Trésor, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/plan-depenses-budget-principal/2024-25-budget-depenses.html>, consulté le 10 avril 2025

f) Les réflexions sur l'efficacité du système d'agences

(1) La qualité des services publics

Dans les années 2010, la qualité des services publics¹ et le **lien entre l'administration et les administrés**² constituaient des préoccupations majeures pour le gouvernement.

Aujourd'hui, des critiques perdurent, sans pour autant que leur dégradation soit imputée spécifiquement aux agences. Tout d'abord, certains auteurs déplorent une bureaucratie de plus en plus lente du fait de la centralisation de l'action³. Ce mouvement s'explique par le climat politique actuel tendu, dans lequel la communication avec les provinces et les territoires est difficile. Ces derniers demandent à être davantage entendus.⁴

¹ [Rapport de la mission d'étude avec les lauréats 2016 du Prix « Soyons clairs » sur le langage simple et clair dans les services publics, « Canada et Québec simples et clairs », 2016, p. 13.](#)

² Mis en œuvre par une [Politique sur les services](#) en 2014.

³ [M. Dépelteau, « D'un Trudeau à l'autre : le côté sombre de la fonction publique canadienne », La Liberté, 2022.](#)

⁴ [M. Dépelteau, « La bureaucratie canadienne de plus en plus lente et inefficace », L'Express \(Canada\), 27 juillet 2022.](#)

Ensuite, l'État a cultivé une **dépendance aux consultants externes** pour pallier la complexité bureaucratique et gagner en efficacité. En effet, du point de vue du gouvernement fédéral, le recours au secteur privé pour mener des missions ponctuelles est apparu comme une solution pour contourner certaines lourdeurs administratives¹. Cependant, cette solution est très coûteuse et fait l'objet de critiques. Par exemple, le cabinet de conseil KPMG a été missionné en 2022 afin de fournir des conseils au gouvernement sur la réduction du recours aux consultants externes notamment dans le domaine informatique. Cette demande paradoxale a fait l'objet d'un contrat d'un montant de 670 000 dollars canadiens (430 000 euros), suscitant une certaine indignation dans l'opinion publique².

(2) L'inclusion des agences dans les objectifs de réduction des dépenses publiques

Comme dans la plupart des États qui y ont recours, les agences fédérales ont eu **tendance à se multiplier** au Canada. Leur nombre continue d'augmenter : en 2024, **l'Agence de l'eau du Canada**, auparavant intégrée au ministère de l'environnement³ a été transformée en agence à part entière ; par ailleurs, le gouvernement a annoncé, à automne 2024, la création d'un nouvel organisme chargé de mettre en œuvre une future loi sur le respect du devoir de vigilance en matière de droits fondamentaux du travail dans les chaînes d'approvisionnement internationales⁴.

Les recherches n'ont toutefois pas permis d'identifier de volonté de réformer le système d'agences ou d'en réduire le nombre. Les réflexions sur les agences sont intégrées à celles sur **l'évolution de l'administration publique fédérale dans son ensemble**. Ainsi, les agences sont prises en compte dans les objectifs de réduction des dépenses publiques mais ne font pas l'objet de mesures ou de suivi spécifiques.

Par exemple, lors de l'examen du budget 2023, le gouvernement fédéral s'est engagé à réduire les dépenses publiques de 15,4 milliards de dollars canadiens (9,8 milliards d'euros) sur cinq ans⁵. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement a proposé notamment de « *réduire progressivement d'environ 3 % les dépenses admissibles des ministères et des organismes (ie. dont les agences) d'ici 2026-2027* »⁶. D'autres réductions sont prévues pour atteindre l'objectif, comme la réduction des dépenses affectées aux services de consultants externes et les déplacements, ainsi que des réductions au sein des sociétés d'État⁷.

¹ A. Clarke, « Peut-on régler les problèmes de gestion de la fonction publique fédérale ? », *Policy Options – Politiques*, 22 juin 2023.

² E. Thompson, « Government defends hiring consulting firm KPMG to find ways to save money », *CBC News*, 7 novembre 2023.

³ <https://www.canada.ca/en/canada-water-agency.html> (consulté le 24 avril 2025).

⁴ *Government of Canada, 2023 Fall Economic Statement*, p. 166.

⁵ *Gouvernement du Canada, Budget 2023*, p. 174.

⁶ *Ibid.*, p. 206.

⁷ *Ibid.*, p. 206.

De plus, dans l'« Énoncé économique »¹ de l'automne 2023, le gouvernement fédéral a annoncé la volonté de renforcer ces efforts en économisant 4,8 milliards de dollars canadiens (3,1 milliards d'euros) supplémentaires en 2026-2027. Selon le gouvernement canadien, ces réductions ne devraient pas avoir d'impact sur la qualité des services².

Dans l'Énoncé économique de l'automne 2024, le gouvernement a précisé que ces réductions de dépenses **ciblent en priorité les domaines dans lesquels il y avait des « chevauchements, une faible optimisation des ressources ou un manque d'harmonisation avec les priorités du gouvernement. Un des objectifs consistait notamment à réduire les frais de déplacement et les coûts des services d'experts-conseils »**³.

¹ Déclaration de politique économique et budgétaire publiée chaque année lors de la présentation du projet de budget fédéral (Economic Statement).

² [Government of Canada, 2023 Fall Economic Statement](#), p. 75.

³ [Government of Canada, 2024 Fall Economic Statement](#), p. 184.